

DROIT MATÉRIEL EUROPÉEN

RECUEIL DE DOCUMENTATION

Pr. Dr. Pieter Van Cleynenbreugel

Année académique 2023-2024

INTRODUCTION

Bienvenue au cours de Droit matériel européen. Dans ce cours, vous découvrirez les principes de base et les règles de fond autour desquels les objectifs principaux de l'Union européenne se sont structurés. Etant donné que ces objectifs ne cessent de se ramifier et s'amplifier, ce cours n'a pas l'ambition de vous offrir une introduction dans chaque domaine réglementé par le droit de l'Union européenne (ce qui serait impossible en vingt séances de cours ; d'ailleurs, l'étude plus détaillée des dispositions particulières fera l'objet de cours spécialisés en master). Nos séances auront plutôt pour objectifs clés de *vous enseigner les normes juridiques de base structurant l'intégration européenne* ainsi que de *vous faire comprendre et apprécier, en tant que futur(e)s juristes, les techniques juridiques utilisées par les institutions européennes afin de réaliser, maintenir et promouvoir l'intégration européenne telle que prévue par les traités fondateurs* (le traité sur l'Union européenne – TUE et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE).

Parmi les multiples objectifs que posent les traités fondateurs de l'Union européenne, l'établissement d'un marché intérieur est toujours resté l'un des plus importants. Afin de pouvoir comprendre aujourd'hui l'étendue et les limites de l'intégration européenne, il est donc tout d'abord nécessaire de retracer les fondements juridiques gouvernant l'établissement d'un tel marché.

Contrairement aux codes législatifs en vigueur en droit national, les traités fondateurs de l'Union européenne n'ont jamais eu la prétention d'incorporer ou de définir de façon exhaustive l'étendue du marché intérieur européen. Il en résulte que le droit européen du marché intérieur s'est développé plutôt graduellement et de façon plus ad hoc, notamment grâce aux interventions de la Cour de justice de l'Union européenne. Pendant des décennies, la Cour a agi comme « moteur » de l'intégration européenne, même si la volonté politique de continuer le projet d'intégration européenne faisait défaut au sein des autres institutions de l'Union. En appliquant les doctrines de l'effet direct et de la primauté du droit supranational, la Cour a en effet réussi à éclairer et structurer, de façon prétorienne, les normes juridiques encadrant le marché intérieur européen. De plus, la jurisprudence européenne nous a également offert les principes sur lesquels des instruments de droit dérivé continuent à être adoptés.

Une analyse des modes de raisonnement de la Cour de justice s'avère donc nécessaire pour mieux comprendre le marché intérieur et les développements politiques et juridiques qui en sont dérivés. Les séances de cours seront presque entièrement dédiées à cette analyse, en vous permettant en même temps de contextualiser les développements politiques et juridiques les plus récents. Dans ce contexte, nous étudierons ainsi notamment les mesures législatives et réglementaires prises à la suite des crises financière et humanitaire auxquelles l'Union a été – et est encore – confrontée.

Ce recueil de documentation comporte quelques arrêts – en version complète ou, le cas échéant, en extrait – récents plutôt illustratifs des modes et schémas de raisonnement particuliers qu'emploie la Cour de justice. Ces arrêts feront l'objet d'une analyse aux cours théoriques et sont à utiliser, comprendre et connaître en vue de l'examen.

Pieter Van Cleynenbreugel

PRÉSENTATION DU RECUEIL

Comment utiliser ce recueil ?

Ce recueil comporte des arrêts récents autour desquels les séances théoriques ont été structurées et, qui mettent en lumière comment la Cour s'appuie sur ses définitions et analyses qui constituent le fruit d'une interprétation prétorienne des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacrant les libertés de circulation. Vous devez toujours comprendre le lien entre le cours et les arrêts du recueil. Si vous avez un doute, n'hésitez pas à poser une question.

Le recueil est autorisé à l'examen. Vu que cet examen se déroulera à cours ouvert, il vous est permis d'ajouter certaines informations ou références, de surligner certains passages, ainsi que d'utiliser des signets annotés (simplement avec le nom de l'arrêt pour le retrouver plus rapidement).

Ce recueil est également disponible en version électronique sur l'espace du cours dans eCampus. Vous pourrez donc, si vous le souhaitez, le personnaliser à mesure que vous étudierez pour ce cours. Par exemple, vous pourrez confectionner un document qui ne conserve que les paragraphes essentiels des arrêts (très utile pour vos révisions), ajouter des précisions ou modifier ces réponses après le cours ou les séances d'exercices.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
PRÉSENTATION DU RECUEIL	5
TABLE DES MATIÈRES.....	7
LISTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE.....	9
TABLES DES MATIÈRES DES TRAITÉS.....	11
TRAITÉ DE ROME	11
TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE.....	13
TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	15
INSTRUMENTS DE DROIT DÉRIVÉ	19
Règlement 492/2011 (libre circulation des travailleurs)	21
Directive 2006/123 (directive Services).....	25
Directive 2004/38 (citoyenneté de l'Union)	65
Règlement 2016/399 (Schengen).....	81
JURISPRUDENCE PAR DOMAINE	117
A. Libre circulation des marchandises : volet tarifaire et union douanière.....	119
Arrêt du 6 décembre 2018, <i>FENS</i> , C-305/17.....	121
Arrêt du 17 mai 2023, <i>P.M. contre Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie</i> , C-105/22	131
B. Libre circulation des marchandises : volet non-tarifaire.....	141
Arrêt du 21 juin 2016, <i>New Valmar</i> , C-15/15	143
Arrêt du 15 juillet 2021, <i>Doc Morris</i> , C-190/20.....	153
Arrêt du 23 mars 2023, <i>Booky.fi Oy</i> , C-662/21	161
C. La libre circulation des capitaux	173
Arrêt du 18 juin 2020, <i>Commission c. Hongrie</i> , C-78/18.....	175
D. La libre circulation des travailleurs.....	191
Arrêt du 15 juin 2023, <i>Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Classements spéciaux)</i> , C-132/22.....	193
Arrêt du 15 juin 2023, <i>Thermalhotel Fontana</i> , C-411/22	203
E. Libertés d'établissement et de prestation de services.....	213
Arrêt du 3 décembre 2020, <i>BONVER WIN, a. s. contre Ministerstvo financí ČR</i> , C-311/19	215

Arrêt du 22 décembre 2022, <i>Airbnb Ireland et Airbnb Payments UK</i> , C-83/21.....	223
Arrêt du 20 avril 2023, <i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)</i> , C-348/22	241
Arrêt du 8 juin 2023, <i>Prestige and Limousine SL</i> , C-50/21	259
F. Citoyenneté de l'Union européenne	279
Arrêt du 8 mars 2011, <i>Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEm)</i> , C-34/09	281
Arrêt du 11 novembre 2014, <i>Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig</i> , C-333/13.....	291
Arrêt du 18 janvier 2022, <i>Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)</i> , C-118/20	311
Arrêt du 22 juin 2023, <i>Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)</i> , C-459/20.....	323

LISTE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Allemagne

Italie

Autriche

Lettonie

Belgique

Lituanie

Bulgarie

Luxembourg

Chypre

Malte

Croatie

Pays-Bas

Danemark

Pologne

Espagne

Portugal

Estonie

République Tchèque

Finlande

Roumanie

France

Slovaquie

Grèce

Slovénie

Hongrie

Suède

Irlande

TABLES DES MATIÈRES DES TRAITÉS

TRAITÉ DE ROME

du 25 mars 1957

PREMIÈRE PARTIE — Les principes

DEUXIÈME PARTIE — Les fondements de la Communauté

TITRE I — La libre circulation des marchandises

Chapitre 1 — L'Union douanière

Section 1 — L'élimination des droits de douane entre les États membres

Section 2 — L'établissement du tarif douanier commun

Chapitre 2 — L'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres

TITRE II — L'agriculture

TITRE III — La libre circulation des personnes, des services et des capitaux

Chapitre 1 — Les travailleurs

Chapitre 2 — Le droit d'établissement

Chapitre 3 — Les services

Chapitre 4 — Les capitaux

TITRE IV — Les transports

TROISIÈME PARTIE — La politique de la Communauté

TITRE I — Les règles communes

Chapitre 1 — Les règles de concurrence

Section première — Les règles applicables aux entreprises

Section deuxième — Les pratiques de dumping

Section troisième — Les aides accordées par les États

Chapitre 2 — Dispositions fiscales

Chapitre 3 — Le rapprochement des législations

TITRE II — La politique économique

Chapitre 1 — La politique de conjoncture

Chapitre 2 — La balance des paiements

Chapitre 3 — La politique commerciale

TITRE III — La politique sociale

Chapitre 1 — Dispositions sociales

Chapitre 2 — Le fonds social européen

TITRE IV — La banque européenne d'investissement

QUATRIÈME PARTIE — L'association des pays et territoires d'outre-mer

CINQUIÈME PARTIE — Les institutions de la Communauté

TITRE I — Dispositions institutionnelles

Chapitre 1 — Les institutions

Section première — L'Assemblée

Section deuxième — Le Conseil

Section troisième — La Commission

Section quatrième — La Cour de Justice

Chapitre 2 — Dispositions communes à plusieurs institutions

Chapitre 3 — Le Comité économique et social

TITRE II — Dispositions financières

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

(tel que modifié par le traité de Lisbonne)

Préambule

TITRE I — Dispositions communes

TITRE II — DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES

TITRE III — DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS

TITRE IV — DISPOSITIONS SUR LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

TITRE V — DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION ET DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Chapitre 1 — Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union

Chapitre 2 — Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune

Section 1 Dispositions communes

Section 2 Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune

TITRE VI — DISPOSITIONS FINALES

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

(ex-traité instituant la Communauté européenne, tel qu'issu du traité de Lisbonne)

Préambule

PREMIÈRE PARTIE — Les principes (art. 1er à 17)

TITRE I — Catégories et domaines de compétences de l'Union (art. 2 à 6)

TITRE II — Dispositions d'application générale (art. 7 à 17)

DEUXIÈME PARTIE — Non discrimination et citoyenneté de l'Union (art. 18 à 25)

TROISIÈME PARTIE — Les politiques et actions internes de l'Union (art. 26 à 197)

TITRE I — Le marché intérieur (art. 26 et 27)

TITRE II — La libre circulation des marchandises (art. 28 à 37)

Chapitre 1 — L'union douanière (art. 30 à 32)

Chapitre 2 — La coopération douanière (art. 33)

Chapitre 3 — L'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres (art. 34 à 37)

TITRE III — L'agriculture et la pêche (art. 38 à 44)

TITRE IV — La libre circulation des personnes, des services et des capitaux (art. 45 à 66)

Chapitre 1 — Les travailleurs (art. 45 à 48)

Chapitre 2 — Le droit d'établissement (art. 49 à 55) 7

Chapitre 3 — Les services (art. 56 à 62)

Chapitre 4 — Les capitaux et les paiements (art. 63 à 66)

TITRE V — L'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 67 à 89)

Chapitre 1 — Dispositions générales (art. 67 à 76)

Chapitre 2 — Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration (art. 77 à 80)

Chapitre 3 — Coopération judiciaire en matière civile (art. 81)

Chapitre 4 — Coopération judiciaire en matière pénale (art. 82 à 86)

Chapitre 5 — Coopération policière (art. 87 à 89)

TITRE VI — Les transports (art. 90 à 100)

TITRE VII — Les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations (art. 101 à 118)

Chapitre 1 — Les règles de concurrence (art. 101 à 109)

Section 1 — Les règles applicables aux entreprises (art. 101 à 106)

Section 2 — Les aides accordées par les États (art. 107 à 109)

Chapitre 2 — Dispositions fiscales (art. 110 à 113)

Chapitre 3 — Le rapprochement des législations (*art. 114 à 118*)
TITRE VIII — La politique économique et monétaire (*art. 119 à 144*)
Chapitre 1 — La politique économique (*art. 120 à 126*)
Chapitre 2 — La politique monétaire (*art. 127 à 133*)
Chapitre 3 — Dispositions institutionnelles (*art. 134 et 135*)
Chapitre 4 — Dispositions propres aux états membres dont la monnaie est l'euro (*art. 136 à 138*)
Chapitre 5 — Dispositions transitoires (*art. 139 à 144*)
TITRE IX — Emploi (*art. 145 à 150*)
TITRE X — Politique sociale (*art. 151 à 161*)
TITRE XI — Le fonds social européen (*art. 162 à 164*)
TITRE XII — Éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport (*art. 165 et 166*)
TITRE XIII — Culture (*art. 167*)
TITRE XIV — Santé publique (*art. 168*)
TITRE XV — Protection des consommateurs (*art. 169*)
TITRE XVI — Réseaux transeuropéens (*art. 170 à 172*)
TITRE XVII — Industrie (*art. 173*)
TITRE XVIII — Cohésion économique, sociale et territoriale (*art. 174 à 178*)
TITRE XIX — Recherche et développement technologique et espace (*art. 179 à 190*)
TITRE XX — Environnement (*art. 191 à 193*)
TITRE XXI — Énergie (*art. 194*)
TITRE XXII — Tourisme (*art. 195*)
TITRE XXIII — Protection civile (*art. 196*)
TITRE XXIV — Coopération administrative (*art. 197*)
QUATRIÈME PARTIE — L'association des pays et territoires d'outre— mer
(art. 198 à 204)
CINQUIÈME PARTIE — L'action extérieure de l'Union (art. 205 à 222)
TITRE I — Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union (*art. 205*)
TITRE II — La politique commerciale commune (*art. 206 et 207*)
TITRE III — La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire (*art. 208 à 214*)
Chapitre 1 — Coopération au développement (*art. 208 à 211*)
Chapitre 2 — Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers (*art. 212 et 213*)
Chapitre 3 — L'aide humanitaire (*art. 214*)
TITRE IV — Les mesures restrictives (*art. 215*)
TITRE V — Accords internationaux (*art. 216 à 219*)

TITRE VI — Relations de l'Union avec les organisations internationales et les pays tiers et délégations de l'Union (*art. 220 et 221*)

TITRE VII — Clause de solidarité (*art. 222*)

SIXIÈME PARTIE — Dispositions institutionnelles et financières (*art. 223 à 334*)

TITRE I — Dispositions institutionnelles (*art. 223 à 309*)

Chapitre 1 — Les institutions (*art. 223 à 287*)

Section 1 — Le Parlement européen (*art. 223 à 234*)

Section 2 — Le Conseil européen (*art. 235 et 236*)

Section 3 — Le Conseil (*art. 237 à 243*)

Section 4 — La Commission (*art. 244 à 250*)

Section 5 — La Cour de justice de l'Union européenne (*art. 251 à 281*)

Section 6 — La Banque Centrale Européenne (*art. 282 à 284*)

Section 7 — La Cour des comptes (*art. 285 à 287*)

Chapitre 2 — Actes juridiques de l'Union, procédures d'adoption et autres dispositions (*art. 288 à 299*)

Section 1 — Les actes juridiques de l'Union (*art. 288 à 292*)

Section 2 — Procédures d'adoption des actes et autres dispositions (*art. 293 à 299*)

Chapitre 3 — Les organes consultatifs de l'Union (*art. 300 à 307*)

Section 1 — Le Comité économique et social (*art. 301 à 304*)

Section 2 — Le Comité des régions (*art. 305 à 307*)

Chapitre 4 — La banque européenne d'investissement (*art. 308 et 309*)

TITRE II — Dispositions financières (*art. 310 à 325*)

Chapitre 1 — Les ressources propres de l'Union (*art. 311*)

Chapitre 2 — Le cadre financier pluriannuel (*art. 312*)

Chapitre 3 — Le budget annuel de l'Union (*art. 313 à 316*)

Chapitre 4 — L'exécution du budget et la décharge (*art. 317 à 319*)

Chapitre 5 — Dispositions communes (*art. 320 à 324*)

Chapitre 6 — La lutte contre la fraude (*art. 325*)

TITRE III — Coopérations renforcées (*art. 326 à 334*)

SEPTIÈME PARTIE — Dispositions générales et finales (*art. 335 à 358*)

INSTRUMENTS DE DROIT DERIVE

Règlement 492/2011 (libre circulation des travailleurs)

Règlement (UE) No 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union

Journal officiel n° L 141 du 27 mai 2011 p. 1 – 12

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 46,

vu la proposition de la Commission européenne, après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CEE) no 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté a été modifié à plusieurs reprises et de façon substantielle. Il convient, dans un souci de clarté et de rationalité, de procéder à la codification dudit règlement.
- (2) La libre circulation des travailleurs doit être assurée à l'intérieur de l'Union. La réalisation de cet objectif implique l'abolition, entre les travailleurs des États membres, de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, ainsi que le droit pour ces travailleurs de se déplacer librement à l'intérieur de l'Union pour exercer une activité salariée, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
- (3) Il convient de prévoir des dispositions permettant d'atteindre les objectifs fixés par les articles 45 et 46 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans le domaine de la libre circulation.
- (4) La libre circulation constitue pour les travailleurs et leur famille un droit fondamental. La mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union doit être pour le travailleur un des moyens qui lui garantissent la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail et de faciliter sa promotion sociale, tout en contribuant à la satisfaction des besoins de l'économie des États membres. Il convient d'affirmer le droit de tous les travailleurs des États membres d'exercer l'activité de leur choix à l'intérieur de l'Union.
- (5) Ce droit devrait être reconnu indifféremment aux travailleurs «permanents», saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services.
- (6) Le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement, et aussi que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs, notamment en ce qui concerne les conditions d'intégration de la famille du travailleur dans le milieu du pays d'accueil.
- (7) Le principe de non-discrimination entre travailleurs de l'Union implique la reconnaissance à tous les ressortissants des États membres de la même priorité à l'emploi que celle dont bénéficient les travailleurs nationaux.
- (8) Les mécanismes de mise en contact et de compensation, notamment par le biais de la collaboration directe entre les services centraux de l'emploi et également entre les services régionaux, ainsi que de la coordination de l'action d'information,

assurent de façon générale une meilleure transparence du marché du travail. Les travailleurs désireux de se déplacer devraient également être informés de façon régulière des conditions de vie et de travail.

- (9) Des liens étroits existent entre la libre circulation des travailleurs, l'emploi et la formation professionnelle pour autant que celle-ci tend à mettre des travailleurs en mesure de répondre à des offres concrètes d'emploi émises dans d'autres régions de l'Union. De tels liens obligent à étudier les problèmes relevant de ces matières, non plus isolément, mais dans leurs relations d'interdépendance, en tenant compte également des problèmes de l'emploi sur le plan régional. Il est, dès lors, nécessaire d'orienter les efforts des États membres vers la coordination de leur politique de l'emploi,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

DE L'EMPLOI, DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ET DE LA FAMILLE DES TRAVAILLEURS

SECTION 1

De l'accès à l'emploi

Article premier

1. Tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.

2. Il bénéficie notamment, sur le territoire d'un autre État membre, de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles.

Article 2

Tout ressortissant d'un État membre et tout employeur exerçant une activité sur le territoire d'un État membre peuvent échanger leurs demandes et offres d'emplois, conclure des contrats de travail et les mettre à exécution, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur, sans qu'il puisse en résulter de discrimination.

Article 3

1. Dans le cadre du présent règlement, ne sont pas applicables les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre:

- a) qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers; ou
- b) qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, ont pour but ou effet exclusif ou principal d'écarter les ressortissants des autres États membres de l'emploi offert.

Le premier alinéa ne concerne pas les conditions relatives aux connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir.

2. Sont comprises notamment parmi les dispositions ou pratiques visées au paragraphe 1, premier alinéa, celles qui, dans un État membre:

- a) rendent obligatoire le recours à des procédures de recrutement de main-d'œuvre spéciales aux étrangers;
- b) limitent ou subordonnent à des conditions autres que celles qui sont applicables aux employeurs exerçant leurs activités sur le territoire de cet État l'offre d'emploi par voie de presse ou par toute autre voie;
- c) subordonnent l'accès à l'emploi à des conditions d'inscription dans les bureaux de placement ou font obstacle au recrutement nominatif de travailleurs, lorsqu'il s'agit de personnes qui ne résident pas sur le territoire de cet État.

Article 4

Les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres limitant, en nombre ou en pourcentage, par entreprise, par branche d'activité, par région ou à l'échelon national, l'emploi des étrangers, ne sont pas applicables aux ressortissants des autres États membres.

Lorsque, dans un État membre, l'octroi d'avantages quelconques à des entreprises est subordonné à l'emploi d'un pourcentage minimal de travailleurs nationaux, les

ressortissants des autres États membres sont comptés comme travailleurs nationaux, sous réserve de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Article 5

Le ressortissant d'un État membre qui recherche un emploi sur le territoire d'un autre État membre y reçoit la même assistance que celle que les bureaux d'emploi de cet État accordent à leurs propres ressortissants à la recherche d'un emploi.

Article 6

L'embauchage et le recrutement d'un ressortissant d'un État membre pour un emploi dans un autre État membre ne peuvent dépendre de critères médicaux, professionnels ou autres, discriminatoires en raison de la nationalité, par rapport à ceux appliqués aux ressortissants de l'autre État membre désirant exercer la même activité.

Le ressortissant en possession d'une offre nominative émanant d'un employeur d'un État membre autre que celui dont il est ressortissant peut être soumis à un examen professionnel si l'employeur le demande expressément lors du dépôt de son offre.

SECTION 2

De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement

Article 7

Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.

Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

Il bénéficie également, au même titre et dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, de l'enseignement des écoles professionnelles et des centres de réadaptation ou de rééducation.

Toute clause de convention collective ou individuelle ou d'autre réglementation

collective portant sur l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et de licenciement est nulle de plein droit dans la mesure où elle prévoit ou autorise des conditions discriminatoires à l'égard de travailleurs ressortissants des autres États membres.

Article 8

Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale. Il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise.

Le premier alinéa ne porte pas atteinte aux législations ou réglementations qui, dans certains États membres, accordent des droits plus étendus aux travailleurs en provenance d'autres États membres.

Article 9

1. Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin.

2. Le travailleur visé au paragraphe 1 peut, au même titre que les nationaux, s'inscrire, dans la région où il est employé, sur les listes de demandeurs de logements dans les lieux où de telles listes sont tenues, et il bénéficie des avantages et priorités qui en découlent.

Sa famille restée dans le pays de provenance est considérée, à cette fin, comme résidant dans ladite région, dans la mesure où les travailleurs nationaux bénéficient d'une présomption analogue.

SECTION 3

De la famille des travailleurs

Article 10

Les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un

autre État membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire.

Les États membres encouragent les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions.

CHAPITRE II

DE LA MISE EN CONTACT ET DE LA COMPENSATION DES OFFRES ET DES DEMANDES D'EMPLOI

(...)

CHAPITRE III

DES ORGANISMES CHARGÉS D'ASSURER UNE COLLABORATION ÉTROITE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE DE LIBRE

CIRCULATION ET D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS

(...)

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

(...)

Article 41

Le règlement (CEE) no 1612/68 est abrogé.

Les références faites au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe II.

Article 42

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Directive 2006/123 (directive Services)

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

Journal officiel n° L 376 du 27 décembre 2006 p. 36 – 68

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

Vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 47, paragraphe 2, première et troisième phrases, et son article 55,

Vu la proposition de la Commission,

Vu l'avis du Comité économique et social européen [1],

Vu l'avis du Comité des régions [2],

Statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité [3],

Considérant ce qui suit :

(1) La Communauté européenne vise à établir des liens toujours plus étroits entre les États et les peuples européens et à assurer le progrès économique et social. Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du traité, le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des services est assurée. Conformément à l'article 43 du traité, la liberté d'établissement est assurée. L'article 49 du traité établit le droit à la prestation de services à l'intérieur de la Communauté. L'élimination des obstacles au développement des activités de services entre États membres est un moyen essentiel pour renforcer l'intégration entre les peuples européens et pour promouvoir le progrès économique et social équilibré et durable. En éliminant ces obstacles, il importe de veiller à ce que le développement des activités de services contribue à l'accomplissement de la mission visée à l'article 2 du traité, à savoir promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de

la qualité de vie et la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

(2) Il est impératif d'avoir un marché des services concurrentiel pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois dans l'Union européenne. À l'heure actuelle, un grand nombre d'obstacles empêchent, au sein du marché intérieur, les prestataires, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), de se développer au-delà de leurs frontières nationales et de bénéficier pleinement du marché intérieur. La compétitivité mondiale des prestataires de l'Union européenne s'en trouve affectée. Un marché libre obligeant les États membres à supprimer les obstacles à la circulation transfrontalière des services, tout en renforçant la transparence et l'information pour les consommateurs, offrirait un plus grand choix et de meilleurs services, à des prix plus bas, aux consommateurs.

(3) Le rapport de la Commission sur « l'état du marché intérieur des services » a dressé l'inventaire d'un grand nombre d'obstacles qui empêchent ou freinent le développement des services entre États membres, en particulier ceux fournis par les PME qui sont prédominantes dans le domaine des services. Le rapport conclut qu'une décennie après ce qui aurait dû être l'achèvement du marché intérieur, un grand décalage subsiste encore entre la vision d'une économie intégrée pour l'Union européenne et la réalité vécue par les citoyens et les prestataires européens. Les obstacles affectent une large variété d'activités de services ainsi que l'ensemble des étapes de l'activité du prestataire et présentent de nombreux points communs, en particulier de découler souvent de lourdeurs administratives, de l'insécurité juridique qui entoure les activités transfrontalières et du manque de confiance mutuelle entre les États membres.

(4) Alors que les services sont les moteurs de la croissance économique et représentent 70 % du PIB et des emplois dans la majorité des États membres, cette fragmentation du marché

intérieur a un impact négatif sur l'ensemble de l'économie européenne et, en particulier, sur la compétitivité des PME et sur la circulation des travailleurs, et empêche les consommateurs d'avoir accès à un plus grand choix de services à des prix compétitifs. Il est important de souligner que le secteur des services constitue un secteur clé pour l'emploi des femmes, en particulier, et qu'elles sont donc susceptibles de bénéficier, dans une large mesure, des nouvelles possibilités offertes par la réalisation du marché intérieur des services. Le Parlement européen et le Conseil ont souligné que l'élimination des obstacles juridiques à l'établissement d'un véritable marché intérieur représente une priorité pour l'accomplissement de l'objectif fixé par le Conseil européen de Lisbonne, des 23 et 24 mars 2000, de renforcer l'emploi et la cohésion sociale et de parvenir à une croissance économique durable afin de faire de l'Union européenne l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. La suppression de ces obstacles, tout en garantissant un modèle social européen avancé, constitue une condition essentielle pour surmonter les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne et relancer l'économie européenne, en particulier en termes d'emploi et d'investissement. Aussi est-il important de parvenir à créer un marché intérieur des services en veillant à préserver un équilibre entre l'ouverture du marché et la sauvegarde des services publics, des droits sociaux et des droits des consommateurs.

(5) Il convient en conséquence d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres et de garantir aux destinataires et aux prestataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité. Étant donné que les obstacles au marché intérieur des services affectent aussi bien les opérateurs qui souhaitent s'établir dans d'autres États membres que ceux qui fournissent un service dans un autre État membre sans s'y établir, il convient de permettre au prestataire de développer ses activités de services au sein du marché intérieur soit en s'établissant dans un État membre, soit en faisant usage de la libre circulation des services. Les prestataires

devraient être en mesure de choisir entre ces deux libertés, en fonction de leur stratégie de développement dans chaque État membre.

(6) La suppression de ces obstacles ne peut se faire uniquement par l'application directe des articles 43 et 49 du traité, étant donné que, d'une part, le traitement au cas par cas par des procédures d'infraction à l'encontre des États membres concernés serait, en particulier suite aux élargissements, extrêmement compliqué pour les institutions nationales et communautaires et que, d'autre part, la levée de nombreux obstacles nécessite une coordination préalable des systèmes juridiques nationaux, y compris la mise en place d'une coopération administrative. Comme l'ont reconnu le Parlement européen et le Conseil, un instrument législatif communautaire permet la mise en place d'un véritable marché intérieur des services.

(7) La présente directive établit un cadre juridique général qui profite à une large variété de services tout en prenant en compte les particularités de chaque type d'activité ou de profession et de leur système de réglementation. Ce cadre repose sur une approche dynamique et sélective qui consiste à supprimer en priorité les obstacles qui peuvent l'être rapidement et, pour les autres, à lancer un processus d'évaluation, de consultation et d'harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques, qui permettra, progressivement et de manière coordonnée, la modernisation des systèmes nationaux de réglementation des activités de services indispensable pour la réalisation d'un véritable marché intérieur des services d'ici 2010. Il convient de prévoir une combinaison équilibrée de mesures relatives à l'harmonisation ciblée, à la coopération administrative, à la disposition sur la libre prestation des services et à l'incitation à l'élaboration de codes de conduite sur certaines questions. Ladite coordination des régimes législatifs nationaux devrait assurer un degré élevé d'intégration juridique communautaire et un haut niveau de protection des objectifs d'intérêt général, en particulier la protection des consommateurs, qui est vitale afin d'établir une confiance entre les États membres. La présente directive tient également compte d'autres objectifs d'intérêt général, y compris la protection de l'environnement, la sécurité publique et la santé publique, ainsi que de la nécessité de se conformer au droit du travail.

(8) Les dispositions de la présente directive concernant la liberté d'établissement et la libre circulation des services ne devraient s'appliquer que dans la mesure où les activités en cause sont ouvertes à la concurrence, de manière à ce qu'elles n'obligent pas les États membres à libéraliser les services d'intérêt économique général ou à privatiser des entités publiques proposant de tels services, ni à abolir les monopoles existants pour d'autres activités ou certains services de distribution.

(9) La présente directive s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité. Il s'ensuit qu'elle ne s'applique pas aux exigences telles que les règles de la circulation routière, la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé.

(10) La présente directive ne porte pas sur les critères d'accès de certains prestataires aux fonds publics, lesquels incluent en particulier les critères établissant les conditions dans lesquelles des prestataires sont habilités à recevoir un financement public, y compris les conditions contractuelles spécifiques, et en particulier les normes de qualité auxquelles est subordonnée la réception de fonds publics, par exemple pour les services sociaux.

(11) La présente directive n'interfère pas avec les mesures prises par les États membres, conformément au droit communautaire, pour protéger ou promouvoir la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias, y compris leur financement. La présente directive n'empêche pas les États membres d'appliquer leurs règles et principes fondamentaux en matière de liberté de la presse et de liberté d'expression. Elle n'affecte pas la législation des États membres interdisant la discrimination fondée sur la nationalité ou pour des motifs tels que ceux énoncés à l'article 13 du traité.

(12) La présente directive vise à créer un cadre juridique pour assurer la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres et n'harmonise pas le droit pénal ni ne lui porte atteinte. Toutefois, les États membres ne devraient pas avoir la possibilité de restreindre la libre prestation des services en appliquant des dispositions pénales qui affectent de façon particulière l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité à l'effet de contourner les règles énoncées dans la présente directive.

(13) Il importe également que la présente directive respecte pleinement les initiatives communautaires qui, fondées sur l'article 137 du traité, sont prises en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136 dudit traité concernant la promotion de l'emploi et l'amélioration des conditions de vie et de travail.

(14) La présente directive n'affecte pas les conditions d'emploi, y compris les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos, la durée minimale des congés payés annuels, les taux de salaire minimal, ainsi que la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, que les États membres appliquent dans le respect du droit communautaire ; elle n'affecte pas non plus les relations entre partenaires sociaux, y compris le droit de négocier et de conclure des conventions collectives, le droit de grève et le droit de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire. La présente directive ne s'applique pas aux services fournis par les agences de travail intérimaire. La présente directive n'affecte pas la législation des États membres en matière de sécurité sociale.

(15) La présente directive respecte l'exercice des droits fondamentaux applicables dans les États membres et tels que reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les explications qui l'accompagnent, et les concilie avec les libertés fondamentales énoncées aux articles 43 et 49 du traité. Ces droits fondamentaux incluent le droit de mener des actions syndicales conformément aux législations et aux pratiques nationales respectant le droit communautaire.

(16) La présente directive concerne uniquement les prestataires établis dans un État membre et ne couvre pas les aspects extérieurs. Elle ne vise

pas les négociations sur le commerce des services menées au sein des organisations internationales, notamment dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS).

(17) La présente directive ne vise que les services fournis en échange d'une contrepartie économique. Les services d'intérêt général ne sont pas couverts par la définition de l'article 50 du traité et ne relèvent donc pas du champ d'application de la présente directive. Les services d'intérêt économique général sont des services qui sont fournis en contrepartie d'une rémunération et entrent par conséquent dans le champ d'application de la présente directive. Toutefois, certains services d'intérêt économique général, notamment dans le domaine des transports, sont exclus du champ d'application de la présente directive et certains autres services d'intérêt économique général, par exemple ceux pouvant exister dans le domaine des services postaux, font l'objet d'une dérogation à la disposition sur la libre prestation des services établie par la présente directive. La présente directive ne traite pas du financement des services d'intérêt économique général et n'est pas applicable aux systèmes d'aides accordées par les États membres, en particulier dans le domaine social, conformément aux règles communautaires en matière de concurrence. La présente directive ne traite pas du suivi du Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général.

(18) Il convient d'exclure les services financiers du champ d'application de la présente directive étant donné que ces activités font l'objet d'une législation communautaire spécifique visant à réaliser, comme la présente directive, un véritable marché intérieur des services. Par conséquent, cette exclusion devrait concerner tous les services financiers tels que ceux ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, y compris la réassurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux titres, aux fonds d'investissements, aux paiements et aux conseils en investissement, y compris les services énumérés à l'annexe I de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice [4].

(19) Compte tenu de l'adoption en 2002 d'un ensemble d'instruments législatifs relatifs aux

services et réseaux de communications électroniques, ainsi qu'aux ressources et services associés, qui a établi un cadre réglementaire pour faciliter l'accès à ces activités au sein du marché intérieur, notamment par la suppression de la plupart des régimes d'autorisation individuelle, il convient d'exclure les questions régies par ces instruments du champ d'application de la présente directive.

(20) L'exclusion du champ d'application de la présente directive en ce qui concerne les matières relatives aux services de communications électroniques couvertes par la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») [5], 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 ») [6], 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 ») [7], la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») [8] et la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) [9], devraient s'appliquer non seulement aux questions spécifiquement traitées dans ces directives mais également aux matières pour lesquelles les directives laissent explicitement aux États membres la faculté d'adopter certaines mesures au niveau national.

(21) Les services de transport, y compris les transports urbains, les taxis et les ambulances, ainsi que les services portuaires, devraient être exclus du champ d'application de la présente directive.

(22) L'exclusion des soins de santé du champ d'application de la présente directive devrait couvrir les services de soins de santé et

pharmaceutiques fournis par des professionnels de la santé aux patients pour évaluer, maintenir ou rétablir leur état de santé lorsque ces activités sont réservées à une profession de santé réglementée dans l'État membre dans lequel les services sont fournis.

(23) La présente directive n'affecte pas le remboursement des soins de santé fournis dans un État membre autre que celui où réside le bénéficiaire des soins. Cette question a été tranchée par la Cour de justice à de nombreuses reprises et la Cour a reconnu les droits des patients. Il est important de traiter cette question dans un acte juridique communautaire distinct pour parvenir à une plus grande sécurité juridique et pour plus de clarté, dans la mesure où cette question n'est pas déjà traitée par le règlement (CEE) no 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [10]

(24) Il convient aussi d'exclure du champ d'application de la présente directive les services audiovisuels, quel que soit leur mode de transmission, y compris dans les cinémas. La présente directive ne devrait pas s'appliquer non plus aux aides accordées par les États membres dans le secteur audiovisuel, qui sont régies par les règles communautaires en matière de concurrence.

(25) Il convient d'exclure les activités de jeux d'argent, y compris les loteries et paris, du champ d'application de la présente directive compte tenu de la spécificité de ces activités qui entraînent de la part des États membres la mise en œuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs.

(26) La présente directive est sans préjudice de l'application de l'article 45 du traité.

(27) La présente directive ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou

d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive.

(28) La présente directive ne porte pas sur le financement des services sociaux, ni le système d'aides qui y est lié. Elle n'affecte pas non plus les critères ou conditions fixés par les États membres pour assurer que les services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public et de la cohésion sociale. En outre, elle ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des États membres.

(29) Compte tenu du fait que le traité prévoit des bases juridiques spécifiques en matière de fiscalité, et compte tenu des instruments communautaires déjà adoptés dans ce domaine, il convient d'exclure le domaine de la fiscalité du champ d'application de la présente directive.

(30) Les activités de services font déjà l'objet d'un acquis communautaire important. La présente directive s'appuie sur l'acquis communautaire et, donc, le complète. Des conflits entre la présente directive et d'autres instruments communautaires ont été identifiés ; il en est tenu compte dans la présente directive, notamment au moyen de dérogations. Il est néanmoins nécessaire de prévoir une règle pour les cas résiduels et exceptionnels de conflit entre une disposition de la présente directive et une disposition d'un autre instrument communautaire. L'existence d'un tel conflit devrait être établie conformément aux règles du traité relatives au droit d'établissement et à la libre circulation des services.

(31) La présente directive est compatible avec la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles [11] et ne l'affecte pas. Elle traite de questions autres que celles relatives aux qualifications professionnelles, par exemple celles de l'assurance responsabilité professionnelle, des communications commerciales, des activités pluridisciplinaires et de la simplification administrative. En ce qui concerne la prestation temporaire de services transfrontaliers, la dérogation à la disposition

sur la libre prestation des services prévue par la présente directive assure que le titre II relatif à la libre prestation des services de la directive 2005/36/CE n'est pas affecté. Par conséquent, aucune des mesures applicables en vertu de ladite directive dans l'État membre où le service est fourni n'est affectée par la disposition sur la libre prestation des services.

(32) La présente directive est cohérente avec la législation communautaire relative à la protection des consommateurs, notamment la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») [12] et le règlement 2006/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (« règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs ») [13].

(33) Les services couverts par la présente directive concernent une grande variété d'activités en constante évolution parmi lesquelles on retrouve les services aux entreprises tels que les services de conseil en management et gestion, les services de certification et d'essai, de gestion des locaux et notamment d'entretien des bureaux, les services de publicité ou liés au recrutement ou encore les services des agents commerciaux. Les services couverts englobent également les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que les services de conseil juridique ou fiscal, les services liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, ou à la construction, y compris les services des architectes, la distribution, l'organisation des foires commerciales, la location de voitures et les agences de voyage. Les services aux consommateurs sont également compris, notamment ceux dans le domaine du tourisme, y compris les guides touristiques, les services de loisir, les centres sportifs et les parcs d'attraction ainsi que, dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées. Ces activités peuvent concerner à la fois des services qui nécessitent une proximité entre prestataire et

destinataire, des services qui impliquent un déplacement du destinataire ou du prestataire et des services qui peuvent être fournis à distance, y compris via l'internet.

(34) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, pour déterminer si certaines activités, notamment celles qui sont financées par les pouvoirs publics ou fournies par des entités publiques, constituent un « service », il convient de les examiner au cas par cas et de tenir compte de toutes leurs caractéristiques, notamment la manière dont elles sont fournies, organisées et financées dans l'État membre concerné. La Cour de justice a estimé que la caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique des services en cause et que cette caractéristique est absente dans le cas des activités qui sont accomplies, sans contrepartie économique, par l'État ou pour le compte de l'État, dans le cadre de ses missions dans les domaines social, culturel, éducatif et judiciaire, tels que les cours dispensés au sein du système d'éducation nationale ou encore la gestion des régimes de sécurité sociale qui n'ont aucune activité de nature économique. Les montants versés par les destinataires à titre de participation aux frais de fonctionnement d'un système, par exemple les frais d'inscription ou de scolarité payés par les étudiants, ne constituent pas en eux-mêmes une rémunération dans la mesure où le service est toujours essentiellement financé par des fonds publics. Ces activités ne sont donc pas couvertes par la définition de « service » à l'article 50 du traité et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la présente directive.

(35) Les activités sportives non lucratives pratiquées à titre amateur revêtent une importance sociale considérable. Elles poursuivent souvent des objectifs entièrement sociaux ou de loisir. Elles ne constituent donc pas des activités économiques au sens du droit communautaire et ne devraient pas relever du champ d'application de la présente directive.

(36) La notion de « prestataire » devrait recouvrir toute personne physique ressortissante d'un État membre ou personne morale qui exerce une activité de services dans un État membre, en se prévalant soit de la liberté d'établissement, soit de la libre circulation des services. Ainsi la notion de prestataire ne devrait pas se limiter uniquement au cas où le

service est fourni à travers les frontières dans le cadre de la libre circulation des services mais devrait couvrir également le cas où un opérateur s'établit dans un État membre pour y développer des activités de services. Par ailleurs, la notion de prestataire ne devrait pas viser le cas des succursales de sociétés de pays tiers dans un État membre car, conformément à l'article 48 du traité, la liberté d'établissement et la libre prestation des services ne bénéficient qu'aux sociétés constituées en conformité avec la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté. La notion de « destinataire » devrait comprendre également les ressortissants de pays tiers qui bénéficient déjà de droits qui leur sont conférés par des actes communautaires tels que le règlement (CEE) no 1408/71, la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée [14], le règlement (CE) no 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) no 1408/71 et du règlement (CEE) no 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité [15] et la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres [16]. Les États membres ont, en outre, la possibilité d'étendre la notion de destinataire aux autres ressortissants de pays tiers qui sont présents sur leur territoire.

(37) Le lieu d'établissement d'un prestataire devrait être déterminé conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle le concept d'établissement implique l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable et pour une durée indéterminée. Cette exigence est également remplie lorsqu'une société est constituée pour une période donnée ou lorsqu'elle loue le bâtiment ou l'installation au moyen duquel elle exerce son activité. Elle peut aussi être remplie lorsqu'un État membre octroie des autorisations portant uniquement sur des services précis pour une durée limitée. Un établissement ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une filiale, d'une succursale

ou d'une agence ; il peut s'agir d'un bureau géré par le propre personnel d'un prestataire ou par une personne indépendante, mais mandatée pour agir de façon permanente pour l'entreprise, comme le ferait une agence. Selon cette définition, qui exige l'exercice effectif d'une activité économique sur le lieu d'établissement du prestataire, une simple boîte aux lettres ne constitue pas un établissement. Dans les cas où un prestataire a plusieurs lieux d'établissement, il importe de déterminer à partir de quel lieu d'établissement le service concerné est fourni. Dans les cas où il est difficile de déterminer, entre plusieurs lieux d'établissement, celui à partir duquel un service donné est fourni, le lieu d'établissement est celui dans lequel le prestataire a le centre de ses activités pour ce service précis.

(38) La notion de « personne morale », d'après les dispositions du traité relatives à l'établissement, laisse aux opérateurs le choix de la forme juridique qu'ils jugent appropriée pour l'exercice de leur activité. Par conséquent, on entend par « personne morale », au sens du traité, toute entité constituée en vertu du droit d'un État membre ou régie par celui-ci, quelle que soit sa forme juridique.

(39) La notion de « régime d'autorisation » recouvre notamment les procédures administratives par lesquelles sont octroyés des autorisations, licences, agréments ou concessions mais aussi l'obligation, pour pouvoir exercer l'activité, d'être inscrit à un ordre professionnel ou dans un registre, dans un rôle ou une base de données, d'être conventionné auprès d'un organisme ou d'obtenir une carte professionnelle. L'octroi d'une autorisation peut résulter non seulement d'une décision formelle, mais aussi d'une décision implicite découlant, par exemple, du silence de l'autorité compétente ou du fait que l'intéressé doit attendre un accusé de réception d'une déclaration pour commencer l'activité concernée ou pour que cette dernière soit légale.

(40) La notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » à laquelle se réfèrent certaines dispositions de la présente directive a été élaborée par la Cour de justice dans sa jurisprudence relative aux articles 43 et 49 du traité et est susceptible d'évoluer encore. Cette notion, au sens que lui donne la jurisprudence de la Cour, couvre au moins les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique et

la santé publique, au sens des articles 46 et 55 du traité, le maintien de l'ordre social, des objectifs de politique sociale, la protection des destinataires de services, la protection des consommateurs, la protection des travailleurs, y compris la protection sociale des travailleurs, le bien-être des animaux, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la lutte contre la fraude, la lutte contre la concurrence déloyale, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire, la protection des créanciers, la protection de la bonne administration de la justice, la sécurité routière, la protection de la propriété intellectuelle, des objectifs de politique culturelle, y compris la sauvegarde de la liberté d'expression de différentes composantes, notamment les valeurs sociales, culturelles, religieuses et philosophiques de la société, la nécessité de garantir un niveau élevé d'éducation, le maintien du pluralisme de la presse et la promotion de la langue nationale, la préservation du patrimoine historique et artistique national, et la politique vétérinaire.

(41) La notion d'« ordre public », telle qu'interprétée par la Cour de justice, recouvre la protection contre une menace réelle et suffisamment grave, affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société, et peut comprendre, en particulier, les questions touchant à la dignité humaine, à la protection des mineurs et des adultes vulnérables et au bien-être des animaux. De même, la notion de « sécurité publique » comprend les questions de sûreté publique.

(42) Les règles en matière de procédures administratives ne devraient pas viser à harmoniser les procédures administratives mais avoir pour objectif de supprimer les régimes d'autorisation, les procédures et les formalités qui, en raison de leur excessive lourdeur, font obstacle à la liberté d'établissement et à la création de nouvelles entreprises de services.

(43) Une des difficultés fondamentales rencontrées en particulier par les PME dans l'accès aux activités de services et leur exercice réside dans la complexité, la longueur et l'insécurité juridique des procédures administratives. Pour cette raison, à l'instar de certaines initiatives de modernisation et de bonnes pratiques administratives au niveau communautaire ou national, il convient d'établir des principes de simplification

administrative, notamment par la limitation de l'obligation d'autorisation préalable aux cas où cela est indispensable et par l'introduction du principe de l'autorisation tacite des autorités compétentes après l'expiration d'un certain délai. Une telle action de modernisation, tout en assurant les exigences de transparence et de mise à jour des informations relatives aux opérateurs, vise à éliminer les retards, les coûts et les effets dissuasifs qui découlent, par exemple, de démarches non nécessaires ou excessivement complexes et lourdes, de la duplication des opérations, du formalisme dans la présentation de documents, de l'utilisation arbitraire de pouvoirs par les instances compétentes, de délais indéterminés ou excessivement longs, d'une durée de validité limitée de l'autorisation octroyée ou de frais et sanctions disproportionnés. De telles pratiques ont des effets dissuasifs particulièrement importants à l'égard des prestataires souhaitant développer leurs activités dans d'autres États membres et nécessitent une modernisation coordonnée au sein d'un marché intérieur élargi à vingt-cinq États membres.

(44) Les États membres introduisent, le cas échéant, des formulaires harmonisés au niveau communautaire, établis par la Commission, destinés à servir d'équivalents aux certificats, attestations ou à tout autre document relatif à l'établissement.

(45) Pour examiner s'il convient de simplifier les procédures et formalités, les États membres devraient pouvoir prendre en considération, notamment, leur nécessité, leur nombre, le risque de duplication, le coût, la clarté et l'accessibilité ainsi que les délais et les difficultés pratiques qu'elles peuvent impliquer pour le prestataire concerné.

(46) Afin de faciliter l'accès aux activités de services et leur exercice dans le marché intérieur, il convient d'établir un objectif, commun à tous les États membres, de simplification administrative et de prévoir des dispositions concernant notamment le droit à l'information, les procédures par voie électronique et l'encadrement des régimes d'autorisation. D'autres mesures prises au niveau national pour répondre à cet objectif pourraient consister à réduire le nombre de procédures et formalités applicables aux activités de service en s'assurant qu'elles sont indispensables pour réaliser un objectif d'intérêt

général et qu'elles ne font pas double emploi entre elles quant à leur contenu ou leurs finalités.

(47) Dans un but de simplification administrative, il convient de ne pas imposer de manière générale des exigences de forme, telles que la présentation de documents originaux, de copies certifiées conformes ou de la traduction certifiée conforme, sauf dans le cas où cela est objectivement justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des travailleurs, la santé publique, la protection de l'environnement ou la protection des consommateurs. Il convient aussi de garantir qu'une autorisation donne, en règle générale, accès à une activité de services, ou à son exercice, sur l'ensemble du territoire national, à moins qu'une autorisation propre à chaque établissement, par exemple pour chaque implantation de grandes surfaces commerciales, ou une limitation de l'autorisation à une partie spécifique du territoire national, soit objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

(48) Afin de simplifier davantage les procédures administratives, il convient de veiller à ce que chaque prestataire ait un interlocuteur unique par l'intermédiaire duquel il peut accomplir toutes les procédures et formalités (ci-après dénommé « guichet unique »). Le nombre de guichets uniques par État membre peut varier selon les compétences régionales ou locales ou selon les activités concernées. La création de ces guichets uniques ne devrait pas porter atteinte à la répartition des attributions entre autorités compétentes au sein de chaque système national. Lorsque plusieurs autorités au niveau régional ou local sont compétentes, l'une d'entre elles peut assurer le rôle de guichet unique et de coordinateur à l'égard des autres autorités. Les guichets uniques peuvent être constitués non seulement par des autorités administratives mais également par des chambres de commerce ou des métiers ou des organisations professionnelles ou des organismes privés auxquels un État membre a décidé de confier cette fonction. Les guichets uniques ont vocation à jouer un rôle important d'assistance au prestataire, soit en tant qu'autorité directement compétente pour délivrer les actes nécessaires pour l'accès à une activité de service, soit en tant qu'intermédiaire entre le prestataire et ces autorités directement compétentes.

(49) La redevance dont les guichets uniques peuvent demander l'acquittement devrait être proportionnée au coût des procédures et formalités qu'ils accomplissent. Cette disposition ne devrait pas s'opposer à ce que les États membres chargent leurs guichets uniques de la perception d'autres redevances administratives telles que celles des instances de contrôle.

(50) Il est nécessaire pour les prestataires et les destinataires de services d'avoir un accès aisé à certains types d'informations. Il devrait appartenir à chaque État membre de déterminer, dans le cadre de la présente directive, la manière dont les informations sont fournies aux prestataires et aux destinataires de services. Notamment, l'obligation faite aux États membres de garantir aux prestataires et destinataires des services un accès aisé aux informations utiles, et qu'il puisse y être accédé par le public sans obstacles, devrait pouvoir être remplie en rendant accessibles lesdites informations sur un site internet. Toute information devrait être communiquée d'une manière claire et non ambiguë.

(51) L'information fournie aux prestataires et destinataires de services devrait comprendre, notamment, des informations relatives aux procédures et formalités, aux coordonnées des autorités compétentes, aux conditions d'accès aux bases de données et aux registres publics, ainsi qu'aux informations concernant les voies de recours disponibles et aux coordonnées des associations et organisations auprès desquelles les prestataires ou les destinataires peuvent obtenir une assistance pratique. L'obligation faite aux autorités d'aider prestataires et destinataires ne devrait pas comprendre celle de fournir des conseils juridiques dans des cas individuels. Cependant, des informations d'ordre général sur l'interprétation ou l'application habituelle des exigences devraient être fournies. Les questions telles que la responsabilité pour la communication d'informations erronées ou trompeuses devraient relever de la compétence des États membres.

(52) La mise en place d'un système de procédures et de formalités effectuées par voie électronique dans un avenir raisonnablement proche est indispensable à la simplification administrative en matière d'activités de services, au bénéfice des prestataires, des

destinataires et des autorités compétentes. La réalisation d'une telle obligation de résultat peut nécessiter l'adaptation des législations nationales et autres règles applicables aux services. Cette obligation ne devrait pas empêcher les États membres de prévoir, outre les moyens électroniques, d'autres façons d'accomplir ces procédures et formalités. Le fait que ces mêmes procédures et formalités doivent pouvoir être effectuées à distance nécessite en particulier que les États membres s'assurent qu'elles puissent être accomplies par delà les frontières. Cette obligation de résultat ne vise pas les procédures ou formalités qui, par nature, ne peuvent être réalisées à distance. Par ailleurs, ceci n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues.

(53) Un entretien entre le demandeur et l'autorité compétente peut être exigé, pour l'octroi de licences pour certaines activités de service, afin d'évaluer l'intégrité personnelle du demandeur et son aptitude à exercer le service en question. Dans de tels cas, le système de formalités effectuées par voie électronique peut ne pas être approprié.

(54) La possibilité d'avoir accès à une activité de service ne devrait pouvoir être subordonnée à l'obtention d'une autorisation de la part des autorités compétentes que si un tel acte répond aux critères de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Cela signifie, en particulier, qu'un régime d'autorisation n'est admissible que lorsqu'un contrôle a posteriori ne serait pas efficace compte tenu de l'impossibilité de constater a posteriori les défauts des services concernés et compte tenu des risques et dangers qui résulteraient de l'absence de contrôle a priori. Ces dispositions de la directive ne peuvent justifier des régimes d'autorisation qui sont par ailleurs interdits par d'autres instruments communautaires, tels que la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques [17] ou la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») [18]. Les résultats du processus d'évaluation mutuelle permettront de déterminer, au niveau communautaire, les types

d'activités pour lesquelles les régimes d'autorisation devraient être supprimés.

(55) La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la possibilité qu'ont les États membres de retirer ultérieurement des autorisations lorsque les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus réunies.

(56) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les objectifs de santé publique, de protection des consommateurs, de santé animale et de protection de l'environnement urbain constituent des raisons impérieuses d'intérêt général. Des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent justifier l'application de régimes d'autorisation et d'autres restrictions. Toutefois, ces régimes d'autorisation et ces restrictions ne devraient pouvoir opérer aucune discrimination sur la base de la nationalité. En outre, les principes de nécessité et de proportionnalité devraient toujours être respectés.

(57) Les dispositions de la présente directive relative aux régimes d'autorisation devraient s'appliquer dans les cas où l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité par des opérateurs nécessite une décision de l'autorité compétente. Ceci ne concerne ni les décisions prises par les autorités compétentes de créer une entité publique ou privée pour la prestation d'un service donné, ni la conclusion de contrats par les autorités compétentes pour la fourniture d'un service donné qui relève de règles relatives aux marchés publics, étant donné que la présente directive ne traite pas des règles relatives aux marchés publics.

(58) Afin de faciliter l'accès aux activités de services et leur exercice, il est important d'évaluer les régimes d'autorisation et les motifs qui les justifient et d'en faire rapport. Cette obligation de présenter un rapport concerne seulement l'existence des régimes d'autorisation et non les critères et conditions d'octroi d'une autorisation.

(59) L'autorisation devrait normalement permettre au prestataire d'accéder à l'activité de service ou d'exercer une telle activité sur l'ensemble du territoire national, à moins qu'une limite territoriale ne se justifie par une raison impérieuse d'intérêt général. Par exemple, la protection de l'environnement justifie l'exigence d'obtenir une autorisation individuelle pour chaque installation sur le

territoire national. La présente disposition ne devrait pas affecter les compétences régionales ou locales en matière d'octroi d'une autorisation au sein des États membres.

(60) La présente directive, et en particulier les dispositions concernant les régimes d'autorisation et l'étendue territoriale d'une autorisation, ne devrait pas avoir d'incidence sur la répartition des compétences régionales ou locales au sein des États membres, y compris l'autonomie régionale ou locale et l'utilisation des langues officielles.

(61) La disposition relative à la non-duplication des conditions d'octroi d'une autorisation ne devrait pas empêcher les États membres d'appliquer leurs propres conditions prévues dans le régime d'autorisation. Elle devrait seulement exiger que les autorités compétentes, lorsqu'elles examinent si le demandeur remplit ces conditions, prennent en considération les conditions équivalentes qui sont déjà remplies par le demandeur dans un autre État membre. La présente disposition ne devrait pas exiger le respect des conditions d'octroi d'une autorisation prévues par le régime d'autorisation d'un autre État membre.

(62) Dans les cas où le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques, une procédure de sélection entre plusieurs candidats potentiels devrait être prévue, dans le but de développer, par le jeu de la libre concurrence, la qualité et les conditions d'offre des services à la disposition des utilisateurs. Une telle procédure devrait respecter les garanties de transparence et d'impartialité, et l'autorisation ainsi octroyée ne devrait pas avoir une durée excessive, ne devrait pas être renouvelée automatiquement et ne devrait prévoir aucun avantage pour le prestataire dont l'autorisation vient juste d'expirer. En particulier, la durée de l'autorisation octroyée devrait être fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements et une rémunération équitable des capitaux investis. La présente disposition ne devrait pas empêcher les États membres de limiter le nombre d'autorisations pour des raisons autres que la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques. Ces autorisations devraient, en tout état de cause,

rester soumises au respect des autres dispositions en matière de régime d'autorisation prévues par la présente directive.

(63) À défaut de dispositions différentes, en l'absence de réponse dans un délai donné, l'autorisation devrait être considérée comme étant octroyée. Toutefois, des dispositions différentes peuvent être prévues pour certaines activités lorsque celles-ci sont objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, notamment l'intérêt légitime d'une tierce partie. De telles dispositions devraient pouvoir comprendre les règles nationales qui prévoient qu'en l'absence de réponse de l'autorité compétente la demande est réputée rejetée, ce rejet pouvant faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

(64) En vue de créer un véritable marché intérieur des services, il est nécessaire de supprimer les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services qui figurent encore dans les législations de certains États membres et qui sont incompatibles avec, respectivement, les articles 43 et 49 du traité. Les restrictions interdites affectent particulièrement le marché intérieur des services et doivent être démantelées d'une manière systématique le plus rapidement possible.

(65) La liberté d'établissement implique notamment le principe de l'égalité de traitement qui interdit non seulement toute discrimination fondée sur la nationalité mais également toute discrimination indirecte fondée sur d'autres critères qui sont susceptibles d'aboutir en fait à ce même résultat. Ainsi, l'accès à une activité de services ou son exercice dans un État membre, tant à titre principal que secondaire, ne devrait pas être subordonné à des critères tels que le lieu d'établissement, de résidence, de domicile ou de prestation principale d'une activité. Toutefois, ces critères ne devraient pas comprendre les exigences selon lesquelles le prestataire, un de ses salariés ou un représentant doit être présent pendant l'exercice de l'activité lorsque des raisons impérieuses d'intérêt général le justifient. En outre, un État membre ne devrait pas entraver la capacité juridique et la capacité des sociétés, constituées conformément à la législation d'un autre État membre sur le territoire duquel elles ont leur établissement primaire, d'ester en justice. Ou encore, un État membre ne devrait pas pouvoir

prévoir une forme d'avantage pour les prestataires présentant un lien particulier avec un contexte socio-économique national ou local, ou bien limiter en fonction du lieu d'établissement du prestataire la faculté de ce dernier d'acquérir, d'exploiter ou d'aliéner des droits et des biens ou d'accéder aux diverses formes de crédit et de logement dans la mesure où ces facultés sont utiles à l'accès à son activité ou à son exercice effectif.

(66) L'accès à une activité de services ou son exercice sur le territoire d'un État membre ne devrait pas faire l'objet d'un test économique. L'interdiction des tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation devrait viser les tests économiques en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbain, la politique sociale ou la santé publique. L'interdiction ne devrait pas affecter l'exercice des compétences des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence.

(67) En ce qui concerne les garanties financières et l'assurance, l'interdiction ne devrait porter que sur l'obligation de constituer cette garantie ou de souscrire cette assurance auprès d'une institution financière établie dans l'État membre concerné.

(68) En ce qui concerne l'inscription préalable du prestataire, l'interdiction ne devrait porter que sur la condition pour le prestataire d'avoir été, préalablement à son établissement, inscrit pendant une certaine période dans un registre tenu dans l'État membre concerné.

(69) Afin de coordonner la modernisation des réglementations nationales au regard des exigences du marché intérieur, il convient d'évaluer certaines exigences nationales non discriminatoires qui, de par leurs caractéristiques, sont susceptibles de restreindre sensiblement voire d'empêcher l'accès à une activité ou son exercice au titre de la liberté d'établissement. L'évaluation devrait porter uniquement sur la compatibilité de ces exigences avec les critères déjà fixés par la Cour de justice quant à la liberté d'établissement. Elle ne devrait pas porter sur l'application du droit communautaire en matière de concurrence. Lorsque ces exigences sont discriminatoires, qu'elles ne sont pas objectivement justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ou

qu'elles sont disproportionnées, il convient de les supprimer ou de les modifier. Le résultat de l'évaluation sera différent en fonction de la nature de l'activité et de l'intérêt général concerné. En particulier, ces exigences pourraient être pleinement justifiées lorsqu'elles poursuivent des objectifs de politique sociale.

(70) Aux fins de la présente directive, et sans préjudice de l'article 16 du traité, des services ne peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général que s'ils sont fournis en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné. L'attribution de cette mission devrait se faire au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme est déterminée par l'État membre concerné, et devrait définir la nature exacte de la mission attribuée.

(71) Le processus d'évaluation mutuelle prévu dans la présente directive ne devrait limiter en rien la liberté qu'ont les États membres de fixer dans leur législation un niveau élevé de protection de l'intérêt général, en particulier en liaison avec des objectifs en matière de politique sociale. En outre, il est nécessaire que ce processus tienne pleinement compte de la spécificité des services d'intérêt économique général et des missions particulières qui leur sont assignées. Ceci peut justifier certaines restrictions à la liberté d'établissement, en particulier quand ces restrictions concernent la protection de la santé publique et la politique sociale et lorsqu'elles satisfont aux conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, points a), b) et c). Par exemple, s'agissant de l'obligation d'adopter une forme juridique spécifique afin d'exercer certains services dans le domaine social, la Cour de justice a d'ores et déjà admis qu'il peut être justifié de soumettre le prestataire à l'exigence de ne pas poursuivre de but lucratif.

(72) Les services d'intérêt économique général sont chargés de missions importantes liées à la cohésion sociale et territoriale. Le processus d'évaluation prévu dans la présente directive ne devrait pas faire obstacle à l'accomplissement de ces missions. Les exigences requises pour accomplir de telles missions ne devraient pas être affectées par ledit processus ; en même temps, il convient de remédier aux restrictions injustifiées à la liberté d'établissement.

(73) Parmi les exigences à examiner figurent les régimes nationaux qui, pour des raisons autres que celles afférentes aux qualifications professionnelles, réservent l'accès à certaines activités à des prestataires particuliers. Ces exigences incluent également l'obligation faite au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière, notamment d'être une personne morale, une société personnelle, une entité sans but lucratif ou une société appartenant exclusivement à des personnes physiques, ainsi que les exigences relatives à la détention du capital d'une société, notamment l'obligation de disposer d'un capital minimum pour certaines activités de services ou d'avoir une qualification particulière pour détenir du capital social ou gérer certaines sociétés. L'évaluation de la compatibilité des tarifs obligatoires minimums ou maximums avec la liberté d'établissement ne vise que les tarifs imposés par les autorités compétentes spécifiquement pour la prestation de certains services et non, par exemple, les règles générales relatives à la fixation des prix comme pour la location d'un logement.

(74) Le processus d'évaluation mutuelle signifie que pendant la phase de transposition les États membres devront d'abord procéder à un examen de leur législation afin de déterminer si des exigences telles que celles décrites ci-dessus existent dans leur système juridique. À la fin de la phase de transposition, au plus tard, les États membres devraient établir un rapport sur les résultats de cet examen. Chaque rapport sera soumis aux autres États membres et à toutes les parties intéressées. Les États membres disposeront alors de six mois pour présenter leurs observations concernant ces rapports. Au plus tard un an après la date de transposition de la présente directive, la Commission devrait rédiger un rapport de synthèse, accompagné, le cas échéant, de propositions de nouvelles initiatives. Si nécessaire, la Commission, en coopération avec les États membres, pourrait leur prêter son concours en vue d'élaborer une méthode commune.

(75) Le fait que la présente directive fixe un certain nombre d'exigences que les États membres doivent supprimer ou évaluer pendant la période de transposition est sans préjudice des recours en manquement contre un État membre pour violation des articles 43 ou 49 du traité.

(76) La présente directive ne concerne pas l'application des articles 28 à 30 du traité relatifs à la libre circulation des marchandises. Les restrictions interdites en vertu de la disposition sur la libre prestation des services visent les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels.

(77) Lorsqu'un opérateur se déplace dans un autre État membre pour y exercer une activité de service, il y a lieu de distinguer les situations relevant de la liberté d'établissement de celles couvertes par la libre circulation des services, en fonction du caractère temporaire de l'activité concernée. Pour ce qui est de la distinction entre la liberté d'établissement et la libre circulation des services l'élément clé est, selon la jurisprudence de la Cour de justice, de savoir si l'opérateur est établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné. Si l'opérateur est établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné, il devrait rentrer dans le champ d'application de la liberté d'établissement. Si, au contraire, l'opérateur n'est pas établi dans l'État membre dans lequel il fournit le service concerné, son activité devrait relever de la libre circulation des services. La Cour de justice a constamment affirmé que le caractère temporaire des activités en cause devrait être apprécié non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité. Le caractère temporaire de la prestation ne devrait pas exclure la possibilité pour le prestataire de se doter, dans l'État membre où le service est fourni, d'une certaine infrastructure telle qu'un bureau, un cabinet d'avocats ou une étude, dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation en cause.

(78) Afin d'assurer une mise en œuvre effective de la libre circulation des services et de faire en sorte que les destinataires et les prestataires puissent utiliser et fournir des services dans l'ensemble de la Communauté sans considération de frontières, il convient de préciser dans quelle mesure les exigences de l'État membre où le service est fourni peuvent être imposées. Il est impératif de veiller à ce que la disposition sur la libre prestation des services n'empêche pas l'État membre où le service est fourni d'imposer ses exigences spécifiques, conformément aux principes énoncés à l'article

16, paragraphe 1, points a) à c), pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ou pour la protection de l'environnement.

(79) La Cour de justice a constamment affirmé qu'un État membre conserve le droit de prendre des mesures visant à empêcher des prestataires de tirer parti de façon abusive des principes du marché intérieur. Les abus de la part d'un prestataire devraient être établis au cas par cas.

(80) Il est nécessaire de veiller à ce que les prestataires puissent emporter l'équipement qui fait partie intégrante de la prestation de service lorsqu'ils se déplacent afin de fournir des services dans un autre État membre. En particulier, il importe d'éviter les situations dans lesquelles le service ne peut être fourni faute d'équipement ou dans lesquelles les prestataires encourent des frais supplémentaires, par exemple parce qu'ils sont amenés à louer ou à acheter un équipement différent de celui qu'ils utilisent habituellement ou à s'écarter sensiblement de la façon dont ils exercent habituellement leur activité.

(81) La notion d'équipement ne couvre pas les objets matériels fournis par le prestataire au client ou entrant dans la composition d'un objet matériel résultant de l'activité de service (par exemple des matériaux de construction ou des pièces détachées) ou utilisés ou laissés sur place au cours de la fourniture du service (par exemple des combustibles, des explosifs, des feux d'artifice, des pesticides, des poisons ou des médicaments).

(82) Les dispositions de la présente directive ne devraient pas faire obstacle à l'application par un État membre de règles en matière de conditions d'emploi. Conformément au traité, ces dispositions législatives, réglementaires et administratives devraient être justifiées pour des raisons liées à la protection des travailleurs, ne pas être discriminatoires, être nécessaires et proportionnées, conformément à l'interprétation de la Cour de justice, et respecter les autres dispositions communautaires applicables.

(83) Il convient de veiller à ce que l'application de la disposition sur la libre prestation des services ne puisse être écartée que dans les domaines couverts par les dérogations. Ces dérogations sont nécessaires pour tenir compte du degré d'intégration du marché intérieur ou de

certain instruments communautaires relatifs aux services qui prévoient qu'un prestataire est soumis à l'application d'une autre loi que celle de l'État membre d'établissement. En outre, à titre exceptionnel, des mesures à l'encontre d'un prestataire donné devraient également pouvoir être prises dans certains cas individuels et selon certaines conditions de fond et de procédure strictes. En outre, toute restriction à la libre circulation des services ne pourra bénéficier d'une exception que si elle est conforme aux droits fondamentaux qui font partie intégrante des principes généraux du droit inscrits dans l'ordre juridique communautaire.

(84) La dérogation à la disposition sur la libre prestation des services concernant les services postaux devrait couvrir les activités réservées au prestataire du service universel ainsi que les autres services postaux.

(85) La dérogation à la disposition sur la libre prestation des services en ce qui concerne le recouvrement judiciaire de créances et la mention d'éventuels instruments futurs d'harmonisation ne devrait viser que l'accès à des activités consistant notamment à engager une action devant une juridiction en vue du recouvrement de créances ainsi que l'exercice de ces activités.

(86) La présente directive ne devrait pas affecter les conditions de travail et d'emploi qui, conformément à la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services [19], s'appliquent aux travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de service sur le territoire d'un autre État membre. Dans de tels cas, la directive 96/71/CE dispose que les prestataires respectent, dans certaines matières énumérées, les conditions d'emploi applicables dans l'État membre où le service est fourni. Ces conditions sont les suivantes : périodes maximales de travail et périodes minimales de repos, durée minimale des congés annuels payés, taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires, conditions de mise à disposition des travailleurs, notamment par des entreprises de travail intérimaire, sécurité, santé et hygiène au travail, mesures protectrices applicables aux conditions de travail et d'emploi des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher, des enfants et des jeunes et

égalité de traitement entre hommes et femmes, ainsi que d'autres dispositions en matière de non-discrimination. Sont concernées, non seulement les conditions de travail et d'emploi fixées par des dispositions législatives, mais également celles qui sont fixées par des conventions collectives ou sentences arbitrales qui sont officiellement ou de facto déclarées d'application générale au sens de la directive 96/71/CE. En outre, la présente directive n'empêche pas les États membres d'imposer des conditions de travail et d'emploi concernant d'autres matières que celles qui sont énumérées à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/71/CE pour des raisons d'ordre public.

(87) La présente directive ne devrait pas non plus affecter les conditions de travail et d'emploi dans les cas où le travailleur employé pour la prestation d'un service transfrontalier est recruté dans l'État membre dans lequel le service est fourni. En outre, la présente directive ne devrait pas affecter le droit pour l'État membre dans lequel le service est fourni de déterminer s'il existe une relation de travail et d'établir une distinction entre les personnes non salariées et les personnes salariées, y compris les « faux indépendants ». À cet égard, la caractéristique essentielle de la relation de travail au sens de l'article 39 du traité devrait être la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, pour le compte d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle reçoit une rémunération. Toute activité qu'une personne exerce hors d'un lien de subordination doit être qualifiée d'activité non salariée aux fins des articles 43 et 49 du traité.

(88) La disposition sur la libre prestation des services ne devrait pas s'appliquer pas aux cas où, conformément au droit communautaire, une activité est réservée dans un État membre à une profession particulière, comme par exemple le fait de réserver aux juristes l'activité de conseil juridique.

(89) La dérogation à la disposition sur la libre prestation des services en matière d'immatriculation de véhicules pris en leasing dans un État membre autre que celui d'utilisation résulte de la jurisprudence de la Cour de justice qui a reconnu qu'un État membre peut soumettre à une telle obligation les véhicules utilisés sur son territoire, dans des conditions qui sont proportionnelles. Une telle

exclusion ne couvre pas la location occasionnelle ou temporaire.

(90) Les relations contractuelles entre un prestataire et un client, ainsi qu'entre un employeur et un salarié ne sont pas couvertes par la présente directive. Le droit applicable en ce qui concerne les obligations contractuelles ou non contractuelles du prestataire devrait être déterminé par les règles du droit international privé.

(91) Il convient de laisser la possibilité aux États membre de prendre, à titre exceptionnel et au cas par cas, des mesures dérogeant à la disposition sur la libre prestation des services à l'égard d'un prestataire établi dans un autre État membre pour des motifs de sécurité des services. Toutefois, une telle possibilité ne devrait pouvoir être utilisée qu'en l'absence d'harmonisation communautaire.

(92) Les restrictions à la libre circulation des services contraires à la présente directive peuvent découler non seulement des mesures prises à l'encontre des prestataires, mais également des multiples entraves à l'utilisation des services par les destinataires et en particulier par les consommateurs. La présente directive indique, à titre d'exemple, certains types de restrictions à l'encontre d'un destinataire qui souhaite utiliser un service fourni par un prestataire établi dans un autre État membre. Sont aussi inclus les cas où les destinataires d'un service sont dans l'obligation d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes ou de faire une déclaration auprès de ces dernières pour recevoir un service d'un prestataire établi dans un autre État membre. Ne sont pas concernés les régimes généraux d'autorisation qui s'appliquent également à l'utilisation d'un service fourni par un prestataire établi dans le même État membre.

(93) La notion d'aide financière destinée à l'utilisation d'un service donné ne devrait s'appliquer ni aux systèmes d'aides octroyées par les États membres, en particulier dans le domaine social ou dans le secteur culturel, qui sont couverts par les règles communautaires en matière de concurrence, ni aux aides financières générales qui ne sont pas liées à l'utilisation d'un service donné, par exemple les bourses d'études ou les prêts aux étudiants.

(94) Conformément aux règles du traité en matière de libre circulation des services, les

discriminations sur la base de la nationalité du destinataire ou sur la base de la résidence nationale ou locale sont interdites. Il peut s'agir notamment de l'obligation imposée aux seuls ressortissants d'un autre État membre de fournir des documents originaux, des copies certifiées conformes, un certificat de nationalité ou des traductions officielles des documents, afin de pouvoir bénéficier d'un service ou de certains avantages tarifaires. Toutefois, l'interdiction des exigences discriminatoires ne devrait pas empêcher que des avantages, notamment tarifaires, puissent être réservés à certains destinataires s'ils sont fondés sur des critères objectifs et légitimes.

(95) Le principe de non-discrimination au sein du marché intérieur implique que l'accès d'un destinataire, notamment d'un consommateur, à un service offert au public ne saurait être nié ou restreint en raison du critère de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire contenu dans les conditions générales mises à la disposition du public. Cela n'implique pas que constituerait une discrimination illégale le fait de prévoir, dans ces conditions générales, des tarifs et des conditions variables pour la prestation d'un service, si ces tarifs, prix et conditions sont justifiés par des raisons objectives qui peuvent varier d'un pays à l'autre, telles que les coûts supplémentaires résultant de la distance ou les caractéristiques techniques de la prestation, ou les différentes conditions du marché, telles qu'une demande plus ou moins forte en fonction de la saison, les différentes périodes de vacances dans les États membres et les prix pratiqués par différents concurrents ou les risques supplémentaires liés à des réglementations différentes de celles de l'État membre d'établissement. Il ne s'ensuit pas non plus que le fait de ne pas fournir un service à un consommateur pour cause de la non-détention des droits de propriété intellectuelle requis pour un territoire donné constituerait une discrimination illégale.

(96) Parmi les moyens par lesquels le prestataire peut rendre facilement accessibles au destinataire les informations qu'il est tenu de rendre disponibles, il convient de prévoir la communication de son adresse électronique, y inclus de son site internet. Par ailleurs, l'obligation de rendre disponibles certaines informations dans la documentation de ses services ne doit pas concerner les communications commerciales à caractère

général, telles que la publicité, mais doit viser plutôt les brochures qui font une description détaillée des services proposés, y compris les documents diffusés sur un site Internet.

(97) Il y a lieu de prévoir dans la présente directive des règles garantissant un niveau de qualité élevé pour les services et notamment des exigences en matière d'information et de transparence. Ces règles devraient s'appliquer tant à la fourniture de services transfrontaliers entre États membres qu'aux services fournis dans un État membre par un prestataire établi sur son territoire, sans imposer de contraintes non nécessaires aux PME. Elles ne devraient en aucune manière empêcher les États membres d'appliquer, dans le respect de la présente directive et des autres dispositions du droit communautaire, d'autres exigences ou des exigences supplémentaires en matière de qualité.

(98) Tout opérateur qui fournit des services présentant un risque direct et particulier pour la santé ou la sécurité ou un risque financier particulier pour le destinataire ou un tiers doit en principe être couvert par une assurance responsabilité professionnelle appropriée ou une garantie équivalente ou comparable, ce qui implique notamment que cet opérateur devrait normalement être assuré de manière adéquate pour le service qu'il fournit également dans un ou plusieurs États membres autres que l'État membre d'établissement.

(99) L'assurance ou la garantie devrait être adaptée à la nature et à l'étendue du risque. Par conséquent, il convient que les prestataires n'aient besoin d'une couverture transfrontalière que s'ils fournissent effectivement des services dans d'autres États membres. Les États membres ne sont pas tenus d'arrêter des règles plus détaillées en ce qui concerne la couverture ni de fixer, par exemple, des seuils minimaux pour les sommes assurées ou des limites à l'exclusion de la couverture. Les prestataires et les compagnies d'assurance doivent conserver la souplesse voulue pour négocier des polices d'assurance précisément adaptées à la nature et à l'étendue du risque. En outre, il n'est pas nécessaire que l'obligation de souscrire une assurance appropriée fasse l'objet d'une disposition législative ; il suffit que cette obligation fasse partie des règles de déontologie fixées par les ordres professionnels. Enfin, les

compagnies d'assurance ne devraient pas être tenues d'accorder une assurance.

(100) Il convient de mettre fin aux interdictions totales des communications commerciales pour les professions réglementées, non pas en levant les interdictions relatives au contenu d'une communication commerciale sinon celles qui, de manière générale et pour une profession donnée, interdisent une ou plusieurs formes de communication commerciale, par exemple toute publicité dans un média donné ou dans certains d'entre eux. En ce qui concerne le contenu et les modalités des communications commerciales, il convient d'inciter les professionnels à élaborer, dans le respect du droit communautaire, des codes de conduite au niveau communautaire.

(101) Il est nécessaire et dans l'intérêt des destinataires, en particulier des consommateurs, de veiller à ce qu'il soit possible aux prestataires d'offrir des services pluridisciplinaires et à ce que les restrictions à cet égard soient limitées à ce qui est nécessaire pour assurer l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité des professions réglementées. Ceci ne porte pas atteinte aux restrictions ou interdictions de mener des activités spécifiques qui visent à assurer l'indépendance dans les cas où un État membre charge un prestataire d'une tâche particulière, notamment dans le domaine du développement urbain ; ceci ne devrait pas non plus affecter l'application des règles de concurrence.

(102) Afin d'améliorer la transparence et de favoriser des appréciations fondées sur des critères comparables quant à la qualité des services offerts et fournis aux destinataires, il est important que les informations sur la signification des labels et autres marques distinctives concernant ces services soient facilement accessibles. Une telle obligation de transparence revêt une importance particulière dans des domaines tels que le tourisme, en particulier l'hôtellerie, pour lesquels l'utilisation de systèmes de classement est très répandue. Par ailleurs, il convient d'examiner dans quelle mesure la normalisation européenne peut être utile pour faciliter la compatibilité et la qualité des services. Les normes européennes sont élaborées par les organismes européens de normalisation, le Comité européen de normalisation (CEN), le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) et l'Institut européen des normes de

télécommunication (ETSI). Si cela est nécessaire, la Commission peut, conformément aux procédures prévues par la directive 98/34/CE du Parlement Européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information [20] prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, donner un mandat pour l'élaboration de normes européennes spécifiques.

(103) Afin de résoudre les problèmes potentiels liés au respect des décisions judiciaires, il convient de prévoir que les États membres reconnaissent les garanties équivalentes constituées auprès d'organismes ou d'instances tels que les banques, les assureurs ou autres prestataires financiers établis dans un autre État membre.

(104) Le développement d'un réseau d'autorités des États membres pour la protection des consommateurs, qui fait l'objet du règlement (CE) no 2006/2004, est complémentaire de la coopération prévue dans la présente directive. En effet, l'application de la législation en matière de protection des consommateurs dans les situations transfrontalières, en particulier au regard du développement des nouvelles pratiques de marketing et de distribution, ainsi que le besoin de supprimer certains obstacles particuliers à la coopération dans ce domaine, nécessitent un degré plus élevé de coopération entre États membres. En particulier, il est nécessaire, dans ce domaine, de s'assurer que les États membres exigent la cessation de pratiques illégales d'opérateurs sur leur territoire qui ciblent les consommateurs dans un autre État membre.

(105) La coopération administrative est indispensable pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des services. L'absence de coopération entre les États membres aboutit à une prolifération des dispositions applicables aux prestataires ou à la duplication des contrôles des activités transfrontalières et peut également être utilisée par des opérateurs économiques malhonnêtes pour se soustraire aux contrôles ou contourner les dispositions nationales applicables aux

services. Il est donc essentiel de prévoir des obligations claires et contraignantes afin de permettre aux États membres de coopérer efficacement.

(106) Aux fins du chapitre relatif à la coopération administrative, le terme « contrôle » devrait viser les activités telles que la surveillance, l'établissement des faits, la résolution des problèmes, l'exécution et l'application des sanctions ainsi que des activités de suivi qui en découlent.

(107) Dans des circonstances normales, l'assistance mutuelle devrait s'engager directement entre autorités compétentes. Les points de contact désignés par les États membres ne devraient être chargés de faciliter ce processus qu'en cas de difficultés, par exemple si une aide est requise pour identifier l'autorité compétente concernée.

(108) Certaines obligations d'assistance mutuelle devraient s'appliquer à toutes les matières couvertes par la présente directive, y compris celles relatives aux cas où un prestataire s'établit dans un autre État membre. D'autres obligations d'assistance mutuelle ne devraient s'appliquer qu'aux cas de prestations de services transfrontaliers, auxquels s'applique la disposition sur la libre prestation des services. Une autre série d'obligations devrait s'appliquer dans tous les cas de prestations de services transfrontaliers, y compris dans les domaines qui ne sont pas couverts par la disposition sur la libre prestation des services. La prestation de services transfrontaliers devrait comprendre les cas où les services sont fournis à distance et ceux où le destinataire se rend dans l'État membre d'établissement du prestataire pour recevoir les services.

(109) Dans le cas d'un déplacement temporaire du prestataire dans un État membre autre que l'État membre d'établissement, il convient de prévoir une assistance mutuelle entre ces deux États membres permettant au premier de procéder à des vérifications, inspections et enquêtes à la demande de l'État membre d'établissement ou de faire, de sa propre initiative, de telles vérifications s'il s'agit uniquement de constatations factuelles.

(110) Les États membres veillent à ne pas contourner les règles établies par la présente directive, y compris la disposition sur la libre prestation des services, en procédant à des

vérifications, inspections et enquêtes discriminatoires ou disproportionnées.

(111) Les dispositions de la présente directive concernant l'échange d'informations relatives à l'honorabilité des prestataires ne devraient pas préjuger des initiatives dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en particulier en matière d'échange d'informations entre les autorités des États membres en charge de la répression et en ce qui concerne le casier judiciaire.

(112) La coopération entre les États membres nécessite un système d'information électronique opérationnel afin de permettre aux autorités compétentes d'identifier aisément leurs interlocuteurs dans d'autres États membres et de communiquer de manière efficace.

(113) Il convient de prévoir que les États membres, en collaboration avec la Commission, encouragent l'élaboration par les parties intéressées de codes de conduite au niveau communautaire visant, en particulier, à promouvoir la qualité des services et prenant en compte les particularités propres à chaque profession. Ces codes de conduite devraient respecter le droit communautaire, en particulier le droit de la concurrence. Ils devraient se conformer aux règles déontologiques professionnelles qui sont juridiquement contraignantes dans les États membres.

(114) Les États membres encouragent l'élaboration de codes de conduite au niveau communautaire, en particulier par des ordres, organismes ou associations professionnels. Ces codes de conduite devraient inclure, en fonction des spécificités de chaque profession, les modalités des communications commerciales relatives aux professions réglementées ainsi que les règles déontologiques des professions réglementées visant à garantir notamment l'indépendance, l'impartialité et le secret professionnel. En outre, les conditions d'exercice des activités d'agent immobilier devraient figurer dans ces codes. Les États membres devraient prendre des mesures d'accompagnement pour encourager les ordres, organismes ou associations professionnels à mettre en œuvre au niveau national les codes de conduite adoptés au niveau communautaire.

(115) Les codes de conduite au niveau communautaire ont pour but de fixer des règles

de conduite minimales et complètent les exigences juridiques des États membres. Ils n'interdisent pas aux États membres, conformément au droit communautaire, de légiférer de manière plus stricte, ni aux ordres professionnels nationaux d'offrir une meilleure protection dans leurs codes de conduite nationaux.

(116) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir l'élimination des obstacles à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions de l'action, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(117) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente directive en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission [21].

(118) Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » [22], les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet

1. La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services.

2. La présente directive ne traite pas de la libéralisation des services d'intérêt économique général, réservés à des organismes publics ou privés, ni de la privatisation d'organismes publics prestataires de services.

3. La présente directive ne traite pas de l'abolition des monopoles fournissant des services, ni des aides accordées par les États membres qui relèvent des règles communautaires en matière de concurrence.

La présente directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres de définir, conformément au droit communautaire, ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général, la manière dont ces services devraient être organisés et financés conformément aux règles relatives aux aides d'État ou les obligations spécifiques auxquelles ils doivent être soumis.

4. La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prises au niveau communautaire ou au niveau national, dans le respect du droit communautaire, en vue de la protection ou de la promotion de la diversité culturelle ou linguistique, ou du pluralisme des médias.

5. La présente directive n'affecte pas les règles de droit pénal des États membres. Toutefois, les États membres ne peuvent restreindre la libre prestation des services en appliquant des dispositions pénales qui réglementent ou affectent de façon particulière l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité à l'effet de contourner les règles énoncées dans la présente directive.

6. La présente directive ne s'applique pas au droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs, que les États membres appliquent conformément à leur législation nationale respectant le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus la législation des États membres en matière de sécurité sociale.

7. La présente directive n'affecte pas l'exercice des droits fondamentaux tels que reconnus dans les États membres et par le droit communautaire. Elle n'affecte pas non plus le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales conformément aux législations et

aux pratiques nationales respectant le droit communautaire.

Article 2

Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

a) les services d'intérêt général non économiques ;

b) les services financiers tels que ceux ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance et à la réassurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux titres, aux fonds d'investissements, aux paiements et aux conseils en investissement, y compris les services énumérés à l'annexe I de la directive 2006/48/CE ;

c) les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par les directives 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE et 2002/58/CE ;

d) les services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires, qui entrent dans le champ d'application du titre V du traité ;

e) les services des agences de travail intérimaire ;

f) les services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée ;

g) les services audiovisuels, y compris les services cinématographiques, quel que soit leur mode de production, de distribution et de transmission, et la radiodiffusion sonore ;

h) les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur des paris ;

i) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité ;

j) les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux

familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ;

k) les services de sécurité privée ;

l) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics.

3. La présente directive ne s'applique pas en matière fiscale.

Article 3

Relation avec les autres dispositions du droit communautaire

1. Si les dispositions de la présente directive sont en conflit avec une disposition d'un autre acte communautaire régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de services ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, la disposition de l'autre acte communautaire prévaut et s'applique à ces secteurs ou professions spécifiques. Ces actes incluent :

a) la directive 96/71/CE ;

b) le règlement (CEE) no 1408/71 ;

c) la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle [23] ;

d) la directive 2005/36/CE.

2. La présente directive ne porte pas sur les règles du droit international privé, en particulier les règles régissant le droit applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles, y compris celles garantissant que les consommateurs bénéficient de la protection que leur accordent les règles de protection des consommateurs contenues dans la législation de la consommation en vigueur dans leur État membre.

3. Les États membres appliquent les dispositions de la présente directive conformément aux règles du traité régissant le droit d'établissement et la libre circulation des services.

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) « service », toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité ;

2) « prestataire », toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article 48 du traité et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service ;

3) « destinataire », toute personne physique ressortissante d'un État membre ou qui bénéficie de droits qui lui sont conférés par des actes communautaires, ou toute personne morale visée à l'article 48 du traité et établie dans un État membre, qui, à des fins professionnelles ou non, utilise ou souhaite utiliser un service ;

4) « État membre d'établissement », l'État membre sur le territoire duquel le prestataire du service concerné a son établissement ;

5) « établissement », l'exercice effectif d'une activité économique visée à l'article 43 du traité par le prestataire pour une durée indéterminée et au moyen d'une infrastructure stable à partir de laquelle la fourniture de services est réellement assurée ;

6) « régime d'autorisation », toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ;

7) « exigence », toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ;

8) « raisons impérieuses d'intérêt général », des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ;

9) « autorité compétente », tout organe ou toute instance ayant, dans un État membre, un rôle de contrôle ou de réglementation des activités de services, notamment les autorités administratives, y compris les tribunaux agissant à ce titre, les ordres professionnels et les associations ou autres organismes professionnels qui, dans le cadre de leur autonomie juridique, réglementent de façon collective l'accès aux activités de services ou leur exercice ;

10) « État membre où le service est fourni », l'État membre où le service est fourni par un prestataire établi dans un autre État membre ;

11) « profession réglementée », une activité ou un ensemble d'activités professionnelles visées à l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2005/36/CE ;

12) « communication commerciale », toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, les biens, les services ou l'image d'une entreprise, d'une organisation ou d'une personne ayant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou exerçant une profession réglementée. Ne constituent pas en tant que telles des communications commerciales :

a) les informations permettant l'accès direct à l'activité de l'entreprise, de l'organisation ou de la personne, notamment un nom de domaine ou une adresse de courrier électronique,

b) les communications relatives aux biens, aux services ou à l'image de l'entreprise, de l'organisation ou de la personne élaborées d'une manière indépendante, en particulier

lorsqu'elles sont fournies sans contrepartie financière.

CHAPITRE II

SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Article 5

Simplification des procédures

1. Les États membres examinent les procédures et formalités applicables à l'accès à une activité de service et à son exercice. Lorsque les procédures et formalités examinées en vertu du présent paragraphe ne sont pas suffisamment simples, les États membres les simplifient.

2. La Commission peut établir des formulaires harmonisés au niveau communautaire, selon la procédure visée à l'article 40, paragraphe 2. Ces formulaires sont équivalents aux certificats, attestations ou autres documents requis d'un prestataire.

3. Lorsqu'ils demandent à un prestataire ou à un destinataire de fournir un certificat, une attestation ou tout autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, les États membres acceptent tout document d'un autre État membre qui a une fonction équivalente ou duquel il résulte que l'exigence concernée est satisfaite. Ils n'imposent pas la fourniture de documents d'un autre État membre sous forme d'original, de copie certifiée conforme ou de traduction certifiée, à l'exception des cas prévus par d'autres instruments communautaires ou lorsque cette exigence est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, en ce compris l'ordre public et la sécurité publique.

Le premier alinéa n'affecte pas le droit des États membres de pouvoir exiger la traduction non certifiée des documents dans l'une de leurs langues officielles.

4. Le paragraphe 3 ne s'applique pas aux documents visés à l'article 7, paragraphe 2, et à l'article 50 de la directive 2005/36/CE, à l'article 45, paragraphe 3, et aux articles 46, 49 et 50 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services [24], à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à

faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise [25], dans la première directive 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers [26] ou dans la onzième directive 89/666/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 concernant la publicité des succursales créées dans un État membre par certaines formes de société relevant du droit d'un autre État [27].

Article 6

Guichets uniques

1. Les États membres veillent à ce que les prestataires puissent accomplir, par l'intermédiaire de guichets uniques, les procédures et formalités suivantes :

a) l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès à ses activités de services, en particulier, les déclarations, notifications ou demandes nécessaires aux fins d'autorisation auprès des autorités compétentes, y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données ou à un ordre ou à une association professionnels ;

b) les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de ses activités de services.

2. La création des guichets uniques n'a pas d'incidence sur la répartition des attributions et des compétences entre les autorités au sein de chaque système national.

Article 7

Droit à l'information

1. Les États membres veillent à ce que les informations suivantes soient facilement accessibles aux prestataires et destinataires au moyen des guichets uniques :

a) les exigences applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, en particulier celles concernant les procédures et formalités à suivre pour accéder aux activités de services et les exercer ;

b) les coordonnées des autorités compétentes permettant d'entrer en contact directement avec elles, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services ;

c) les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics relatifs aux prestataires et aux services ;

d) les voies de recours normalement disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires ;

e) les coordonnées des associations ou organisations, autres que les autorités compétentes, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

2. Les États membres veillent à ce que les prestataires et les destinataires puissent bénéficier, à leur demande, d'une assistance des autorités compétentes consistant à donner des informations sur la manière dont les exigences visées au paragraphe 1, point a), sont généralement interprétées et appliquées. Cette assistance comporte, le cas échéant, la remise d'un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations sont exprimées de manière claire et intelligible.

3. Les États membres veillent à ce que les informations et l'assistance visées aux paragraphes 1 et 2 soient fournies de manière claire et non ambiguë, facilement accessibles à distance et par voie électronique et mises à jour.

4. Les États membres s'assurent que les guichets uniques et les autorités compétentes répondent dans les plus brefs délais à toute demande d'information ou d'assistance visée aux paragraphes 1 et 2 et, en cas de demande erronée ou sans fondement, en informent dans les plus brefs délais le demandeur.

5. Les États membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées par le présent article dans d'autres langues communautaires. Cette disposition n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues.

6. L'obligation qui est faite aux autorités compétentes d'aider les prestataires et les destinataires de services n'implique pas que ces autorités fournissent des conseils juridiques dans des cas individuels, mais seulement qu'elles délivrent des informations d'ordre général sur la façon dont les exigences sont normalement interprétées ou appliquées.

Article 8

Procédures par voie électronique

1. Les États membres veillent à ce que toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice puissent être effectuées facilement, à distance et par voie électronique, par l'intermédiaire du guichet unique concerné et des autorités compétentes.

2. Le paragraphe 1 ne vise pas les contrôles des locaux où le service est fourni ou des équipements utilisés par le prestataire, ou l'examen physique des capacités ou de l'intégrité personnelle du prestataire ou des membres de son personnel qui exercent des responsabilités.

3. La Commission adopte, selon la procédure visée à l'article 40, paragraphe 2, les modalités d'application du paragraphe 1 du présent article, afin de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information et l'utilisation des procédures par voie électronique entre États membres, en tenant compte des normes communes qui ont été définies au niveau communautaire.

CHAPITRE III

LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT DES PRESTATAIRES

SECTION 1

Autorisations

Article 9

Régimes d'autorisation

1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

2. Dans le rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent leurs régimes d'autorisation et en motivent la compatibilité avec le paragraphe 1 du présent article.

3. La présente section ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires.

Article 10

Conditions d'octroi de l'autorisation

1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

- a) non discriminatoires ;
- b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;
- d) clairs et non ambigus ;
- e) objectifs ;
- f) rendus publics à l'avance ;
- g) transparents et accessibles.

3. Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre. Les points de liaison visés à l'article 28, paragraphe 2, et le prestataire assistent l'autorité compétente en fournissant les informations nécessaires sur ces exigences.

4. L'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national, y compris par la création d'agences, de succursales, de filiales ou de bureaux, sauf lorsqu'une autorisation propre à chaque implantation ou une limitation de l'autorisation à une partie spécifique du territoire national est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

5. L'autorisation est octroyée dès qu'un examen approprié des conditions de son octroi a établi que ces conditions étaient remplies.

6. Excepté lorsque l'autorisation est octroyée, toute décision des autorités compétentes, y compris le refus ou le retrait de l'autorisation, doit être dûment motivée et doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ou autres instances de recours.

7. Le présent article ne remet pas en cause la répartition des compétences locales ou régionales des autorités de l'État membre compétentes pour délivrer les autorisations.

Article 11

Durée de l'autorisation

1. L'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée, à l'exception des cas suivants :

- a) l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences ;
- b) le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général ;

ou

c) une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

2. Le paragraphe 1 ne vise pas le délai maximal avant la fin duquel le prestataire doit effectivement commencer son activité après y avoir été autorisé.

3. Les États membres soumettent le prestataire à une obligation d'informer le guichet unique concerné prévu à l'article 6 des changements suivants :

- a) la création de filiales ayant des activités tombant dans le champ d'application du régime d'autorisation ;
- b) des modifications dans la situation du prestataire ayant pour conséquence que les conditions d'octroi ne sont plus remplies.

4. Le présent article ne porte pas atteinte à la possibilité qu'ont les États membres de retirer des autorisations lorsque les conditions d'octroi de ces autorisations ne sont plus réunies.

Article 12

Sélection entre plusieurs candidats

1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture.

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation est octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique, ni prévoir tout autre avantage en faveur du prestataire dont l'autorisation vient juste d'expirer ou des personnes ayant des liens particuliers avec ledit prestataire.

3. Sous réserve du paragraphe 1 et des articles 9 et 10, les États membres peuvent tenir compte, lors de l'établissement des règles pour la procédure de sélection, de considérations liées à la santé publique, à des objectifs de politique sociale, à la santé et à la sécurité des salariés ou des personnes indépendantes, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine culturel et autres raisons impérieuses d'intérêt général, conformément au droit communautaire.

Article 13

Procédures d'autorisation

1. Les procédures et formalités d'autorisation doivent être claires, rendues publiques à l'avance et propres à garantir aux parties concernées que leur demande sera traitée avec objectivité et impartialité.

2. Les procédures et formalités d'autorisation ne doivent pas être dissuasives ni compliquer ou retarder indûment la prestation du service. Elles doivent être facilement accessibles et les charges qui peuvent en découler pour les demandeurs doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures.

3. Les procédures et formalités d'autorisation doivent être propres à garantir aux parties concernées que leur demande sera traitée dans les plus brefs délais et, en tout état de cause,

dans un délai raisonnable fixé et rendu public à l'avance. Ce délai ne débute qu'au moment où tous les documents nécessaires sont fournis. Lorsque la complexité du dossier le justifie, l'autorité compétente peut prolonger ce délai une seule fois et pour une durée limitée. La prolongation ainsi que sa durée doivent être dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

4. En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie.

5. Toute demande d'autorisation fait l'objet d'un accusé de réception dans les plus brefs délais. L'accusé de réception doit indiquer :

a) le délai visé au paragraphe 3 ;

b) les voies de recours ;

c) s'il y a lieu, la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, l'autorisation est considérée comme octroyée.

6. En cas de demande incomplète, le demandeur est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents supplémentaires ainsi que des conséquences éventuelles sur le délai visé au paragraphe 3.

7. En cas de rejet d'une demande au motif qu'elle ne respecte pas les procédures ou formalités nécessaires, le demandeur doit être informé dans les plus brefs délais de ce rejet.

SECTION 2

Exigences interdites ou soumises à évaluation

Article 14

Exigences interdites

Les États membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences suivantes :

1) les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés,

l'emplacement du siège statutaire, en particulier :

a) l'exigence de nationalité pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire,

b) l'exigence d'être résident sur leur territoire pour le prestataire, son personnel, les personnes détenant du capital social ou les membres des organes de gestion ou de surveillance du prestataire ;

2) l'interdiction d'avoir un établissement dans plus d'un État membre ou d'être inscrit dans les registres ou dans les ordres ou les associations professionnels de plus d'un État membre ;

3) les limites à la liberté du prestataire de choisir entre un établissement à titre principal ou à titre secondaire, en particulier l'obligation pour le prestataire d'avoir son établissement principal sur leur territoire, ou les limites à la liberté de choisir entre l'établissement sous forme d'agence, de succursale ou de filiale ;

4) les conditions de réciprocité avec l'État membre où le prestataire a déjà un établissement, à l'exception de celles prévues dans les instruments communautaires en matière d'énergie ;

5) l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général ;

6) l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente ; cette interdiction ne s'applique ni à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes

d'autorisation individuelles ni à une consultation du public ;

7) l'obligation de constituer ou de participer à une garantie financière ou de souscrire une assurance auprès d'un prestataire ou d'un organisme établi sur leur territoire. Ceci ne porte pas atteinte à la possibilité pour les États membres d'exiger une couverture d'assurance ou des garanties financières en tant que telles et ne porte pas atteinte aux exigences relatives à la participation à un fonds collectif de compensation, par exemple pour les membres d'ordres ou organisations professionnels ;

8) l'obligation d'avoir été préalablement inscrit pendant une période donnée dans les registres tenus sur leur territoire ou d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée sur leur territoire.

Article 15

Exigences à évaluer

1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires ;

b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière ;

c) les exigences relatives à la détention du capital d'une société ;

d) les exigences autres que celles relatives aux matières couvertes par la directive 2005/36/CE ou que celles prévues dans d'autres instruments communautaires, qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité ;

e) l'interdiction de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même État ;

f) les exigences qui imposent un nombre minimum de salariés ;

g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire ;

h) l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques.

3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire ;

b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 ne s'appliquent à la législation dans le domaine des services d'intérêt économique général que dans la mesure où l'application de ces paragraphes ne fait pas échec à l'accomplissement, en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été confiée.

5. Dans le rapport d'évaluation mutuelle prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent :

a) les exigences qu'ils envisagent de maintenir ainsi que les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont conformes aux conditions visées au paragraphe 3 ;

b) les exigences qui ont été supprimées ou allégées.

6. À partir du 28 décembre 2006, les États membres ne peuvent plus introduire de nouvelles exigences du type de celles visées au paragraphe 2, à moins que ces exigences soient conformes aux conditions prévues au paragraphe 3.

7. Les États membres notifient à la Commission toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative qui prévoit des exigences visées au paragraphe 6 ainsi que les

raisons qui se rapportent à ces exigences. La Commission communique lesdites dispositions aux autres États membres. La notification n'empêche pas les États membres d'adopter les dispositions en question.

Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la notification, la Commission examine la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit communautaire et, le cas échéant, adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de les adopter, ou de les supprimer.

La notification d'un projet de loi nationale conformément à la directive 98/34/CE vaut respect de l'obligation de notification prévue par la présente directive.

CHAPITRE IV

LIBRE CIRCULATION DES SERVICES

SECTION 1

Libre prestation des services et dérogations y afférentes

Article 16

Libre prestation des services

1. Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis.

L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.

Les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

a) la non-discrimination : l'exigence ne peut être directement ou indirectement discriminatoire en raison de la nationalité ou, dans le cas de personnes morales, en raison de l'État membre dans lequel elles sont établies ;

b) la nécessité : l'exigence doit être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement ;

c) la proportionnalité : l'exigence doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

2. Les États membres ne peuvent pas restreindre la libre prestation de services par un prestataire établi dans un autre État membre en imposant l'une des exigences suivantes :

a) l'obligation pour le prestataire d'avoir un établissement sur leur territoire ;

b) l'obligation pour le prestataire d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes, y compris une inscription dans un registre ou auprès d'un ordre ou d'une association professionnels existant sur leur territoire, sauf dans les cas visés par la présente directive ou par d'autres instruments de la législation communautaire ;

c) l'interdiction pour le prestataire de se doter sur leur territoire d'une certaine forme ou d'un certain type d'infrastructure, y compris d'un bureau ou d'un cabinet d'avocats, dont le prestataire a besoin pour fournir les services en question ;

d) l'application d'un régime contractuel particulier entre le prestataire et le destinataire qui empêche ou limite la prestation de service à titre indépendant ;

e) l'obligation, pour le prestataire, de posséder un document d'identité spécifique à l'exercice d'une activité de service délivré par leurs autorités compétentes.

f) les exigences affectant l'utilisation d'équipements et de matériel qui font partie intégrante de la prestation du service, à l'exception de celles nécessaires à la santé et la sécurité au travail ;

g) les restrictions à la libre prestation des services visées à l'article 19.

3. Les présentes dispositions n'empêchent pas l'État membre dans lequel le prestataire se déplace pour fournir son service d'imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement et conformément au paragraphe 1. Elles n'empêchent pas non plus cet État membre d'appliquer, conformément au droit communautaire, ses règles en matière de

conditions d'emploi, y compris celles énoncées dans des conventions collectives.

4. Le 28 décembre 2011 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, après consultation des États membres et des partenaires sociaux au niveau communautaire, un rapport sur l'application du présent article, dans lequel elle examine la nécessité de proposer des mesures d'harmonisation concernant les activités de services couvertes par la présente directive.

Article 17

Dérogations supplémentaires à la libre prestation des services

L'article 16 ne s'applique pas :

1) aux services d'intérêt économique général qui sont fournis dans un autre État membre notamment :

a) dans le secteur postal, aux services couverts par 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 [28] ;

b) dans le secteur de l'électricité, aux services couverts par la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité [29] ;

c) dans le secteur du gaz, aux services couverts par la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel [30] ;

d) aux services de distribution et de fourniture d'eau et aux services de traitement des eaux usées ;

e) au traitement des déchets ;

2) aux matières couvertes par la directive 96/71/CE ;

3) aux matières couvertes par la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données [31] ;

4) aux matières couvertes par la directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977

tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services par les avocats [32] ;

5) aux activités de recouvrement judiciaire des dettes ;

6) aux matières couvertes par le titre II de la directive 2005/36/CE ainsi qu'aux exigences en vigueur dans l'État membre où le service est fourni, qui réservent une activité à une profession particulière ;

7) aux matières couvertes par le règlement (CEE) no 1408/71 ;

8) en ce qui concerne les formalités administratives relatives à la libre circulation des personnes et à leur résidence, aux matières couvertes par les dispositions de la directive 2004/38/CE qui précisent les démarches administratives que les bénéficiaires doivent entreprendre auprès des autorités compétentes de l'État membre où le service est fourni ;

9) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui se déplacent dans un autre État membre dans le cadre d'une prestation de service, à la faculté des États membres de requérir un visa ou un permis de séjour pour les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas couverts par le régime de reconnaissance mutuelle prévu à l'article 21 de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes [33], ni à la faculté des États membres d'imposer aux ressortissants de pays tiers de se manifester auprès des autorités compétentes de l'État membre où le service est fourni au moment de leur entrée sur le territoire ou ultérieurement ;

10) en ce qui concerne les transferts de déchets, aux matières couvertes par le règlement (CEE) no 259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne [34] ;

11) aux droits d'auteur et droits voisins, aux droits visés par la directive 87/54/CEE du Conseil du 16 décembre 1986 concernant la protection juridique des topographies de produits semi-conducteurs [35] et par la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données [36] ainsi qu'aux droits de propriété industrielle ;

12) aux actes pour lesquels la loi requiert l'intervention d'un notaire ;

13) aux matières couvertes par la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés [37] ;

14) à l'immatriculation des véhicules pris en leasing dans un autre État membre ;

15) aux dispositions relatives aux obligations contractuelles et non contractuelles, y compris la forme des contrats, déterminées conformément aux règles du droit international privé.

Article 18

Dérogations dans des cas individuels

1. Par dérogation à l'article 16, et uniquement dans des circonstances exceptionnelles, un État membre peut prendre, à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, des mesures relatives à la sécurité des services.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ne peuvent être prises que dans le respect de la procédure d'assistance mutuelle prévue à l'article 35 et si les conditions suivantes sont réunies :

a) les dispositions nationales en vertu desquelles les mesures sont prises n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation communautaire dans le domaine de la sécurité des services ;

b) les mesures sont plus protectrices pour le destinataire que celles que prendrait l'État membre d'établissement en vertu de ses dispositions nationales ;

c) l'État membre d'établissement n'a pas pris de mesures ou a pris des mesures insuffisantes par rapport à celles visées à l'article 35, paragraphe 2 ;

d) les mesures sont proportionnées.

3. Les paragraphes 1 et 2 n'affectent pas les dispositions qui, prévues dans les instruments communautaires, garantissent la libre circulation des services ou permettent des dérogations à celle-ci.

SECTION 2

Droits des destinataires de services

Article 19

Restrictions interdites

Les États membres ne peuvent pas imposer au destinataire des exigences qui restreignent l'utilisation d'un service fourni par un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, notamment les exigences suivantes :

- a) l'obligation d'obtenir une autorisation de leurs autorités compétentes ou de faire une déclaration auprès de celles-ci ;
- b) des limites discriminatoires à l'octroi d'aides financières au motif que le prestataire est établi dans un autre État membre ou pour des raisons liées à l'emplacement du lieu où le service est fourni ;

Article 20

Non-discrimination

1. Les États membres veillent à ce que le destinataire ne soit pas soumis à des exigences discriminatoires fondées sur sa nationalité ou son lieu de résidence.
2. Les États membres veillent à ce que les conditions générales d'accès à un service, qui sont mises à la disposition du public par le prestataire, ne contiennent pas des conditions discriminatoires en raison de la nationalité ou du lieu de résidence du destinataire, sans que cela ne porte atteinte à la possibilité de prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsque ces conditions sont directement justifiées par des critères objectifs.

Article 21

Assistance aux destinataires

1. Les États membres veillent à ce que les destinataires puissent obtenir, dans l'État membre dans lequel ils résident, les informations suivantes :
 - a) des informations générales sur les exigences applicables dans les autres États membres quant à l'accès aux activités de services et à leur exercice, en particulier celles qui ont trait à la protection des consommateurs ;

- b) des informations générales sur les voies de recours disponibles en cas de litiges entre un prestataire et un destinataire ;

- c) les coordonnées des associations ou organisations, y compris les points de contact du Réseau des Centres européens des consommateurs, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

Le cas échéant, les informations fournies par les autorités compétentes comprennent un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations et l'assistance sont fournies de manière claire et non ambiguë, sont facilement accessibles à distance, notamment par voie électronique, et sont régulièrement mises à jour.

2. Les États membres peuvent confier la tâche visée au paragraphe 1 aux guichets uniques ou à tout autre organisme, tels que les points de contact du Réseau des Centres européens des consommateurs, les associations de consommateurs ou les Euro Info Centres.

Les États membres communiquent à la Commission les noms et les coordonnées des organismes désignés. La Commission les transmet à tous les États membres.

3. Dans le cadre des obligations visées aux paragraphes 1 et 2, l'organisme saisi par le destinataire s'adresse, au besoin, à l'organisme compétent de l'État membre concerné. Ce dernier doit communiquer les informations demandées dans les plus brefs délais à l'organisme demandeur, qui les transmet au destinataire. Les États membres veillent à ce que ces organismes se prêtent assistance mutuellement et mettent tout en œuvre pour qu'ils coopèrent efficacement entre eux. En collaboration avec la Commission, les États membres mettent en place les modalités pratiques nécessaires à la mise en œuvre du paragraphe 1.

4. La Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 40, paragraphe 2, les mesures d'application des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, précisant les modalités techniques des échanges d'informations entre organismes d'États membres différents et notamment l'interopérabilité des systèmes d'informations, en tenant compte des normes communes.

CHAPITRE V QUALITÉ DES SERVICES

Article 22

Information sur les prestataires et leurs services

1. Les États membres veillent à ce que les prestataires mettent à la disposition des destinataires les informations suivantes :

a) leur nom, leur statut et leur forme juridique, l'adresse géographique à laquelle le prestataire a son établissement et les coordonnées permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement avec eux, le cas échéant par voie électronique ;

b) dans le cas où le prestataire est inscrit dans un registre de commerce ou dans un autre registre public similaire, le nom de ce registre et le numéro d'immatriculation du prestataire, ou des moyens équivalents d'identification figurant dans ce registre ;

c) dans le cas où l'activité est soumise à un régime d'autorisation, les coordonnées de l'autorité compétente ou du guichet unique ;

d) dans le cas où le prestataire exerce une activité soumise à la TVA, le numéro d'identification visé à l'article 22, paragraphe 1, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil 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 [38] ;

e) en ce qui concerne les professions réglementées, tout ordre professionnel ou organisme similaire auprès duquel le prestataire est inscrit et le titre professionnel et l'État membre dans lequel il a été octroyé ;

f) les conditions générales et les clauses générales dans le cas où le prestataire en utilise ;

g) l'existence, dans le cas où le prestataire en utilise, de clauses contractuelles concernant la législation applicable au contrat et/ou concernant la juridiction compétente ;

h) l'existence de toute garantie après-vente éventuelle, non imposée par la loi ;

i) le prix du service, lorsque le prix est déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné ;

j) les principales caractéristiques du service, si elles ne ressortent pas déjà du contexte ;

k) l'assurance ou les garanties visées à l'article 23, paragraphe 1, en particulier les coordonnées de l'assureur ou du garant et la couverture géographique.

2. Les États membres veillent à ce que les informations visées au paragraphe 1, selon le choix du prestataire :

a) soient communiquées par le prestataire de sa propre initiative ;

b) soient facilement accessibles au destinataire sur le lieu de la prestation ou de conclusion du contrat ;

c) soient facilement accessibles au destinataire par voie électronique, au moyen d'une adresse communiquée par le prestataire ;

d) figurent dans tout document d'information du prestataire, fourni au destinataire, présentant de manière détaillée leurs services.

3. Les États membres veillent à ce que les prestataires, à la demande du destinataire, communiquent les informations supplémentaires suivantes :

a) lorsque le prix n'est pas déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné, le prix du service ou, lorsqu'un prix exact ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix permettant au destinataire de vérifier ce dernier, ou un devis suffisamment détaillé ;

b) en ce qui concerne les professions réglementées, une référence aux règles professionnelles applicables dans l'État membre d'établissement et aux moyens d'y avoir accès ;

c) des informations sur leurs activités pluridisciplinaires et partenariats qui sont directement liés au service concerné et sur les mesures prises pour éviter les conflits d'intérêts. Ces informations figurent dans tout document d'information dans lequel les prestataires présentent de manière détaillée leurs services ;

d) les éventuels codes de conduite auxquels le prestataire est soumis ainsi que l'adresse à laquelle ces codes peuvent être consultés par

voie électronique, en en précisant les versions linguistiques disponibles ;

e) lorsque le prestataire est soumis à un code de conduite, ou est membre d'une association ou d'un organisme professionnels qui prévoit le recours à des moyens extrajudiciaires de règlement des litiges, des informations à cet égard. Les prestataires doivent indiquer les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions de recours à ces moyens extrajudiciaires de règlement des litiges.

4. Les États membres veillent à ce que les informations que doit fournir le prestataire visées au présent chapitre soient mises à disposition ou communiquées de manière claire et non ambiguë, et en temps utile avant la conclusion du contrat, ou avant la prestation du service lorsqu'il n'y a pas de contrat écrit.

5. Les obligations d'information visées dans le présent chapitre s'ajoutent aux exigences déjà prévues par le droit communautaire et n'empêchent pas les États membres de prévoir des exigences d'information supplémentaires applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire.

6. La Commission peut, conformément à la procédure visée à l'article 40, paragraphe 2, préciser le contenu des informations visées aux paragraphes 1 et 3, du présent article, en fonction des particularités de certaines activités et préciser les modalités pratiques d'application des dispositions du paragraphe 2 du présent article.

Article 23

Assurances et garanties professionnelles

1. Les États membres peuvent prévoir que les prestataires dont les services présentent un risque direct et particulier pour la santé ou la sécurité du destinataire ou d'un tiers ou pour la sécurité financière du destinataire, souscrivent une assurance responsabilité professionnelle appropriée au regard de la nature et de l'étendue du risque, ou prévoient une garantie ou un arrangement similaire équivalent ou fondamentalement comparable pour ce qui est de sa finalité.

2. Lorsqu'un prestataire s'établit sur leur territoire, les États membres n'exigent pas une assurance responsabilité professionnelle ou une garantie si le prestataire est déjà couvert, dans

un autre État membre dans lequel il est déjà établi, par une garantie équivalente ou essentiellement comparable pour ce qui est de sa finalité et de la couverture qu'elle offre sur le plan du risque assuré, de la somme assurée ou du plafond de la garantie ainsi que des activités éventuellement exclues de la couverture. Dans le cas où l'équivalence n'est que partielle, les États membres peuvent demander une garantie complémentaire pour couvrir les éléments qui ne sont pas déjà couverts.

Lorsqu'un État membre impose à un prestataire établi sur son territoire de souscrire une assurance responsabilité professionnelle ou de fournir une autre forme de garantie, cet État membre accepte comme preuve suffisante les attestations de couverture émises par des établissements de crédit ou des assureurs établis dans d'autres États membres.

3. Les paragraphes 1 et 2 n'affectent pas les assurances professionnelles ou les systèmes de garantie prévus dans d'autres instruments communautaires.

4. Dans le cadre de la mise en œuvre du paragraphe 1, la Commission peut, conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 40, paragraphe 2, établir une liste des services qui présentent les caractéristiques visées au paragraphe 1 du présent article. La Commission peut en outre, conformément à la procédure prévue à l'article 40, paragraphe 3, adopter des mesures ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant par l'établissement des critères communs permettant de définir le caractère approprié, au regard de la nature et de l'étendue du risque, de l'assurance ou des garanties visées au paragraphe 1 du présent article.

5. Aux fins du présent article, on entend par :

- « risque direct et particulier », un risque résultant directement de la fourniture du service ;

- « santé et sécurité », par rapport à un destinataire ou à un tiers, la prévention du décès ou d'un dommage corporel grave ;

- « sécurité financière », par rapport à un destinataire, la prévention de pertes importantes en capitaux ou en valeur d'un bien ;

- « assurance responsabilité professionnelle », une assurance souscrite par un prestataire pour

couvrir, à l'égard des destinataires et, le cas échéant, des tiers, sa responsabilité éventuelle en cas de dommages résultant de la prestation du service.

Article 24

Communications commerciales des professions réglementées

1. Les États membres suppriment toutes les interdictions totales visant les communications commerciales des professions réglementées.

2. Les États membres veillent à ce que les communications commerciales faites par les professions réglementées respectent les règles professionnelles, conformes au droit communautaire, qui visent notamment l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession ainsi que le secret professionnel, en fonction de la spécificité de chaque profession. Les règles professionnelles en matière de communications commerciales doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées.

Article 25

Activités pluridisciplinaires

1. Les États membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.

Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à de telles exigences :

a) les professions réglementées, dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions ;

b) les prestataires qui fournissent des services de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais, dans la mesure où ces exigences sont justifiées pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

2. Lorsque des activités pluridisciplinaires entre les prestataires visés au paragraphe 1, points a) et b), sont autorisées, les États membres veillent à :

a) prévenir les conflits d'intérêts et les incompatibilités entre certaines activités ;

b) assurer l'indépendance et l'impartialité qu'exigent certaines activités ;

c) assurer que les règles de déontologie des différentes activités sont compatibles entre elles, en particulier en matière de secret professionnel.

3. Dans le rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent les prestataires soumis aux exigences visées au paragraphe 1 du présent article, le contenu de ces exigences et les raisons pour lesquelles ils estiment qu'elles sont justifiées.

Article 26

Politique de qualité

1. Les États membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les prestataires à garantir, à titre volontaire, la qualité des services, en particulier à travers l'utilisation de l'une des méthodes suivantes :

a) la certification ou l'évaluation de leurs activités par des organismes indépendants ou accrédités ;

b) l'élaboration de leur propre charte de qualité ou la participation aux chartes ou labels de qualité élaborés par des organismes professionnels au niveau communautaire.

2. Les États membre veillent à ce que les informations sur la signification et les critères d'attribution des labels et autres marques de qualité relatives aux services soient facilement accessibles par les prestataires et les destinataires.

3. Les États membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les ordres professionnels, ainsi que les chambres de commerce et des métiers et les associations de consommateurs, sur leur territoire, à coopérer ensemble au niveau communautaire afin de promouvoir la qualité des services, notamment en facilitant l'évaluation des compétences d'un prestataire.

4. Les États membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager le développement d'évaluations indépendantes, notamment par les associations de consommateurs, relatives aux qualités et défauts des services, et, en particulier, le

développement au niveau communautaire des essais ou tests comparatifs et de la communication de leurs résultats.

5. Les États membres, en collaboration avec la Commission, encouragent le développement de normes européennes volontaires visant à faciliter la compatibilité entre les services fournis par des prestataires d'États membres différents, l'information du destinataire et la qualité des services.

Article 27

Règlement des litiges

1. Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires fournissent leurs coordonnées, notamment une adresse postale, un numéro de télécopie ou une adresse électronique ainsi qu'un numéro de téléphone, où tous les destinataires, y compris ceux résidant dans un autre État membre, peuvent leur adresser directement une réclamation ou leur demander des informations sur le service fourni. Les prestataires fournissent leur domiciliation légale si celle-ci ne correspond pas à leur adresse habituelle aux fins de correspondance.

Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires répondent aux réclamations visées au premier alinéa dans les plus brefs délais et fassent preuve de diligence pour trouver une solution satisfaisante.

2. Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires soient tenus de prouver que les obligations d'information prévues dans la présente directive sont respectées et que les informations sont exactes.

3. Lorsqu'une garantie financière est nécessaire pour l'exécution d'une décision judiciaire, les États membres reconnaissent les garanties équivalentes constituées auprès d'un établissement de crédit ou d'un assureur établi dans un autre État membre. Ces établissements de crédit doivent être agréés dans un État membre conformément à la directive 2006/48/CE, et ces assureurs doivent être agréés dans un État membre, selon le cas, conformément à la Première directive 73/239/CEE du Conseil du 24 juillet 1973 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance

directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice [39] ou à la Directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie [40].

4. Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires soumis à un code de conduite, ou membres d'une association ou d'un organisme professionnels, qui prévoit le recours à des moyens de règlement extrajudiciaire des litiges, en informent le destinataire et le mentionnent dans tout document présentant de manière détaillée leurs services, en indiquant les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions d'utilisation de ces moyens.

CHAPITRE VI

COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

Article 28

Assistance mutuelle – obligations générales

1. Les États membres se prêtent mutuellement assistance et prennent des mesures pour coopérer efficacement entre eux afin d'assurer le contrôle des prestataires et de leurs services.

2. Aux fins du présent chapitre, les États membres désignent un ou plusieurs points de liaison dont ils communiquent les coordonnées aux autres États membres et à la Commission. La Commission publie et met à jour régulièrement la liste des points de liaison.

3. Les demandes d'information et les demandes de procéder à des vérifications, inspections et enquêtes en vertu du présent chapitre sont dûment motivées, en particulier en précisant la raison de la demande. Les informations échangées ne sont utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées.

4. Lorsqu'ils reçoivent une demande d'assistance des autorités compétentes d'un autre État membre, les États membres veillent à ce que les prestataires établis sur leur territoire communiquent à leurs autorités compétentes toute information nécessaire au contrôle de leurs activités conformément à leur droit national.

5. En cas de difficultés à satisfaire une demande d'information ou à procéder à des vérifications, inspections ou enquêtes, l'État membre interrogé avertit rapidement l'État membre demandeur en vue de trouver une solution.

6. Les États membres fournissent, dans les plus brefs délais et par voie électronique, les informations demandées par d'autres États membres ou par la Commission.

7. Les États membres veillent à ce que les registres dans lesquels les prestataires sont inscrits et qui peuvent être consultés par les autorités compétentes sur leur territoire puissent aussi être consultés, dans les mêmes conditions, par les autorités compétentes équivalentes des autres États membres.

8. Les États membres communiquent à la Commission des informations sur les cas où d'autres États membres ne remplissent pas leur obligation d'assistance mutuelle. Si nécessaire, la Commission prend les mesures appropriées, y compris celles prévues à l'article 226 du traité, pour assurer que les États membres concernés remplissent leur obligation d'assistance mutuelle. La Commission informe périodiquement les États membres sur le fonctionnement des dispositions relatives à l'assistance mutuelle.

Article 29

Assistance mutuelle - obligations générales incombant à l'État membre d'établissement

1. En ce qui concerne les prestataires fournissant des services dans un autre État membre, l'État membre d'établissement fournit les informations sur les prestataires établis sur son territoire demandées par un autre État membre et, en particulier, confirme qu'un prestataire est bien établi sur son territoire et, qu'à sa connaissance, ce prestataire n'y exerce pas ses activités de manière illégale.

2. L'État membre d'établissement procède aux vérifications, inspections et enquêtes demandées par un autre État membre et informe celui-ci des résultats obtenus et, le cas échéant, des mesures prises. Pour ce faire, les autorités compétentes interviennent dans les limites des compétences qui leur sont conférées dans leur État membre. Les autorités compétentes peuvent décider des mesures les plus appropriées à prendre dans chaque cas d'espèce pour répondre à la demande d'un autre État membre.

3. Dès lors que l'État membre d'établissement a connaissance, dans le chef d'un prestataire établi sur son territoire et qui fournit des services dans d'autres États membres, d'un comportement ou d'actes précis qui, à sa connaissance, pourraient causer un préjudice grave pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement, il en informe tous les États membres et la Commission dans les plus brefs délais.

Article 30

Contrôle par l'État membre d'établissement en cas de déplacement temporaire du prestataire dans un autre État membre

1. En ce qui concerne les cas non couverts par l'article 31, paragraphe 1, l'État membre d'établissement veille à ce que le respect de ses exigences soit contrôlé conformément aux pouvoirs de contrôle prévus dans son droit national, en particulier par des mesures de contrôle au lieu d'établissement du prestataire.

2. L'État membre d'établissement ne s'abstient pas d'effectuer des contrôles ou de prendre des mesures d'exécution sur son territoire au motif que le service a été fourni ou a causé des dommages dans un autre État membre.

3. L'obligation visée au paragraphe 1 n'implique pas pour l'État membre d'établissement le devoir de procéder à des vérifications et des contrôles factuels sur le territoire de l'État membre où le service est fourni. Ces vérifications et contrôles sont effectués par les autorités de l'État membre dans lequel le prestataire opère temporairement, à la demande des autorités de l'État membre d'établissement, conformément à l'article 31.

Article 31

Contrôle par l'État membre où le service est fourni en cas de déplacement temporaire du prestataire

1. En ce qui concerne les exigences nationales qui peuvent être imposées conformément aux articles 16 ou 17, l'État membre où le service est fourni est responsable du contrôle de l'activité du prestataire sur son territoire. Conformément au droit communautaire, l'État membre où le service est fourni :

a) prend toutes les mesures nécessaires afin d'assurer que le prestataire se conforme aux exigences qui ont trait à l'accès à l'activité de service et son exercice ;

b) procède aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires pour contrôler le service fourni.

2. En ce qui concerne les exigences autres que celles visées au paragraphe 1, lorsqu'un prestataire se rend temporairement dans un autre État membre pour y fournir un service sans y être établi, les autorités compétentes de cet État membre participent au contrôle du prestataire conformément aux paragraphes 3 et 4.

3. À la demande de l'État membre d'établissement, les autorités compétentes de l'État membre où le service est fourni procèdent aux vérifications, inspections et enquêtes nécessaires au contrôle effectif par l'État membre d'établissement. Elles interviennent dans les limites des compétences qui leur sont conférées dans leur État membre. Les autorités compétentes peuvent décider des mesures les plus appropriées à prendre dans chaque cas individuel pour répondre à la demande de l'État membre d'établissement.

4. De leur propre initiative, les autorités compétentes de l'État membre où le service est fourni ne peuvent procéder à des vérifications, inspections et enquêtes sur place que si ces dernières sont non-discriminatoires, ne sont pas motivées par le fait qu'il s'agit d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre et sont proportionnées.

Article 32

Mécanisme d'alerte

1. Lorsque des circonstances ou des faits graves et précis en rapport avec une activité de service et susceptibles de causer un préjudice grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou à l'environnement sur son territoire ou sur le territoire d'autres États membres sont portés à la connaissance d'un État membre, cet État membre en informe l'État membre d'établissement, les autres États membres concernés et la Commission, dans les plus brefs délais.

2. La Commission encourage et participe à la mise en œuvre d'un réseau européen des autorités des États membres aux fins de l'application du paragraphe 1.

3. La Commission adopte et met régulièrement à jour, conformément à la procédure prévue à l'article 40, paragraphe 2, des règles détaillées

concernant la gestion du réseau visé au paragraphe 2 du présent article.

Article 33

Informations sur l'honorabilité des prestataires

1. Les États membres communiquent, à la demande d'une autorité compétente d'un autre État membre, dans le respect de leur législation nationale, les informations relatives aux actions disciplinaires ou administratives ou aux sanctions pénales et aux décisions relatives à l'insolvabilité ou à des faillites frauduleuses qui ont été prises par leurs autorités compétentes à l'encontre d'un prestataire et qui concernent directement les compétences du prestataire ou sa fiabilité professionnelle. L'État membre qui communique ces informations en informe le prestataire.

Toute demande adressée conformément au premier alinéa doit être dûment motivée et, en particulier, préciser les raisons de la demande d'information.

2. Les sanctions et actions visées au paragraphe 1 ne sont communiquées que lorsqu'il s'agit d'une décision définitive. En ce qui concerne les autres décisions exécutoires visées au paragraphe 1, l'État membre qui communique les informations doit préciser s'il s'agit d'une décision définitive ou si un recours a été introduit contre la décision, auquel cas il devrait indiquer la date à laquelle la décision sur le recours devrait être rendue.

En outre, l'État membre doit préciser les dispositions nationales en vertu desquelles le prestataire a été condamné ou sanctionné.

3. La mise en œuvre des paragraphes 1 et 2 doit se faire dans le respect des règles relatives à la protection des données à caractère personnel et des droits garantis aux personnes condamnées ou sanctionnées dans les États membres concernés, y compris dans le cas des ordres professionnels. Les informations publiques à cet égard doivent être accessibles aux consommateurs.

Article 34

Mesures d'accompagnement

1. La Commission met en place, en coopération avec les États membres, un système électronique d'échange d'informations entre

États membres, en tenant compte des systèmes d'information existants.

2. Les États membres prennent, avec l'assistance de la Commission, des mesures d'accompagnement visant à faciliter l'échange de fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'assistance mutuelle ainsi que la formation de ces fonctionnaires, y compris en langues et en informatique.

3. La Commission évalue la nécessité d'établir un programme pluriannuel afin d'organiser lesdits échanges de fonctionnaires et formations.

Article 35

Assistance mutuelle en cas de dérogation dans des cas individuels

1. Lorsqu'un État membre envisage de prendre une mesure conformément à l'article 18, la procédure prévue aux paragraphes 2 à 6, du présent article, s'applique sans préjudice d'une procédure judiciaire, y compris la procédure précontentieuse et les actes accomplis dans le cadre d'une enquête pénale.

2. L'État membre visé au paragraphe 1 demande à l'État membre d'établissement de prendre des mesures à l'encontre du prestataire concerné en fournissant toutes les informations pertinentes sur le service en cause et les circonstances de l'espèce.

L'État membre d'établissement vérifie dans les plus brefs délais si le prestataire exerce légalement ses activités ainsi que les faits à l'origine de la demande. Il communique dans les plus brefs délais, à l'État membre qui a fait la demande, les mesures prises ou envisagées ou, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pas pris de mesures.

3. Après la communication de l'État membre d'établissement visée au paragraphe 2, deuxième alinéa, l'État membre demandeur notifie à la Commission et à l'État membre d'établissement son intention de prendre des mesures en indiquant :

a) les raisons pour lesquelles il estime que les mesures prises ou envisagées par l'État membre d'établissement ne sont pas adéquates ;

b) les raisons pour lesquelles il estime que les mesures qu'il envisage de prendre respectent les conditions prévues à l'article 18.

4. Les mesures ne peuvent être prises qu'après un délai de quinze jours ouvrables après la notification prévue au paragraphe 3.

5. Sans préjudice de la faculté pour l'État membre demandeur de prendre les mesures en question après le délai fixé au paragraphe 4, la Commission examine, dans les plus brefs délais, la compatibilité des mesures notifiées avec le droit communautaire.

Si la Commission parvient à la conclusion que la mesure est incompatible avec le droit communautaire, la Commission adopte une décision pour demander à l'État membre concerné de s'abstenir de prendre les mesures envisagées ou de mettre fin d'urgence aux mesures en question.

6. En cas d'urgence, l'État membre qui envisage de prendre une mesure peut déroger aux paragraphes 2, 3 et 4. Dans ce cas, les mesures sont notifiées dans les plus brefs délais à la Commission et à l'État membre d'établissement, en indiquant les raisons pour lesquelles l'État membre estime qu'il y a urgence.

Article 36

Mesures d'application

La Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 40, paragraphe 3, les mesures d'application ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels du présent chapitre en le complétant par la détermination des délais prévus aux articles 28 et 35. La Commission adopte en outre, conformément à la procédure prévue à l'article 40, paragraphe 2, les modalités pratiques des échanges d'informations par voie électronique entre les États membres, notamment les dispositions sur l'interopérabilité des systèmes d'information.

CHAPITRE VII

PROGRAMME DE CONVERGENCE

Article 37

Codes de conduite au niveau communautaire

1. Les États membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager l'élaboration de codes de conduite au niveau

communautaire, en particulier par des ordres, organismes ou associations professionnels, en vue de faciliter la fourniture de services ou l'établissement d'un prestataire dans un autre État membre, dans le respect du droit communautaire.

2. Les États membres veillent à ce que les codes de conduite visés au paragraphe 1 soient accessibles à distance par voie électronique.

Article 38

Harmonisation complémentaire

La Commission examine, le 28 décembre 2010 au plus tard, la possibilité de présenter des propositions d'instruments d'harmonisation sur les questions suivantes :

- a) l'accès aux activités de recouvrement judiciaire des dettes ;
- b) les services de sécurité privée et le transport de fonds et d'objets de valeurs.

Article 39

Évaluation mutuelle

1. Le 28 décembre 2009, au plus tard, les États membres présentent un rapport à la Commission qui contient les informations prévues aux articles suivants :

- a) l'article 9, paragraphe 2, relatif aux régimes d'autorisation ;
- b) l'article 15, paragraphe 5, relatif aux exigences soumises à évaluation ;
- c) l'article 25, paragraphe 3, relatif aux activités pluridisciplinaires.

2. La Commission transmet les rapports prévus au paragraphe 1 aux États membres qui, dans un délai de six mois, communiquent leurs observations sur chacun des rapports. Dans le même délai, la Commission consulte les parties intéressées sur ces rapports.

3. La Commission soumet les rapports et les observations des États membres au comité prévu à l'article 40, paragraphe 1, qui peut faire des observations.

4. À la lumière des observations visées aux paragraphes 2 et 3, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 28 décembre 2010, un rapport de synthèse accompagné, le cas échéant, de propositions complémentaires.

5. Le 28 décembre 2009, au plus tard, les États membres présentent un rapport à la Commission concernant les exigences nationales dont l'application pourrait relever de l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et de l'article 16, paragraphe 3, première phrase, en précisant les raisons pour lesquelles ils estiment que l'application de ces exigences remplit les critères visés à l'article 16, paragraphe 1, troisième alinéa, et à l'article 16, paragraphe 3, première phrase.

Par la suite, les États membres transmettent à la Commission toute modification apportée à ces exigences, y compris de nouvelles exigences au sens du premier alinéa, ainsi que les motifs qui s'y rapportent.

La Commission communique aux autres États membres les exigences ainsi transmises. Cette transmission n'empêche pas l'adoption des dispositions en question par un État membre. La Commission fournit une fois par an des analyses et des orientations concernant l'application de ces dispositions dans le cadre de la présente directive.

Article 40

Procédure de comité

1. La Commission est assistée par un comité.
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci. La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.
3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

Article 41

Clause de réexamen

La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, pour le 28 décembre 2011, et par la suite tous les trois ans, un rapport complet sur l'application de la présente directive. Conformément à l'article 16, paragraphe 4, ce rapport porte en particulier sur l'application de l'article 16. Il examine également l'opportunité de mesures supplémentaires concernant les questions qui sont exclues du champ d'application de la

présente directive. Le rapport est accompagné, le cas échéant, de propositions de modification de la directive en vue de l'achèvement du marché intérieur des services.

Article 42

Modification de la directive 98/27/CE

À l'annexe de la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs [41], le point suivant est ajouté :

« 13. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36) ».

Article 43

Protection des données à caractère personnel

La mise en œuvre et l'application de la présente directive et, en particulier, des dispositions relatives au contrôle respectent les règles en matière de protection des données à caractère personnel prévues dans la directive 95/46/CE et dans la directive 2002/58/CE.

CHAPITRE VIII

DISPOSITIONS FINALES

Article 44

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et

administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 28 décembre 2009 au plus tard.

Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 45

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 46

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Directive 2004/38 (citoyenneté de l'Union)

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 12, 18, 40, 44 et 52,

Vu la proposition de la Commission [1],

Vu l'avis du Comité économique et social européen [3],

Vu l'avis du Comité des régions [5],

Statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité [7],

Considérant ce qui suit :

(1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité et des mesures adoptées en vue de leur application.

(2) La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité.

(3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.

(4) En vue de dépasser cette approche sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement et dans le but de faciliter l'exercice de ce droit, il convient d'élaborer un acte législatif unique visant à modifier le

règlement (CEE) no 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [9] et à abroger les actes suivants : la directive 68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté [11], la directive 73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services [13], la directive 90/364/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour [15], la directive 90/365/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle [17] et la directive 93/96/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative au droit de séjour des étudiants [19].

(5) Le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité. Aux fins de la présente directive, la définition de « membre de la famille » devrait aussi comprendre les partenaires enregistrés si la législation de l'État membre d'accueil considère le partenariat enregistré comme équivalent à un mariage.

(6) En vue de maintenir l'unité de la famille au sens large du terme et sans préjudice de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, la situation des personnes qui ne sont pas englobées dans la définition des membres de la famille au titre de la présente directive et qui ne bénéficient donc pas d'un droit automatique d'entrée et de séjour dans l'État membre d'accueil devrait être examinée

par ce dernier sur la base de sa législation nationale, afin de décider si le droit d'entrée ou de séjour ne pourrait pas être accordé à ces personnes, compte tenu de leur lien avec le citoyen de l'Union et d'autres circonstances telles que leur dépendance pécuniaire ou physique envers ce citoyen.

(7) La nature des formalités liées à la libre circulation des citoyens de l'Union sur le territoire des États membres devrait être clairement définie, sans préjudice des dispositions applicables aux contrôles aux frontières nationales.

(8) Afin de faciliter leur libre circulation, les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont déjà obtenu une carte de séjour devraient être exemptés de l'obligation d'obtenir un visa d'entrée au sens du règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation [21] ou, le cas échéant, de la législation nationale applicable.

(9) Les citoyens de l'Union devraient avoir le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, sans préjudice d'un traitement plus favorable applicable aux demandeurs d'emploi, selon la jurisprudence de la Cour de justice.

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

(11) Le droit fondamental et personnel de séjour dans un autre État membre est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et ne dépend pas de l'accomplissement de procédures administratives.

(12) Pour des périodes de séjour supérieures à trois mois, les États membres devraient pouvoir

requérir l'enregistrement des citoyens de l'Union auprès des autorités compétentes du lieu de résidence, certifié par une attestation d'enregistrement délivrée à cet effet.

(13) Il convient de limiter l'obligation d'avoir une carte de séjour aux membres de la famille des citoyens de l'Union qui ne sont pas ressortissants d'un État membre pour les périodes de séjour supérieures à trois mois.

(14) Les justificatifs requis par les autorités compétentes pour la délivrance d'une attestation d'enregistrement ou d'une carte de séjour devraient être précisés de manière exhaustive, afin d'éviter que des pratiques administratives ou des interprétations divergentes ne constituent un obstacle disproportionné à l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille.

(15) Il convient d'offrir une protection juridique aux membres de la famille en cas de décès du citoyen de l'Union, de divorce, d'annulation du mariage ou de cessation de partenariat enregistré. Dans le respect de la vie familiale et de la dignité humaine, et sous certaines conditions pour éviter les abus, il est donc nécessaire de prendre des mesures pour veiller à ce que, dans de telles hypothèses, les membres de la famille qui séjournent déjà sur le territoire de l'État membre d'accueil conservent leur droit de séjour sur une base exclusivement individuelle.

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est

pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique.

(17) La jouissance d'un séjour permanent pour les citoyens de l'Union qui ont choisi de s'installer durablement dans l'État membre d'accueil renforcerait le sentiment de citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union. Il convient dès lors de prévoir un droit de séjour permanent pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil, conformément aux conditions fixées par la présente directive, au cours d'une période continue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

(18) En vue de constituer un véritable moyen d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil dans lequel le citoyen de l'Union réside, le droit de séjour permanent ne devrait être soumis à aucune autre condition une fois qu'il a été obtenu.

(19) Certains avantages spécifiques propres aux citoyens de l'Union exerçant une activité salariée ou non salariée et aux membres de leur famille, qui peuvent permettre à ces personnes d'acquérir un droit de séjour permanent avant d'avoir résidé cinq ans dans l'État membre d'accueil devraient être maintenus en tant que droits acquis, conférés par le règlement (CEE) no 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi [23] et par la directive 75/34/CEE du Conseil du 17 décembre 1974 relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée [25].

(20) En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devraient bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé.

(21) Toutefois, l'État membre d'accueil devrait être libre de déterminer s'il entend accorder aux

personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi, ou des bourses d'entretien pour les études, y compris la formation professionnelle, avant l'acquisition du droit de séjour permanent.

(22) Des limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique sont permises par le traité. En vue de définir plus précisément les conditions et les garanties procédurales sous réserve desquelles les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent se voir refuser le droit d'entrée sur le territoire ou en être éloignés, la présente directive devrait remplacer la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 [27] pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

(23) L'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique constitue une mesure pouvant nuire gravement aux personnes qui, ayant fait usage des droits et libertés conférés par le traité, se sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil. Il convient dès lors de limiter la portée de ces mesures, sur la base du principe de proportionnalité, afin de tenir compte du degré d'intégration des personnes concernées, de la durée de leur séjour dans l'État membre d'accueil, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec leur pays d'origine.

(24) En conséquence, plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection contre l'éloignement. C'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, qu'une mesure d'éloignement peut être prise contre des citoyens de l'Union ayant séjourné pendant de longues années sur le territoire de l'État membre d'accueil, notamment lorsqu'ils y sont nés et y ont séjourné toute leur vie. En outre, de

telles circonstances exceptionnelles devraient également s'appliquer aux mesures d'éloignement prises à l'encontre de mineurs, afin de protéger leurs liens avec leur famille, conformément à la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, du 20 novembre 1989.

(25) Il convient également de préciser les garanties procédurales de façon à assurer, d'une part, un niveau élevé de protection des droits du citoyen de l'Union et des membres de sa famille en cas de refus d'entrée ou de séjour dans un autre État membre et, d'autre part, le respect du principe de la motivation suffisante des actes de l'administration.

(26) En toute circonstance, un recours juridictionnel devrait être ouvert au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille en cas de refus du droit d'entrée ou de séjour dans un autre État membre.

(27) Aux termes de la jurisprudence de la Cour de justice, qui empêche les États membres de prendre, à l'encontre des bénéficiaires de la présente directive, des mesures d'interdiction du territoire à vie, il convient de confirmer que le citoyen de l'Union et le membre de sa famille qui a fait l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire d'un État membre devraient avoir le droit d'introduire une nouvelle demande après un délai raisonnable et, en tout état de cause, après une période de trois ans à compter de l'exécution de la décision définitive d'interdiction.

(28) Les États membres devraient pouvoir adopter les mesures nécessaires pour se préserver de l'abus de droit ou de la fraude, en particulier des mariages blancs ou de toute autre forme d'unions contractées uniquement en vue de bénéficier de la liberté de circulation et de séjour.

(29) La présente directive ne devrait pas affecter les dispositions nationales plus favorables.

(30) Afin d'examiner la possibilité de faciliter l'exercice du droit à la liberté de circulation et de séjour, la Commission devrait préparer un rapport en vue d'évaluer l'opportunité de présenter toute proposition nécessaire à cet effet, notamment en ce qui concerne l'allongement de la durée inconditionnelle du séjour.

(31) La présente directive respecte les droits et libertés fondamentaux et observe les principes

qui sont reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; en vertu du principe de l'interdiction des discriminations qui y figure, les États membres devraient mettre en œuvre la présente directive sans faire, entre les bénéficiaires de cette dernière, de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité ethnique, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet

La présente directive concerne :

- a) les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- b) le droit de séjour permanent, dans les États membres, des citoyens de l'Union et des membres de leur famille ;
- c) les limitations aux droits prévus aux points a) et b) pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- 1) « citoyen de l'Union » : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;
- 2) « membre de la famille » :
 - a) le conjoint ;
 - b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect

des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;

c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;

d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;

3) « État membre d'accueil » : l'État membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement.

Article 3

Bénéficiaires

1. La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent.

2. Sans préjudice d'un droit personnel à la libre circulation et au séjour de l'intéressé, l'État membre d'accueil favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour des personnes suivantes :

a) tout autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert par la définition figurant à l'article 2, point 2), si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, ou lorsque, pour des raisons de santé graves, le citoyen de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper du membre de la famille concerné ;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée.

L'État membre d'accueil entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes.

CHAPITRE II

DROIT DE SORTIE ET D'ENTRÉE

Article 4

Droit de sortie

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.

2. Aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux personnes visées au paragraphe 1.

3. Les États membres, agissant conformément à leur législation, délivrent à leurs citoyens, ou renouvellent, une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité.

4. Le passeport doit être valable au moins pour tous les États membres et pour les pays de transit direct entre ceux-ci. Lorsque la législation d'un État membre ne prévoit pas la délivrance d'une carte d'identité, la durée de la validité du passeport, lors de sa délivrance ou de son renouvellement, ne peut être inférieure à cinq ans.

Article 5

Droit d'entrée

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

2. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée, conformément au règlement (CE) no 539/2001 ou, le cas échéant, à la législation nationale. Aux fins de la présente directive, la possession

de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10, dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.

Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

3. L'État membre d'accueil n'appose pas de cachet d'entrée ou de sortie sur le passeport d'un membre de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre, à partir du moment où l'intéressé présente la carte de séjour prévue à l'article 10.

4. Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.

5. L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.

CHAPITRE III

DROIT DE SÉJOUR

Article 6

Droit de séjour jusqu'à trois mois

1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également aux membres de la famille munis d'un passeport en cours de validité qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui

accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union.

Article 7

Droit de séjour de plus de trois mois

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou

b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, ou,

c) - s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et

- s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour ; ou

d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c).

2. Le droit de séjour prévu au paragraphe 1 s'étend aux membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre lorsqu'ils accompagnent ou rejoignent dans l'État membre d'accueil le citoyen de l'Union, pour autant que ce dernier satisfasse aux conditions énoncées au paragraphe 1, points a), b) ou c).

3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non salarié dans les cas suivants :

a) s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;

b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ;

c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois ;

d) s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.

4. Par dérogation au paragraphe 1, point d), et au paragraphe 2 ci-dessus, seul le conjoint, le partenaire enregistré au sens de l'article 2, paragraphe 2, point b), et les enfants à charge bénéficient du droit de séjour en tant que membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui remplit les conditions énoncées au paragraphe 1, point c). L'article 3, paragraphe 1, s'applique à ses ascendants directs à charge et à ceux de son conjoint ou partenaire enregistré.

Article 8

Formalités administratives à charge des citoyens de l'Union

1. Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 5, pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois, l'État membre d'accueil peut imposer aux citoyens de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes.

2. Le délai imparti pour l'enregistrement ne peut pas être inférieur à trois mois à compter de la date d'arrivée. Une attestation d'enregistrement est délivrée immédiatement, qui précise le nom et l'adresse de la personne enregistrée ainsi que la date de l'enregistrement. Le non-respect de l'obligation d'enregistrement peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.

3. Pour la délivrance de l'attestation d'enregistrement, les États membres peuvent seulement exiger :

- du citoyen de l'Union auquel s'applique l'article 7, paragraphe 1, point a), qu'il présente une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, une promesse d'embauche délivrée par l'employeur, une attestation d'emploi ou une preuve attestant d'une activité non salariée ;

- du citoyen de l'Union auquel s'applique l'article 7, paragraphe 1, point b), qu'il présente une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et qu'il apporte la preuve qu'il satisfait aux conditions énoncées par cette disposition ;

- du citoyen de l'Union visé à l'article 7, paragraphe 1, point c), qu'il présente une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, qu'il apporte la preuve qu'il est inscrit dans un établissement agréé et qu'il a souscrit une assurance maladie complète, et qu'il produise la déclaration ou tout autre élément équivalent visés à l'article 7, paragraphe 1, point c). Les États membres ne peuvent pas exiger que cette déclaration précise le montant des ressources.

4. Les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil.

5. Pour la délivrance de l'attestation d'enregistrement aux membres de la famille des citoyens de l'Union, qui sont eux-mêmes citoyens de l'Union, les États membres peuvent demander la présentation des documents suivants :

a) une carte d'identité ou un passeport en cours de validité ;

b) un document attestant de l'existence d'un lien de parenté ou d'un partenariat enregistré ;

c) le cas échéant, l'attestation d'enregistrement du citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent ;

d) dans les cas visés à l'article 2, paragraphe 2, points c) et d), les pièces justificatives attestant que les conditions énoncées dans cette disposition sont remplies ;

e) dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), un document délivré par l'autorité

compétente du pays d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du citoyen de l'Union ou font partie de son ménage, ou une preuve de l'existence de raisons de santé graves qui exigent que le citoyen de l'Union s'occupe impérativement et personnellement du membre de la famille concerné ;

f) dans les cas relevant de l'article 3, paragraphe 2, point b), une preuve de l'existence d'une relation durable avec le citoyen de l'Union.

Article 9

Formalités administratives à charge des membres de la famille qui ne sont pas ressortissants d'un État membre

1. Les États membres délivrent une carte de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre lorsque la durée du séjour envisagé est supérieure à trois mois.

2. Le délai imparti pour introduire la demande de carte de séjour ne peut pas être inférieur à trois mois à compter de la date d'arrivée.

3. Le non-respect de l'obligation de demander la carte de séjour peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.

Article 10

Délivrance de la carte de séjour

1. Le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'un document dénommé « Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union » au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande. Une attestation du dépôt de la demande de carte de séjour est délivrée immédiatement.

2. Pour la délivrance de la carte de séjour, les États membres demandent la présentation des documents suivants :

- a) un passeport en cours de validité ;
- b) un document attestant l'existence d'un lien de parenté ou d'un partenariat enregistré ;
- c) l'attestation d'enregistrement ou, en l'absence d'un système d'enregistrement, une autre preuve du séjour dans l'État membre d'accueil du citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent ;

d) dans les cas visés à l'article 2, paragraphe 2, point c) et d), les pièces justificatives attestant que les conditions énoncées dans cette disposition sont remplies ;

e) dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), un document délivré par l'autorité compétente du pays d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du citoyen de l'Union ou font partie de son ménage, ou une preuve de l'existence de raisons de santé graves qui exigent que le citoyen de l'Union s'occupe personnellement du membre de la famille concerné ;

f) dans les cas relevant de l'article 3, paragraphe 2, point b), une preuve de l'existence d'une relation durable avec le citoyen de l'Union.

Article 11

Validité de la carte de séjour

1. La carte de séjour prévue à l'article 10, paragraphe 1, a une durée de validité de cinq ans à dater de sa délivrance ou une durée correspondant à la durée du séjour envisagée du citoyen de l'Union si celle-ci est inférieure à cinq ans.

2. La validité de la carte de séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas six mois par an, ni par des absences d'une durée plus longue pour l'accomplissement des obligations militaires ou par une absence de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou un détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou d'un pays tiers.

Article 12

Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de décès ou départ du citoyen de l'Union

1. Sans préjudice du deuxième alinéa, le décès du citoyen de l'Union ou son départ du territoire de l'État membre d'accueil n'affecte pas le droit de séjour des membres de sa famille qui ont la nationalité d'un État membre.

Avant l'acquisition du droit de séjour permanent, les intéressés doivent remplir eux-mêmes les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, points a), b), c) ou d).

2. Sans préjudice du deuxième alinéa, le décès du citoyen de l'Union n'entraîne pas la perte du droit de séjour des membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui résidaient dans l'État membre d'accueil en tant que membre de sa famille depuis au moins un an avant le décès du citoyen de l'Union.

Avant l'acquisition du droit de séjour permanent, le droit de séjour des intéressés reste soumis à l'obligation de pouvoir démontrer qu'ils sont travailleurs salariés ou non ou qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant la durée de leur séjour, et qu'ils sont entièrement couverts par une assurance maladie dans l'État membre d'accueil, ou qu'ils sont membres de la famille, déjà constituée dans l'État membre d'accueil, d'une personne répondant à ces exigences. Les ressources suffisantes sont celles définies à l'article 8, paragraphe 4.

Les membres de la famille susvisés conservent leur droit de séjour exclusivement à titre personnel.

3. Le départ du citoyen de l'Union ou son décès n'entraîne pas la perte du droit de séjour de ses enfants ou du parent qui a effectivement la garde des enfants, quelle que soit leur nationalité, pour autant que ceux-ci résident dans l'État membre d'accueil et soient inscrits dans un établissement scolaire pour y suivre un enseignement, jusqu'à la fin de leurs études.

Article 13

Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré

1. Sans préjudice du deuxième alinéa, le divorce, l'annulation du mariage d'un citoyen de l'Union ou la rupture d'un partenariat enregistré tel que visé à l'article 2, point 2) b), n'affecte pas le droit de séjour des membres de sa famille qui ont la nationalité d'un État membre.

Avant l'acquisition du droit de séjour permanent, les intéressés doivent remplir les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, points a), b), c) ou d).

2. Sans préjudice du deuxième alinéa, le divorce, l'annulation du mariage ou la rupture d'un partenariat enregistré tel que visé à l'article 2, point 2) b), n'entraîne pas la perte du droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre :

a) lorsque le mariage ou le partenariat enregistré a duré au moins trois ans avant le début de la procédure judiciaire de divorce ou d'annulation ou la rupture, dont un an au moins dans l'État membre d'accueil, ou

b) lorsque la garde des enfants du citoyen de l'Union a été confiée au conjoint ou au partenaire qui n'a pas la nationalité d'un État membre, par accord entre les conjoints ou entre les partenaires, tels que visés à l'article 2, point 2) b), ou par décision de justice, ou

c) lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, par exemple le fait d'avoir été victime de violence domestique lorsque le mariage ou le partenariat enregistré subsistait encore, ou

d) lorsque le conjoint ou le partenaire qui n'a pas la nationalité d'un État membre bénéficie, par accord entre les époux ou entre les partenaires, tels que visés à l'article 2, point 2) b), ou par décision de justice, d'un droit de visite à l'enfant mineur, à condition que le juge ait estimé que les visites devaient avoir lieu dans l'État membre et aussi longtemps qu'elles sont jugées nécessaires.

Avant l'acquisition du droit de séjour permanent, le droit de séjour des intéressés reste soumis à l'obligation de pouvoir démontrer qu'ils sont travailleurs salariés ou non ou qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant la durée de leur séjour, et qu'ils sont entièrement couverts par une assurance maladie dans l'État membre d'accueil, ou qu'ils sont membres de la famille, déjà constituée dans l'État membre d'accueil, d'une personne répondant à ces exigences. Les ressources suffisantes sont celles prévues à l'article 8, paragraphe 4.

Les membres de la famille susvisés conservent leur droit de séjour exclusivement à titre personnel.

Article 14

Maintien du droit de séjour

1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles.

Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

3. Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement.

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque :

a) les citoyens de l'Union concernés sont des salariés ou des non salariés, ou

b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés.

Article 15

Garanties procédurales

1. Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

2. L'expiration de la carte d'identité ou du passeport ayant permis à la personne concernée d'entrer sur le territoire de l'État membre

d'accueil et d'obtenir un certificat d'enregistrement ou une carte de séjour ne constitue pas un motif suffisant pour cet État membre pour prendre une mesure d'éloignement.

3. L'État membre d'accueil ne peut pas assortir la décision d'éloignement visée au paragraphe 1 d'une interdiction d'entrée sur le territoire.

CHAPITRE IV

DROIT DE SÉJOUR PERMANENT

Section I

Éligibilité

Article 16

Règle générale pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille

1. Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. Ce droit n'est pas soumis aux conditions prévues au chapitre III.

2. Le paragraphe 1 s'applique également aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans avec le citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil.

3. La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers.

4. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil.

Article 17

Dérogations pour les travailleurs ayant cessé leur activité dans l'État membre d'accueil et les membres de leur famille

1. Par dérogation à l'article 16, ont un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil, avant l'écoulement d'une période ininterrompue de cinq ans de séjour :

a) le travailleur salarié ou non salarié qui, au moment où il cesse son activité, a atteint l'âge prévu par la législation de cet État membre pour faire valoir ses droits à une pension de vieillesse ou le travailleur qui cesse d'exercer une activité salariée à la suite d'une mise à la retraite anticipée, lorsqu'il y a exercé son activité pendant les douze derniers mois au moins et y réside sans interruption depuis plus de trois ans.

Au cas où la législation de l'État membre d'accueil ne reconnaît pas le droit à une pension de vieillesse à certaines catégories de travailleurs non salariés, la condition d'âge est considérée comme remplie lorsque le bénéficiaire a atteint l'âge de 60 ans ;

b) le travailleur salarié ou non salarié qui, séjournant d'une façon continue dans l'État membre d'accueil depuis plus de deux ans, cesse d'y exercer son activité à la suite d'une incapacité permanente de travail.

Si cette incapacité résulte d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ouvrant droit pour la personne concernée à une prestation entièrement ou partiellement à charge d'une institution de l'État membre d'accueil, aucune condition de durée de séjour n'est requise ;

c) le travailleur salarié ou non salarié qui, après trois ans d'activité et de séjour continus sur le territoire de l'État membre d'accueil, exerce une activité salariée ou non salariée sur le territoire d'un autre État membre, tout en gardant sa résidence sur le territoire de l'État membre d'accueil dans lequel il retourne, en principe, chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Aux fins de l'acquisition des droits prévus aux points a) et b), les périodes d'activité ainsi accomplies sur le territoire de l'État membre où la personne concernée travaille sont considérées comme accomplies sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Les périodes de chômage involontaire, dûment constatées par le service d'emploi compétent, ou les périodes d'arrêt d'activité indépendantes de la volonté de l'intéressé et l'absence du travail ou l'arrêt pour cause de maladie ou accident sont considérés comme périodes d'emploi.

2. Les conditions de durée de séjour et d'activité prévues au paragraphe 1, point a), et la condition de durée de résidence prévue au paragraphe 1, point b), ne s'appliquent pas si le conjoint ou le partenaire, tel que visé à l'article 2, point 2 b), du travailleur salarié ou non salarié est ressortissant de l'État membre d'accueil ou s'il a perdu la nationalité de cet État membre à la suite de son mariage avec le travailleur salarié ou non.

3. Quelle que soit leur nationalité, les membres de la famille d'un travailleur salarié ou non salarié qui résident avec lui sur le territoire de l'État membre d'accueil ont un droit de séjour permanent dans cet État membre, si le travailleur salarié ou non salarié a lui-même acquis, sur la base du paragraphe 1, un droit de séjour permanent sur le territoire de cet État membre.

4. Si, toutefois, le travailleur salarié ou non salarié décède alors qu'il travaille encore, mais avant d'avoir acquis le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil sur la base du paragraphe 1, les membres de sa famille qui résident avec lui sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent un droit de séjour permanent sur le territoire de cet État, à condition que :

a) le travailleur salarié ou non salarié ait séjourné à la date de son décès de façon continue sur le territoire de cet État membre pendant deux ans, ou que

b) son décès soit dû à un accident de travail ou à une maladie professionnelle, ou que

c) le conjoint survivant ait perdu la nationalité de cet État membre à la suite de son mariage avec le travailleur salarié ou non.

Article 18

Acquisition du droit de séjour permanent des membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre

Sans préjudice des dispositions de l'article 17, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union visés à l'article 12, paragraphe 2, et à

l'article 13, paragraphe 2, qui remplissent les conditions énoncées dans ces dispositions, acquièrent un droit de séjour permanent après avoir séjourné légalement, de façon continue, pendant cinq ans dans l'État membre d'accueil.

Section II

Formalités administratives

Article 19

Document attestant de la permanence du séjour pour les citoyens de l'Union

1. Les États membres, après vérification de la durée de séjour, délivrent aux citoyens de l'Union qui ont un droit de séjour permanent un document attestant de la permanence du séjour au moment du dépôt de la demande.
2. Le document attestant de la permanence du séjour est délivré dès que possible.

Article 20

Carte de séjour permanent pour les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre

1. Les États membres délivrent une carte de séjour permanent aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour permanent, dans les six mois du dépôt de la demande. La carte de séjour permanent est renouvelable de plein droit tous les dix ans.
2. La demande de carte de séjour permanent est introduite avant l'expiration de la première carte de séjour. Le non-respect de l'obligation de demander la carte de séjour permanent est passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.
3. Les interruptions de séjour d'une durée inférieure ou égale à deux ans consécutifs n'affectent pas la validité de la carte de séjour permanent.

Article 21

Continuité de séjour

Pour l'application de la présente directive, la continuité de séjour peut être attestée par tout moyen de preuve en usage dans l'État membre d'accueil. La continuité de séjour est interrompue par toute décision d'éloignement

valablement exécutée à l'encontre de l'intéressé.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS COMMUNES AU DROIT DE SÉJOUR ET AU DROIT DE SÉJOUR PERMANENT

Article 22

Champ d'application territorial

Le droit de séjour et le droit de séjour permanent s'étendent à tout le territoire de l'État membre d'accueil. Des limitations territoriales au droit de séjour et au droit de séjour permanent peuvent seulement être établies par les États membres dans les cas où elles sont prévues également pour leurs propres ressortissants.

Article 23

Droits connexes

Les membres de la famille du citoyen de l'Union, quelle que soit leur nationalité, qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent dans un État membre, ont le droit d'y entamer une activité lucrative à titre de travailleur salarié ou de non salarié.

Article 24

Égalité de traitement

1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses

d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, et les membres de leur famille.

Article 25

Dispositions générales concernant les documents de séjour

1. La possession d'une attestation d'enregistrement, telle que visée à l'article 8, d'un document attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour de membre de la famille, d'une carte de séjour, ou d'une carte de séjour permanent ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve.

2. Tout document mentionné au paragraphe 1 est délivré gratuitement ou contre versement d'un droit ne dépassant pas celui exigé des ressortissants pour la délivrance de documents similaires.

Article 26

Contrôles

Les États membres peuvent effectuer des contrôles quant au respect de toute disposition de la législation nationale imposant aux ressortissants étrangers d'être toujours en possession de l'attestation d'enregistrement ou de la carte de séjour, à condition d'imposer la même obligation à leurs propres ressortissants en ce qui concerne la carte d'identité. En cas de non-respect de cette obligation, les États membres peuvent imposer les mêmes sanctions que celles qu'ils appliquent à leurs propres ressortissants lorsqu'ils omettent de porter une carte d'identité.

CHAPITRE VI

LIMITATION DU DROIT D'ENTRÉE ET DU DROIT DE SÉJOUR POUR DES RAISONS D'ORDRE PUBLIC, DE

SÉCURITÉ PUBLIQUE OU DE SANTÉ PUBLIQUE

Article 27

Principes généraux

1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.

3. Aux fins d'établir si la personne concernée représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'État membre d'accueil peut, lors de la délivrance de l'attestation d'enregistrement ou, s'il n'existe pas de système d'enregistrement, au plus tard dans les trois mois suivant l'entrée de la personne concernée sur son territoire ou à compter de la date à laquelle cette personne a signalé sa présence sur son territoire conformément à l'article 5, paragraphe 5, ou encore lors de la délivrance de la carte de séjour et s'il le juge indispensable, demander à l'État membre d'origine et, éventuellement, à d'autres États membres des renseignements sur les antécédents judiciaires de la personne concernée. Cette consultation ne peut avoir un caractère systématique. L'État membre consulté fait parvenir sa réponse dans un délai de deux mois.

4. L'État membre qui a délivré le passeport ou la carte d'identité permet au titulaire du document qui a été éloigné d'un autre État membre pour des raisons d'ordre public, de

sécurité publique ou de santé publique de rentrer sur son territoire sans aucune formalité, même si ledit document est périmé ou si la nationalité du titulaire est contestée.

Article 28

Protection contre l'éloignement

1. Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'État membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

2. L'État membre d'accueil ne peut pas prendre une décision d'éloignement du territoire à l'encontre d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un droit de séjour permanent sur son territoire sauf pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique.

3. Une décision d'éloignement ne peut être prise à l'encontre des citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité, à moins que la décision ne se fonde sur des motifs graves de sécurité publique définis par les États membres, si ceux-ci :

a) ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes, ou

b) sont mineurs, sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant, comme prévu dans la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Article 29

Santé publique

1. Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil.

2. La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire.

3. Si des indices sérieux le justifient, un État membre peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1. Ces examens médicaux ne peuvent pas avoir un caractère systématique.

Article 30

Notification des décisions

1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

2. Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification.

Article 31

Garanties procédurales

1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

2. Lorsque le recours formé contre une décision d'éloignement est accompagné d'une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, l'éloignement effectif du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf :

- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou

- lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel, ou

- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique prévus à l'article 28, paragraphe 3.

3. Les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée, notamment par rapport aux exigences posées par l'article 28.

4. Les États membres peuvent refuser la présence de l'intéressé sur leur territoire au cours de la procédure de recours, mais ils ne peuvent pas lui interdire de présenter ses moyens de défense en personne, sauf si sa comparution risque de provoquer des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publiques ou lorsque le recours porte sur un refus d'entrer sur le territoire.

Article 32

Effets dans le temps d'une interdiction du territoire

1. Les personnes faisant l'objet d'une décision d'interdiction du territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique peuvent introduire une demande de levée de l'interdiction d'accès au territoire après un délai raisonnable, en fonction des circonstances, et en tout cas après trois ans à compter de l'exécution de la décision définitive d'interdiction qui a été valablement prise au sens du droit communautaire, en invoquant des moyens tendant à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à leur encontre.

L'État membre concerné se prononce sur cette demande dans un délai de six mois à compter de son introduction.

2. Les personnes visées au paragraphe 1 n'ont aucun droit d'accès au territoire de l'État membre concerné pendant l'examen de leur demande.

Article 33

Éloignement à titre de peine ou de mesure accessoire

1. L'État membre d'accueil ne peut ordonner une mesure d'éloignement du territoire à titre de peine ou de mesure accessoire à une peine de

détention que dans le respect des exigences résultant des articles 27, 28 et 29.

2. Lorsqu'une décision d'éloignement, telle que visée au paragraphe 1, est exécutée plus de deux ans après qu'elle a été prise, l'État membre vérifie l'actualité et la réalité de la menace pour l'ordre public ou la sécurité publique que représente la personne concernée, et évalue si un changement matériel des circonstances est intervenu depuis le moment où la décision d'éloignement avait été prise.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS FINALES

Article 34

Information du public

Les États membres diffusent les informations concernant les droits et les obligations des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, portant sur les matières couvertes par la présente directive, notamment par le biais de campagnes de sensibilisation dans les médias et les autres moyens de communication locaux et nationaux.

Article 35

Abus de droit

Les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la présente directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature est proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues aux articles 30 et 31.

Article 36

Sanctions

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour en assurer l'exécution. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives et proportionnées. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard le 30 avril 2006 et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

Article 37

Dispositions nationales plus favorables

Les dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires et administratives d'un État membre qui seraient plus favorables aux personnes visées par la présente directive.

Article 38

Abrogations

1. Les articles 10 et 11 du règlement (CEE) no 1612/68 sont abrogés avec effet au 30 avril 2006.
2. Les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE sont abrogées avec effet au 30 avril 2006.
3. Les références faites aux directives et dispositions abrogées sont considérées comme étant faites à la présente directive.

Article 39

Rapport

Au plus tard le 30 avril 2006, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la présente directive ainsi que, le cas échéant, toute proposition nécessaire, en particulier sur l'opportunité d'allonger le délai pendant lequel les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent séjourner sans conditions sur le territoire de l'État membre d'accueil. Les États membres fournissent à la Commission les informations nécessaires à l'élaboration de ce rapport.

Article 40

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 30 avril 2006. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive ainsi qu'un tableau de correspondance entre les dispositions de la présente directive et les dispositions nationales adoptées.

Article 41

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 42

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Règlement 2016/399 (Schengen)

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O. du 23 mars 2016, L 77, p. 1-52 (texte modifié depuis lors, version consolidée et codifiée reprise ci-dessous)

TITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet et principes

Le présent règlement prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union.

Il établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

1)«frontières intérieures» :

- a) les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres;
- b) les aéroports des États membres pour les vols intérieurs;
- c) les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur;

2)«frontières extérieures» : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les

frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures;

3)«vol intérieur» : tout vol en provenance ou à destination exclusive des territoires des États membres et sans atterrissage sur le territoire d'un pays tiers;

4)«liaison régulière intérieure par transbordeur» : toute liaison par transbordeur entre deux mêmes ports, ou davantage, situés sur le territoire des États membres, sans escale dans des ports situés en dehors du territoire des États membres, et assurant le transport de personnes et de véhicules selon un horaire publié;

5)«personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union» :

a) les citoyens de l'Union, au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation, auxquels s'applique la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil;

b) les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union;

6)«ressortissant de pays tiers» : toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union

- au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui n'est pas visée par le point 5) du présent article;
- 7) «personne signalée aux fins de non-admission» : tout ressortissant de pays tiers signalé dans le système d'information Schengen (SIS) conformément aux articles 24 et 26 du règlement (CE) no 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil et aux fins prévues par ces articles;
- 8) «point de passage frontalier» : tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures;
- 9) «point de passage frontalier commun» : tout point de passage frontalier situé soit sur le territoire d'un État membre, soit sur le territoire d'un pays tiers, auquel des gardes-frontières de l'État membre et des gardes-frontières du pays tiers effectuent l'un après l'autre des vérifications de sortie et d'entrée, conformément à leur droit national et en vertu d'un accord bilatéral;
- 10) «contrôle aux frontières» : les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières;
- 11) «vérifications aux frontières» : les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter;
- 12) «surveillance des frontières» : la surveillance des frontières entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières;
- 13) «vérification de deuxième ligne» : une vérification supplémentaire pouvant être effectuée en un lieu spécial à l'écart de celui où toutes les personnes sont soumises à des vérifications (première ligne);
- 14) «garde-frontière» : tout agent public affecté, conformément au droit national, soit à un point de passage frontalier, soit le long de la frontière ou à proximité immédiate de cette dernière et qui exerce, conformément au présent règlement et au droit national, des fonctions de contrôle aux frontières;
- 15) «transporteur» : toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes;
- 1) «titre de séjour» :
- a) tous les titres de séjour délivrés par les États membres selon le format uniforme prévu par le règlement (CE) no 1030/2002 du Conseil, ainsi que les cartes de séjour délivrées conformément à la directive 2004/38/CE;
- b) tous les autres documents délivrés par un État membre aux ressortissants de pays tiers et leur autorisant le séjour sur son territoire qui ont fait l'objet d'une notification puis d'une publication conformément à l'article 39, à l'exception des documents suivants:
- i) titres temporaires délivrés dans l'attente de l'examen d'une première demande de titre de séjour tel que visé au point a) ou de l'examen d'une demande d'asile; et
- ii) visas délivrés par les États membres selon le format uniforme prévu par le règlement (CE) no 1683/95 du Conseil;
- 17) «navire de croisière» : un navire qui suit un itinéraire donné selon un programme préétabli, qui comprend un programme d'activités touristiques dans les divers

- ports, et qui, en principe, n'embarque ni ne débarque de passagers au cours du voyage;
- 18) «navigation de plaisance» : l'utilisation de navires de plaisance à des fins sportives ou touristiques;
- 19) «pêche côtière» : les activités de pêche effectuées à l'aide de navires qui rentrent quotidiennement ou dans un délai de 36 heures dans un port situé sur le territoire d'un État membre sans faire escale dans un port situé dans un pays tiers;
- 20) «travailleur offshore» : une personne travaillant sur une installation offshore située dans les eaux territoriales ou dans une zone d'exploitation économique maritime exclusive des États membres, telle que définie en vertu du droit international de la mer, et qui regagne régulièrement le territoire des États membres par voie aérienne ou maritime;
- 21) «menace pour la santé publique» : toute maladie à potentiel épidémique telle que définie par le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants des États membres;
- 22) «système d'entrée/de sortie» (EES) : le système créé par le règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil;
- 23) «système en libre-service» : un système automatisé qui effectue tout ou partie des vérifications aux frontières auxquelles une personne est soumise et qui peut être utilisé pour le pré-enregistrement de données dans l'EES;
- 24) «porte électronique» : une infrastructure fonctionnant selon des moyens électroniques où a lieu le franchissement effectif d'une frontière extérieure ou d'une frontière intérieure à laquelle les contrôles n'ont pas encore été levés;

- 25) «système de contrôle automatisé aux frontières» : un système qui permet le franchissement automatisé d'une frontière et qui est composé d'un système en libre-service et d'une porte électronique;
- 26) «confirmation de l'authenticité et de l'intégrité des données stockées sur la puce» : le processus employé pour vérifier, grâce à l'utilisation de certificats, que les données stockées sur le support de stockage électronique (puce) proviennent de l'autorité de délivrance et qu'elles n'ont pas été modifiées.

Article 3

Champ d'application

Le présent règlement s'applique à toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un État membre, sans préjudice:

- a) des droits des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union;
- b) des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement.

Article 4

Droits fondamentaux

Lorsqu'ils appliquent le présent règlement, les États membres agissent dans le plein respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union, y compris de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée la «charte»), du droit international applicable, dont la convention relative au statut des réfugiés, conclue à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée la «convention de Genève»), des obligations liées à l'accès à la protection

internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union, les décisions prises au titre du présent règlement le sont à titre individuel.

TITRE II

FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

CHAPITRE I

Franchissement des frontières extérieures et conditions d'entrée

Article 5

Franchissement des frontières extérieures

1. Les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées. Les heures d'ouverture sont indiquées clairement aux points de passage frontaliers qui ne sont pas ouverts 24 heures sur 24.

Les États membres notifient la liste de leurs points de passage frontaliers à la Commission conformément à l'article 39.

2. Par dérogation au paragraphe 1, des exceptions à l'obligation de ne franchir les frontières extérieures qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées peuvent être prévues:

a) pour des individus ou des groupes de personnes, en cas de nécessité revêtant un caractère particulier de franchir occasionnellement les frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers ou en dehors des heures d'ouverture fixées, pour autant que ces individus ou groupes de

personnes soient en possession des autorisations requises par le droit national et que cela ne soit pas contraire aux intérêts des États membres en matière d'ordre public et de sécurité intérieure. Les États membres peuvent arrêter des modalités spécifiques dans des accords bilatéraux. Les exceptions générales prévues par le droit national et des accords bilatéraux sont notifiées à la Commission conformément à l'article 39;

b) pour des individus ou des groupes de personnes en cas d'urgence imprévue;

c) conformément aux modalités spécifiques prévues aux articles 19 et 20 en liaison avec les annexes VI et VII.

3. Sans préjudice des exceptions prévues au paragraphe 2 et de leurs obligations en matière de protection internationale, les États membres instaurent des sanctions, conformément à leur droit national, en cas de franchissement non autorisé des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers ou des heures d'ouverture fixées. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives.

Article 6

Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers

1. Pour un séjour prévu sur le territoire des États membres, d'une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, ce qui implique d'examiner la période de 180 jours précédant chaque jour de séjour, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes:

a) être en possession d'un document de voyage en cours de validité autorisant son titulaire à franchir la frontière qui remplit les critères suivants:

i) sa durée de validité est supérieure d'au moins trois mois à la date à laquelle le

demandeur a prévu de quitter le territoire des États membres. Toutefois, en cas d'urgence dûment justifiée, il peut être dérogé à cette obligation;

ii) il a été délivré depuis moins de dix ans;

b) être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) no 539/2001 du Conseil ([6](#)), sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour en cours de validité;

c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans leur pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS;

e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs;

f) fournir les données biométriques, si celles-ci sont nécessaires:

i) pour créer le dossier individuel dans l'EES conformément aux articles 16 et 17 du règlement (UE) 2017/2226;

ii) pour procéder aux vérifications aux frontières conformément à l'article 8, paragraphe 3, points a) i) et g) i), du présent règlement, à l'article 23, paragraphes 2 et 4, du règlement (UE) 2017/2226 et, s'il y a lieu, à l'article 18 du règlement (CE) no 767/2008 du Parlement européen et du Conseil.

1 bis. La durée de 90 jours sur toute période de 180 jours visée au paragraphe 1 du présent article est calculée comme étant une seule et même période pour les États membres mettant en œuvre l'EES sur la base du règlement (UE) 2017/2226. Cette période est calculée séparément pour chacun des États membres qui ne mettent pas en œuvre l'EES.

2. Pour l'application du paragraphe 1, la date d'entrée est considérée comme le premier jour de séjour sur le territoire des États membres et la date de sortie est considérée comme le dernier jour de séjour sur le territoire des États membres. Les périodes de séjour autorisées au titre d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour ne sont pas prises en considération pour le calcul de la durée du séjour sur le territoire des États membres.

3. Une liste non exhaustive des justificatifs que le garde-frontière peut exiger du ressortissant de pays tiers afin de vérifier le respect des conditions visées au paragraphe 1, point c), figure à l'annexe I.

4. L'appréciation des moyens de subsistance se fait en fonction de la durée et de l'objet du séjour et par référence aux prix moyens en matière d'hébergement et de nourriture dans l'État membre ou les États membres concernés, pour un logement à prix modéré, multipliés par le nombre de jours de séjour.

Les montants de référence arrêtés par les États membres sont notifiés à la Commission conformément à l'article 39.

L'appréciation des moyens de subsistance suffisants peut se fonder sur la possession d'argent liquide, de chèques de voyage et de cartes de crédit par le ressortissant de pays tiers. Les déclarations de prise en charge, lorsqu'elles sont prévues par le droit national, et les lettres de garantie telles que définies par le droit national, dans le cas des ressortissants de pays tiers logés chez

l'habitant, peuvent aussi constituer une preuve de moyens de subsistance suffisants.

5. Par dérogation au paragraphe 1:

a) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas toutes les conditions prévues au paragraphe 1, mais qui sont titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour, sont autorisés à entrer aux fins de transit sur le territoire des autres États membres afin de pouvoir atteindre le territoire de l'État membre qui a délivré le titre de séjour ou le visa de long séjour, sauf s'ils figurent sur la liste nationale de signalements de l'État membre aux frontières extérieures duquel ils se présentent et si ce signalement est assorti d'instructions quant à l'interdiction d'entrée ou de transit;

b) les ressortissants de pays tiers qui remplissent les conditions énoncées au paragraphe 1, à l'exception du point b), et qui se présentent à la frontière peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres si un visa est délivré à la frontière conformément aux articles 35 et 36 du règlement (CE) no 810/2009 du Parlement européen et du Conseil.

Les États membres établissent des statistiques sur les visas délivrés à la frontière conformément à l'article 46 du règlement (CE) no 810/2009 et à son annexe XII.

S'il n'est pas possible d'apposer un visa sur le document, le visa est apposé à titre exceptionnel sur un feuillet séparé inséré dans le document. Dans ce cas, le modèle uniforme de feuillet pour l'apposition d'un visa, établi par le règlement (CE) no 333/2002 du Conseil, est utilisé;

c) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas une ou plusieurs des conditions énoncées au paragraphe 1 peuvent être autorisés par un État membre à entrer sur son territoire pour des motifs

humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. Lorsque le ressortissant de pays tiers concerné fait l'objet d'un signalement visé au paragraphe 1, point d), l'État membre qui autorise son entrée sur son territoire en informe les autres États membres.

Article 6 bis

R ressortissants de pays tiers au sujet desquels des données doivent être introduites dans l'EES

1. À l'entrée et à la sortie, des données relatives aux catégories de personnes suivantes sont introduites dans l'EES conformément aux articles 16, 17, 19 et 20 du règlement (UE) 2017/2226:

a) les ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du présent règlement;

b) les ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auquel s'applique la directive 2004/38/CE et qui ne sont pas titulaires d'une carte de séjour en vertu de ladite directive;

c) les ressortissants de pays tiers qui:

i) sont des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part; et

ii) ne sont pas titulaires d'une carte de séjour en vertu de la directive 2004/38/CE ou d'un titre de séjour en vertu du règlement (CE) no 1030/2002.

2. Des données relatives aux ressortissants de pays tiers dont l'entrée pour un court séjour a été refusée conformément à l'article 14 du présent règlement sont

introduites dans l'EES conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2017/2226.

3. Les données relatives aux catégories de personnes suivantes ne sont pas introduites dans l'EES:

a) les ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auquel s'applique la directive 2004/38/CE et qui sont titulaires d'une carte de séjour en vertu de ladite directive, qu'ils accompagnent ou rejoignent ce citoyen de l'Union ou non;

b) les ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers, qu'ils accompagnent ou rejoignent ce ressortissant de pays tiers ou non, lorsque:

i) ce ressortissant de pays tiers jouit d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part, et:

ii) ces ressortissants de pays tiers sont titulaires d'une carte de séjour en vertu de la directive 2004/38/CE ou d'un titre de séjour en vertu du règlement (CE) no 1030/2002;

c) les titulaires d'un titre de séjour visé à l'article 2, point 16), autres que ceux visés aux points a) et b) du présent paragraphe;

d) les titulaires d'un visa de long séjour;

e) les ressortissants de pays tiers exerçant leur droit à la mobilité conformément à la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil ou à la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil;

f) les ressortissants de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin, et les titulaires d'un passeport délivré par l'État de la Cité du Vatican ou le Saint-Siège;

g) les personnes ou catégories de personnes qui sont exemptées de vérifications aux frontières ou qui bénéficient de règles spécifiques en matière de vérifications aux frontières, à savoir:

i) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les membres des gouvernements nationaux, ainsi que leurs conjoints qui les accompagnent, les membres de leurs délégations officielles, et les souverains et les autres membres éminents d'une famille royale, conformément à l'annexe VII, point 1;

ii) les pilotes d'aéronefs et autres membres d'équipage, conformément à l'annexe VII, point 2;

iii) les marins, conformément à l'annexe VII, point 3, et les marins qui ne sont présents sur le territoire d'un État membre que pendant l'escale de leur navire et dans la zone du port d'escale;

iv) les travailleurs frontaliers, conformément à l'annexe VII, point 5;

v) les services de secours, la police et les sapeurs-pompiers intervenant dans des situations d'urgence et les gardes-frontières, conformément à l'annexe VII, point 7;

vi) les travailleurs offshore, conformément à l'annexe VII, point 8;

vii) les membres d'équipage et les passagers des navires de croisière, conformément à l'annexe VI, points 3.2.1, 3.2.2 et 3.2.3;

viii) les personnes à bord de navires de plaisance qui ne sont pas soumises à des vérifications aux frontières conformément à l'annexe VI, points 3.2.4, 3.2.5 et 3.2.6;

h) les personnes qui bénéficient d'une dérogation à l'obligation de ne franchir les frontières extérieures qu'aux points de

passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées, en vertu de l'article 5, paragraphe 2;

i) les personnes qui présentent, pour franchir la frontière, un permis délivré en vue du franchissement local de la frontière en cours de validité, conformément au règlement (CE) no 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil;

j) les membres des équipages des trains de passagers et de marchandises assurant des liaisons internationales;

k) les personnes qui présentent pour franchir la frontière:

i) un document facilitant le transit ferroviaire en cours de validité délivré conformément au règlement (CE) no 693/2003 du Conseil ; ou

ii) un document facilitant le transit ferroviaire en cours de validité délivré conformément au règlement (CE) no 693/2003, pour autant que leur transit s'effectue en train et que les personnes concernées ne débarquent pas du train sur le territoire d'un État membre.

CHAPITRE II

Contrôle aux frontières extérieures et refus d'entrée

Article 7

Traitement des vérifications aux frontières

1. Les gardes-frontières respectent pleinement la dignité humaine dans l'exercice de leurs fonctions, notamment dans les cas qui impliquent des personnes vulnérables.

Toutes les mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions sont proportionnées aux objectifs poursuivis.

2. Lors des vérifications aux frontières, les gardes-frontières n'exercent envers les personnes aucune discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Article 8

Vérifications aux frontières portant sur les personnes

1. Les mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures font l'objet de vérifications de la part des gardes-frontières. Les vérifications sont effectuées conformément au présent chapitre.

Les vérifications peuvent également porter sur les moyens de transport des personnes franchissant la frontière et les objets en leur possession. Si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné s'applique.

2. À l'entrée et à la sortie, les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont soumises aux vérifications suivantes:

a) la vérification de l'identité et de la nationalité de la personne, ainsi que de l'authenticité et de la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, y compris par la consultation des bases de données pertinentes, notamment:

- 1) le SIS;
- 2) la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD);
- 3) les bases de données nationales contenant des informations sur les documents de voyage volés, détournés, égarés et invalidés.

Si le document de voyage comporte un support de stockage électronique (puce), l'authenticité et l'intégrité des données stockées sur la puce sont confirmées à l'aide d'une chaîne complète de certificats valides, à moins que cela ne soit techniquement impossible ou, dans le cas d'un document de voyage délivré par un pays tiers, impossible en raison de l'indisponibilité de certificats valides;

b) la vérification visant à établir qu'une personne jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union n'est pas considérée comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres, y compris en consultant le SIS et d'autres bases de données pertinentes de l'Union. Cette disposition s'entend sans préjudice de la consultation des bases des données nationales et des bases de données d'Interpol.

En cas de doute sur l'authenticité du document de voyage ou sur l'identité de son titulaire, il est procédé à la vérification d'au moins un des identificateurs biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés conformément au règlement (CE) no 2252/2004. Cette vérification porte également, dans la mesure du possible, sur les documents de voyage ne relevant pas dudit règlement.

En ce qui concerne les personnes dont l'entrée est soumise à un enregistrement dans l'EES en application de l'article 6 bis du présent règlement, il est procédé à une vérification de leur identité, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226 et, s'il y a lieu, à une identification, conformément à l'article 23, paragraphe 4, dudit règlement.

2 bis. Lorsque les vérifications effectuées dans les bases de données visées au paragraphe 2, points a) et b), risquent

d'avoir un effet disproportionné sur la fluidité du trafic, un État membre peut décider de procéder à ces vérifications de manière ciblée à des points de passage frontaliers spécifiques, à la suite d'une évaluation des risques liés à l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.

La portée et la durée de la limitation temporaire à des vérifications ciblées dans les bases de données n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire et sont définies sur la base d'une évaluation des risques effectuée par l'État membre concerné. L'évaluation des risques expose les raisons de la limitation temporaire à des vérifications ciblées dans les bases de données, tient compte, entre autres, de l'effet disproportionné sur la fluidité du trafic et donne lieu à des statistiques sur les passagers et les incidents liés à la criminalité transfrontalière. Elle est mise à jour régulièrement.

Les personnes qui, en principe, ne sont pas soumises à des vérifications ciblées dans les bases de données font, au minimum, l'objet d'une vérification en vue d'établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification consiste en un examen rapide et simple de la validité du document de voyage pour le franchissement de la frontière, et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques et, en cas de doute sur le document de voyage ou lorsque des éléments indiquent qu'une telle personne pourrait représenter une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales des États membres, le garde-frontière consulte les bases de données visées au paragraphe 2, points a) et b).

L'État membre concerné transmet son évaluation des risques et les mises à jour de celle-ci à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après dénommée «Agence») instituée par le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil sans tarder et fait rapport tous les six mois à la Commission et à l'Agence sur l'application des vérifications effectuées de manière ciblée dans les bases de données. L'État membre concerné peut décider de classer tout ou partie de l'évaluation des risques.

2 ter. Lorsqu'un État membre a l'intention de procéder à des vérifications ciblées dans les bases de données conformément au paragraphe 2 bis, il le notifie aux autres États membres, à l'Agence et à la Commission sans tarder. L'État membre concerné peut décider de classer tout ou partie de la notification.

Si les États membres, l'Agence ou la Commission sont préoccupés par l'intention de procéder à des vérifications ciblées dans les bases de données, ils en font part sans tarder à l'État membre en question. L'État membre en question tient compte de ces préoccupations.

2 quater. La Commission transmet au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 8 avril 2019, une évaluation de la mise en œuvre et des conséquences du paragraphe 2.

2 quinquies. En ce qui concerne les frontières aériennes, les paragraphes 2 bis et 2 ter s'appliquent pendant une période transitoire maximale de six mois à compter du 7 avril 2017.

Dans des cas exceptionnels, lorsque les infrastructures d'un aéroport donné posent des problèmes spécifiques nécessitant une plus longue période pour procéder aux adaptations requises afin de rendre possible

la réalisation de vérifications systématiques dans les bases de données sans que cela ait un effet disproportionné sur la fluidité du trafic, la période transitoire de six mois visée au premier alinéa peut être prolongée pour cet aéroport en particulier, de dix-huit mois au maximum, conformément à la procédure décrite au troisième alinéa.

À cet effet, l'État membre notifie, au plus tard trois mois avant l'expiration de la période transitoire visée au premier alinéa, à la Commission, à l'Agence et aux autres États membres les problèmes spécifiques que posent les infrastructures de l'aéroport concerné, les mesures envisagées pour y remédier et la période nécessaire pour leur mise en œuvre.

Lorsque les problèmes spécifiques que posent les infrastructures nécessitent une plus longue période pour procéder aux adaptations requises, la Commission, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la notification visée au troisième alinéa et après consultation de l'Agence, autorise l'État membre concerné à prolonger la période transitoire pour l'aéroport concerné et, le cas échéant, fixe la durée de cette prolongation.

2 sexies. Les vérifications dans les bases de données visées au paragraphe 2, points a) et b), peuvent s'effectuer au préalable sur la base des données relatives aux passagers reçues conformément à la directive 2004/82/CE du Conseil ou à d'autres dispositions du droit national ou de l'Union.

Lorsque ces vérifications s'effectuent au préalable sur la base de ces données relatives aux passagers, les données reçues au préalable sont vérifiées au point de passage frontalier par comparaison avec les données figurant dans le document de voyage. L'identité et la nationalité de la personne concernée, ainsi que l'authenticité et la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, sont également vérifiées.

2 septies. Par dérogation au paragraphe 2, les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union qui franchissent les frontières terrestres intérieures des États membres pour lesquels la vérification selon les procédures d'évaluation de Schengen applicables a déjà été accomplie avec succès, mais pour lesquels la décision relative à la levée des contrôles à leurs frontières intérieures en vertu des dispositions pertinentes des actes d'adhésion correspondants n'a pas encore été prise, peuvent être soumises aux vérifications à la sortie visées au paragraphe 2 uniquement de manière non systématique, sur la base d'une évaluation des risques.

3. À l'entrée et à la sortie, les ressortissants des pays tiers sont soumis à une vérification approfondie comme suit:

a) la vérification approfondie à l'entrée comporte la vérification des conditions d'entrée fixées à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que, le cas échéant, des documents autorisant le séjour et l'exercice d'une activité professionnelle. Cette vérification comprend un examen détaillé des éléments suivants:

i) la vérification de l'identité et de la nationalité du ressortissant de pays tiers ainsi que de l'authenticité et de la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, y compris par la consultation des bases de données pertinentes, notamment:

- 1) le SIS;
- 2) la base de données SLTD d'Interpol;
- 3) les bases de données nationales contenant des informations sur les documents de voyage volés, détournés, égarés et invalidés.

En ce qui concerne les passeports et les documents de voyage comportant un support de stockage électronique (puce), l'authenticité et l'intégrité des données stockées sur la puce sont vérifiées, sous

réserve de la disponibilité de certificats valides.

À l'exception des ressortissants de pays tiers pour lesquels un dossier individuel est déjà enregistré dans l'EES, lorsque le document de voyage comporte une image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique (puce) et qu'il est techniquement possible d'y avoir accès, cette vérification comprend une vérification de cette image faciale, réalisée par la comparaison électronique de celle-ci avec l'image faciale prise en direct du ressortissant du pays tiers concerné. Si cela est techniquement et juridiquement possible, cette vérification peut être effectuée en comparant les empreintes digitales prises en direct avec les empreintes digitales enregistrées sur le support de stockage électronique (puce);

ii) la vérification que le document de voyage est accompagné, le cas échéant, du visa ou du permis de séjour requis;

iii) en ce qui concerne les personnes dont l'entrée ou le refus d'entrée est soumis à un enregistrement dans l'EES en application de l'article 6 bis du présent règlement, une vérification de leur identité, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226 et, s'il y a lieu, une identification conformément à l'article 23, paragraphe 4, dudit règlement;

iii bis) en ce qui concerne les personnes dont l'entrée ou le refus d'entrée est soumis à un enregistrement dans l'EES en application de l'article 6 bis du présent règlement, la vérification que le ressortissant de pays tiers n'a pas atteint ou dépassé la durée maximale du séjour autorisé sur le territoire des États membres et, en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa délivré pour une ou deux entrées, la vérification qu'ils ont respecté le nombre maximal d'entrées autorisées, par une consultation de l'EES

conformément à l'article 23 du règlement (UE) 2017/2226;

iv) la vérification des points de départ et d'arrivée du ressortissant de pays tiers concerné ainsi que de l'objet du séjour envisagé et, si nécessaire, la vérification des documents justificatifs correspondants;

v) la vérification que le ressortissant de pays tiers concerné dispose de moyens de subsistance suffisants pour la durée et l'objet du séjour envisagé, pour le retour dans le pays d'origine ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou qu'il est en mesure d'acquiescer légalement ces moyens;

vi) la vérification que le ressortissant de pays tiers concerné, son moyen de transport et les objets qu'il transporte ne sont pas de nature à compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Cette vérification comprend la consultation directe des données et des signalements relatifs aux personnes et, si nécessaire, aux objets intégrés dans le SIS et d'autres bases de données pertinentes de l'Union, ainsi que de la mesure à prendre, le cas échéant, à la suite d'un signalement. Cette disposition s'entend sans préjudice de la consultation des bases de données nationales et des bases de données d'Interpol;

b) si le ressortissant de pays tiers est titulaire d'un visa mentionné à l'article 6, paragraphe 1, point b), la vérification approfondie à l'entrée comporte également la vérification de l'identité du titulaire du visa et de l'authenticité du visa, par une consultation du système d'information sur les visas (VIS), conformément à l'article 18 du règlement (CE) no 767/2008;

c) par dérogation, le VIS peut être consulté à l'aide du numéro de la vignette visa dans tous les cas et, de manière aléatoire, à l'aide du numéro de la vignette visa en

combinaison avec la vérification des empreintes digitales lorsque:

i) l'intensité du trafic est telle qu'elle rend excessif le délai d'attente au point de passage frontalier;

ii) toutes les ressources en personnel, en moyens et en organisation ont déjà été épuisées, et que

iii) sur la base d'une évaluation, il n'y a pas de risque en matière de sécurité intérieure et d'immigration illégale.

Toutefois, dans tous les cas où il existe un doute quant à l'identité du titulaire du visa et/ou à l'authenticité du visa, le VIS est consulté systématiquement à l'aide du numéro de la vignette visa en combinaison avec la vérification des empreintes digitales.

Cette dérogation ne peut être appliquée au point de passage frontalier concerné qu'aussi longtemps que les conditions visées aux points i), ii) et iii) sont remplies;

d) la décision d'effectuer une consultation du VIS conformément au point c) est prise par le garde-frontière qui est responsable du point de passage frontalier ou à un niveau supérieur.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission d'une telle décision;

e) chaque État membre transmet une fois par an au Parlement européen et à la Commission un rapport sur l'application du point c), qui indique notamment le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont été vérifiés dans le VIS à l'aide du seul numéro de la vignette visa et la longueur du délai d'attente visé au point c) i);

f) les points c) et d) s'appliquent pendant une période maximale de trois ans, qui commence trois ans après le début du fonctionnement du VIS. La Commission transmet au Parlement européen et au Conseil, avant la fin de la deuxième année de l'application des points c) et d), une évaluation de leur mise en œuvre. Sur la base de cette évaluation, le Parlement européen ou le Conseil peuvent inviter la Commission à proposer des modifications appropriées du présent règlement;

g) la vérification approfondie à la sortie comporte:

i) la vérification de l'identité et de la nationalité du ressortissant de pays tiers ainsi que de l'authenticité et de la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, y compris par la consultation des bases de données pertinentes, notamment:

- 1) le SIS;
- 2) la base de données SLTD d'Interpol;
- 3) les bases de données nationales contenant des informations sur les documents de voyage volés, détournés, égarés ou invalidés.

En ce qui concerne les passeports et les documents de voyage comportant un support de stockage électronique (puce), l'authenticité et l'intégrité des données stockées sur la puce est vérifiée, sous réserve de la disponibilité de certificats valides.

À l'exception des ressortissants de pays tiers pour lesquels un dossier individuel est déjà enregistré dans l'EES, lorsque le document de voyage comporte une image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique (puce) et qu'il est techniquement possible d'y avoir accès, cette vérification comprend une vérification de cette image faciale, réalisée par la comparaison électronique de celle-ci avec

l'image faciale prise en direct du ressortissant de pays tiers concerné. Si cela est techniquement et juridiquement possible, cette vérification peut être effectuée en comparant les empreintes digitales prises en direct avec les empreintes digitales enregistrées sur le support de stockage électronique (puce);

ii) la vérification que le ressortissant de pays tiers concerné n'est pas considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres, y compris par la consultation du SIS et d'autres bases de données pertinentes de l'Union. Cette disposition s'entend sans préjudice de la consultation des bases de données nationales et des bases de données d'Interpol;

iii) en ce qui concerne les personnes dont la sortie est soumise à un enregistrement dans l'EES en application de l'article 6 bis du présent règlement, une vérification de leur identité, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226 et, s'il y a lieu, une identification, conformément à l'article 23, paragraphe 4, dudit règlement;

iv) en ce qui concerne les personnes dont la sortie est soumise à un enregistrement dans l'EES en application de l'article 6 bis du présent règlement, la vérification que le ressortissant de pays tiers n'a pas dépassé la durée maximale du séjour autorisé sur le territoire des États membres, par une consultation de l'EES conformément à l'article 23, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/2226;

h) en plus des vérifications visées au point g), la vérification approfondie à la sortie peut également comporter:

i) la vérification que la personne est en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis conformément au règlement (CE) no 539/2001, sauf si elle est

titulaire d'un titre de séjour en cours de validité; cette vérification peut comprendre la consultation du VIS conformément à l'article 18 du règlement (CE) no 767/2008;

i) aux fins de l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence applicables sur le territoire des États membres, le VIS peut être consulté conformément à l'article 20 du règlement (CE) no 767/2008 et l'EES peut être consulté conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2017/2226;

i bis) les vérifications dans les bases de données visées aux points a) i) et a) vi) et au point g) peuvent s'effectuer au préalable sur la base des données relatives aux passagers reçues conformément à la directive 2004/82/CE ou à d'autres dispositions du droit national ou de l'Union.

Lorsque ces vérifications s'effectuent au préalable sur la base de ces données relatives aux passagers, les données reçues au préalable sont vérifiées au point de passage frontalier par comparaison avec les données figurant dans le document de voyage. L'identité et la nationalité de la personne concernée, ainsi que l'authenticité et la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, sont aussi vérifiées;

i ter) en cas de doute sur l'authenticité du document de voyage ou sur l'identité du ressortissant de pays tiers, les vérifications portent, dans la mesure du possible, sur au moins un des identificateurs biométriques intégrés dans les documents de voyage.

4. Lorsque des installations existent et si le ressortissant de pays tiers le demande, cette vérification approfondie est effectuée dans un lieu privé.

4 bis. Lorsque, à l'entrée ou à la sortie, la consultation des bases de données pertinentes, y compris le détecteur

d'identités multiples via le portail de recherche européen établi par l'article 25, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil génère un lien jaune ou révèle un lien rouge, respectivement, le garde-frontières consulte le répertoire commun de données d'identité établi par l'article 17, paragraphe 1, dudit règlement ou le SIS, ou les deux, afin d'évaluer les différences entre les données liées relatives à l'identité ou les données liées du document de voyage. Le garde-frontières procède à toute vérification supplémentaire nécessaire pour prendre une décision quant au statut et à la couleur du lien.

Conformément à l'article 69, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/817 le présent paragraphe s'applique à partir de la mise en service du détecteur d'identités multiples au titre de l'article 72, paragraphe 4, dudit règlement.

5. Sans préjudice du deuxième alinéa, les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une vérification approfondie de deuxième ligne reçoivent des informations communiquées par écrit dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, ou communiquées d'une autre manière efficace, sur l'objectif de cette vérification et la procédure à suivre.

Ces informations sont disponibles dans toutes les langues officielles des institutions de l'Union et dans la ou les langues du pays ou des pays limitrophes de l'État membre concerné; il y est indiqué que le ressortissant de pays tiers peut demander le nom ou le numéro de matricule des gardes-frontières effectuant la vérification approfondie de deuxième ligne ainsi que le nom du point de passage frontalier et la date du franchissement de la frontière.

6. Les vérifications portant sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont

effectuées conformément à la directive 2004/38/CE.

7. Les modalités relatives aux informations à enregistrer sont décrites à l'annexe II.

8. En cas d'application de l'article 5, paragraphe 2, point a) ou b), les États membres peuvent également prévoir des dérogations aux règles prévues au présent article.

9. Les ressortissants de pays tiers sont informés du nombre maximal de jours pendant lesquels le séjour est autorisé, lequel tient compte du nombre d'entrées et de la durée du séjour autorisés par le visa. Ces informations sont fournies soit par le garde-frontière lors des vérifications aux frontières, soit au moyen d'équipements installés au point de passage frontalier permettant au ressortissant de pays tiers de consulter le service internet visé à l'article 13, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) 2017/2226.

Article 8 bis

Utilisation de systèmes en libre-service pour le pré-enregistrement de données dans l'EES

1. Les personnes dont le franchissement de la frontière est soumis à un enregistrement dans l'EES conformément à l'article 6 bis peuvent utiliser des systèmes en libre-service pour pré-enregistrer dans l'EES les données visées au paragraphe 4, point a), du présent article, sous réserve du respect de l'ensemble des conditions suivantes:

a) le document de voyage comporte un support de stockage électronique (puce) et l'authenticité et l'intégrité des données stockées sur la puce sont confirmées à l'aide d'une chaîne complète de certificats valides;

b) le document de voyage comporte une image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique (puce) à laquelle le système en libre-service peut techniquement avoir accès de manière à vérifier l'identité du titulaire du document de voyage, en comparant l'image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique (puce) à l'image faciale prise en direct; si cela est techniquement et juridiquement possible, cette vérification peut être effectuée en comparant les empreintes digitales prises en direct avec les empreintes digitales enregistrées sur le support de stockage électronique (puce) du document de voyage.

2. En vertu du paragraphe 1 du présent article, le système en libre-service vérifie si la personne a été enregistrée précédemment dans l'EES et vérifie l'identité du ressortissant de pays tiers, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226.

3. Conformément à l'article 23, paragraphe 4, du règlement (UE) 2017/2226, le système en libre-service procède à une identification conformément à l'article 27 dudit règlement.

En outre, conformément à l'article 23, paragraphe 4, du règlement (UE) 2017/2226, lorsqu'il est procédé à une identification dans l'EES:

a) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures, si la recherche dans le VIS à l'aide des données visées à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (CE) no 767/2008 montre que la personne est enregistrée dans le VIS, une vérification de ses empreintes digitales est effectuée par consultation des données du VIS conformément à l'article 18, paragraphe 6, du règlement (CE) no 767/2008. En cas d'échec de la vérification concernant la personne effectuée en application du paragraphe 2 du présent

article, un accès aux données du VIS aux fins d'identification est assuré conformément à l'article 20 du règlement (CE) no 767/2008;

b) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et dont les données ne figurent pas dans l'EES comme le montre la recherche à des fins d'identification effectuée conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2017/2226, le VIS est consulté conformément à l'article 19 bis du règlement (CE) no 767/2008.

4. Dans le cas où les données relatives à la personne visée au paragraphe 1 du présent article ne sont pas enregistrées dans l'EES en vertu des paragraphes 2 et 3:

a) les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures pré-enregistrent dans l'EES, via le système en libre-service, les données visées à l'article 16, paragraphe 1, et à l'article 16, paragraphe 2, points c) à f), du règlement (UE) 2017/2226 et, s'il y a lieu, les données visées à l'article 16, paragraphe 6, dudit règlement, et les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures pré-enregistrent dans l'EES, via le système en libre-service, les données visées à l'article 17, paragraphe 1, points a), b) et c), et à l'article 16, paragraphe 2, point c), dudit règlement et, s'il y a lieu, les données visées à l'article 17, paragraphe 1, point d), dudit règlement;

b) par la suite, la personne est renvoyée vers un garde-frontière qui:

i) pré-enregistre les données concernées lorsqu'il n'a pas été possible de collecter toutes les données requises via le système en libre-service;

ii) vérifie:

— que le document de voyage produit pour la vérification via le système en libre-service correspond au document de voyage détenu par la personne à laquelle le garde-frontière a affaire,

— que l'image faciale prise en direct de la personne concernée correspond à l'image faciale recueillie via le système en libre-service, et

— en ce qui concerne les personnes qui ne sont pas titulaires d'un visa requis en vertu du règlement (CE) no 539/2001, que les empreintes digitales prises en direct de la personne concernée correspondent aux empreintes digitales relevées via le système en libre-service;

iii) lorsque la décision d'autoriser ou de refuser l'entrée a été prise, confirme les données visées au point a) du présent paragraphe et introduit dans l'EES les données visées à l'article 16, paragraphe 2, points a) et b), et à l'article 18, paragraphe 6, points a), b), c) et d), du règlement (UE) 2017/2226.

5. Lorsque les opérations prévues aux paragraphes 2 et 3 indiquent que les données relatives à la personne visée au paragraphe 1 sont enregistrées dans l'EES, le système en libre-service évalue s'il y a lieu de mettre à jour l'une quelconque des données visées au paragraphe 4, point a).

6. Si l'évaluation visée au paragraphe 5 révèle que la personne visée au paragraphe 1 a un dossier individuel enregistré dans l'EES mais que ses données doivent être mises à jour, la personne:

a) met à jour les données dans l'EES en les pré-enregistrant via le système en libre-service;

b) est renvoyée vers un garde-frontière qui vérifie l'exactitude des données mises à jour en vertu du point a) du présent paragraphe et, lorsque la décision d'autoriser ou de refuser l'entrée a été prise, met à jour le dossier individuel conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226.

7. Les systèmes en libre-service fonctionnent sous la supervision d'un garde-frontière qui est chargé de détecter tout usage inapproprié, frauduleux ou anormal du système en libre-service.

Article 8 ter

Utilisation de systèmes en libre-service et de portes électroniques pour le franchissement des frontières par des personnes dont le franchissement de la frontière est soumis à un enregistrement dans l'EES

1. Les personnes dont le franchissement de la frontière est soumis à un enregistrement dans l'EES conformément à l'article 6 bis peuvent être autorisées à utiliser un système en libre-service pour la réalisation des vérifications aux frontières les concernant, pour autant que l'ensemble des conditions suivantes soient remplies:

a) le document de voyage comporte un support de stockage électronique (puce) et l'authenticité et l'intégrité des données stockées sur la puce sont confirmées à l'aide d'une chaîne complète de certificats valides;

b) le document de voyage comporte une image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique (puce) à laquelle le système en libre-service peut techniquement avoir accès de manière à vérifier l'identité du titulaire du document de voyage, en comparant cette image faciale à l'image faciale prise en direct; et

c) la personne concernée est déjà enregistrée ou pré-enregistrée dans l'EES.

2. Lorsque les conditions énoncées au paragraphe 1 du présent article sont remplies, les vérifications aux frontières à l'entrée prévues à l'article 8, paragraphe 2, et à l'article 8, paragraphe 3, points a) et b), et les vérifications aux frontières à la sortie

prévues à l'article 8, paragraphe 2, et à l'article 8, paragraphe 3, points g) et h), peuvent être effectuées via un système en libre-service. Lorsqu'elles sont effectuées au moyen d'un système de contrôle automatisé aux frontières, les vérifications aux frontières à la sortie comprennent les vérifications prévues à l'article 8, paragraphe 3, point h).

Lorsqu'une personne se voit octroyer l'accès à un programme national d'allègement des formalités mis en place par un État membre en application de l'article 8 quinquies, les vérifications aux frontières effectuées via un système en libre-service à l'entrée peuvent ne pas comprendre l'examen des éléments visés à l'article 8, paragraphe 3, points a) iv) et v), lorsque cette personne franchit les frontières extérieures dudit État membre ou les frontières extérieures d'un État membre qui a conclu un accord avec l'État membre qui a accordé l'accès prévu à l'article 8 quinquies, paragraphe 9.

3. À l'entrée et à la sortie, les résultats des vérifications aux frontières effectuées via le système en libre-service sont mis à la disposition d'un garde-frontière. Ce garde-frontière contrôle les résultats de ces vérifications et, compte tenu de ceux-ci, autorise l'entrée ou la sortie ou, dans le cas contraire, renvoie la personne vers un garde-frontière qui procède à des vérifications supplémentaires.

4. La personne concernée est renvoyée vers un garde-frontière en application du paragraphe 3 dans l'un des cas suivants:

a) lorsque l'une ou plusieurs des conditions énumérées au paragraphe 1 ne sont pas remplies;

b) lorsque les vérifications à l'entrée ou à la sortie prévues au paragraphe 2 révèlent que l'une ou plusieurs des conditions d'entrée ou de sortie ne sont pas remplies;

c) lorsque les résultats des vérifications à l'entrée ou à la sortie prévues au paragraphe 2 mettent en question l'identité de la personne ou révèlent que la personne est considérée comme constituant une menace pour la sécurité intérieure, l'ordre public ou les relations internationales d'un État membre, ou pour la santé publique;

d) en cas de doute;

e) lorsque aucune porte électronique n'est disponible.

5. Outre les cas visés au paragraphe 4, le garde-frontière supervisant le franchissement de la frontière peut décider, pour d'autres raisons, de renvoyer la personne utilisant le système en libre-service vers un autre garde-frontière.

6. Les personnes dont le franchissement de la frontière est soumis à un enregistrement dans l'EES conformément à l'article 6 bis, paragraphe 1, et qui ont utilisé un système en libre-service pour la réalisation des vérifications aux frontières les concernant peuvent être autorisées à utiliser une porte électronique. Lorsqu'une porte électronique est utilisée, l'enregistrement correspondant de la fiche d'entrée/de sortie et le rattachement de cette fiche au dossier individuel correspondant en vertu de l'article 14 du règlement (UE) 2017/2226 sont effectués au moment du franchissement de la frontière via la porte électronique. Lorsque la porte électronique et le système en libre-service sont physiquement séparés, une vérification de l'identité de l'utilisateur est effectuée à la porte électronique, afin de vérifier que la personne qui en fait usage correspond à celle qui a utilisé le système en libre-service. Cette vérification est effectuée à l'aide d'au moins un identifiant biométrique.

7. Lorsque les conditions énumérées au paragraphe 1, point a) ou b), du présent article, ou les deux, ne sont pas remplies,

une partie des vérifications aux frontières à l'entrée en vertu de l'article 8, paragraphe 3, points a) et b), et une partie des vérifications aux frontières à la sortie en vertu de l'article 8, paragraphe 3, points g) et h), peuvent être effectuées via un système en libre-service. Le garde-frontière ne peut effectuer que les vérifications en vertu de l'article 8, paragraphe 3, points a) et b), et de l'article 8, paragraphe 3, points g) et h), qui n'ont pu être réalisées via le système en libre-service. En outre, le garde-frontière vérifie que le document de voyage produit pour la vérification via le système en libre-service correspond au document de voyage détenu par la personne à laquelle il a affaire.

8. Les systèmes en libre-service et les portes électroniques fonctionnent sous la supervision d'un garde-frontière qui est chargé de détecter tout usage inapproprié, frauduleux ou anormal du système en libre-service ou de la porte électronique, ou des deux.

9. Le présent article est sans préjudice de la possibilité pour les États membres de permettre l'utilisation de systèmes en libre-service, de portes électroniques, ou les deux, pour le franchissement des frontières par des citoyens de l'Union, par des citoyens d'un État faisant partie de l'Association européenne de libre-échange de l'Espace économique européen, par des citoyens suisses, ainsi que par des ressortissants de pays tiers dont le franchissement de la frontière n'est pas soumis à un enregistrement dans l'EES.

Article 8 quater

Normes relatives aux systèmes de contrôle automatisé aux frontières

Les systèmes de contrôle automatisé aux frontières sont, dans la mesure du possible, conçus de telle manière qu'ils peuvent être utilisés par toute personne, à l'exception des enfants de moins de 12 ans. Ils sont également conçus de manière à respecter

pleinement la dignité humaine, notamment dans les cas qui impliquent des personnes vulnérables. Lorsque les États membres décident de recourir à des systèmes de contrôle automatisé aux frontières, ils garantissent la présence de personnel en nombre suffisant pour aider les personnes à utiliser ces systèmes.

Article 8 quinquies

Programmes nationaux d'allègement des formalités

1. Chaque État membre peut mettre en place un programme facultatif (ci-après dénommé «programme national d'allègement des formalités») permettant à des ressortissants de pays tiers, ou à des ressortissants d'un pays tiers en particulier, qui ne jouissent pas du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union de bénéficier des mesures d'allègement des formalités adoptées en application du paragraphe 2, lors du franchissement de la frontière extérieure d'un État membre.

2. Par dérogation à l'article 8, paragraphe 3, point a), en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers visés au paragraphe 1 du présent article auxquels il est donné accès au programme national d'allègement des formalités, les vérifications approfondies à l'entrée ne doivent pas nécessairement comprendre l'examen des éléments visés à l'article 8, paragraphe 3, points a) iv) et v), lorsque ces ressortissants de pays tiers franchissent la frontière extérieure d'un État membre.

3. L'État membre procède à un contrôle de sûreté préalable des ressortissants de pays tiers demandant l'accès au programme national d'allègement des formalités afin de vérifier notamment si les conditions énoncées au paragraphe 4 sont remplies.

Le contrôle de sûreté préalable de ces ressortissants de pays tiers est effectué par les gardes-frontières, par les autorités

chargées des visas au sens de l'article 4, point 3), du règlement (CE) no 767/2008, ou par les autorités chargées de l'immigration au sens de l'article 3, paragraphe 1, point 4), du règlement (UE) 2017/2226.

4. Les autorités visées au paragraphe 3 n'accordent à une personne l'accès au programme national d'allègement des formalités que si l'ensemble des conditions suivantes sont remplies:

a) le demandeur satisfait aux conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1;

b) le document de voyage du demandeur et, le cas échéant, le visa, le visa de long séjour ou le titre de séjour sont en cours de validité et ne sont pas faux, falsifiés ou altérés;

c) le demandeur établit la nécessité de voyager fréquemment ou régulièrement ou justifie son intention de le faire;

d) le demandeur établit son intégrité et sa fiabilité, notamment en prouvant, le cas échéant, qu'il a utilisé en toute légalité les visas ou les visas à validité territoriale limitée qui lui ont été antérieurement délivrés et en démontrant sa situation économique dans le pays d'origine et son intention réelle de quitter le territoire des États membres avant la fin de la période de séjour autorisé. Conformément à l'article 25 du règlement (UE) 2017/2226, les autorités visées au paragraphe 3 du présent article ont accès à l'EES afin de vérifier que le demandeur n'a pas précédemment dépassé la durée maximale du séjour autorisé sur le territoire des États membres;

e) le demandeur justifie l'objet et les conditions des séjours envisagés;

f) le demandeur dispose de moyens de subsistance suffisants tant pour la durée des séjours envisagés que pour le retour dans son pays d'origine ou de résidence, ou bien

il est en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

g) le SIS est consulté.

5. Le premier accès au programme national d'allègement des formalités est accordé pour une année au maximum. L'accès peut être prolongé pour une période supplémentaire de cinq ans au maximum ou jusqu'à l'expiration de la durée de validité du document de voyage ou de tout visa à entrées multiples, visa de long séjour ou titre de séjour délivré, la période la plus courte étant retenue.

En cas de prolongation, l'État membre réévalue chaque année la situation de chaque ressortissant de pays tiers auquel il a accordé l'accès au programme national d'allègement des formalités afin de s'assurer que, compte tenu d'informations mises à jour, le ressortissant de pays tiers concerné remplit toujours les conditions fixées au paragraphe 4. Cette réévaluation peut être effectuée à l'occasion des vérifications aux frontières.

6. Les vérifications approfondies à l'entrée en vertu de l'article 8, paragraphe 3, points a) et b), et les vérifications approfondies à la sortie en vertu de l'article 8, paragraphe 3, point g), comprennent également la vérification que le ressortissant de pays tiers a valablement accès au programme national d'allègement des formalités.

Les gardes-frontières peuvent effectuer la vérification portant sur le ressortissant de pays tiers bénéficiant du programme national d'allègement des formalités à l'entrée en vertu de l'article 8, paragraphe 3, points a) et b), et à la sortie en vertu de l'article 8, paragraphe 3, point g), sans procéder à la comparaison électronique des identifiants biométriques, mais en comparant l'image faciale provenant du support de stockage électronique (puce) et l'image faciale enregistrée dans le dossier individuel EES du ressortissant de pays tiers

avec le visage de ce ressortissant de pays tiers. Une vérification complète est effectuée de manière aléatoire et sur la base d'une analyse des risques.

7. Les autorités visées au paragraphe 3 mettent fin immédiatement à l'accès au programme national d'allègement des formalités accordé à un ressortissant de pays tiers s'il s'avère que les conditions d'accès à ce programme n'étaient pas réunies ou ne sont plus réunies.

8. Lors de la vérification, conformément au paragraphe 3, du respect par le demandeur des conditions énoncées au paragraphe 4, une attention particulière est accordée à l'évaluation du risque d'immigration illégale ou du risque pour la sécurité de l'un des États membres que présente le demandeur, ainsi que de l'intention de celui-ci de quitter le territoire des États membres pendant le séjour autorisé.

L'appréciation des moyens de subsistance pour les séjours envisagés se fait en fonction de la durée et de l'objet du ou des séjours envisagés et par référence aux prix moyens en matière d'hébergement et de nourriture dans les États membres concernés, pour un logement à prix modéré, sur la base des montants de référence fixés par les États membres conformément à l'article 39, paragraphe 1, point c). Une preuve de prise en charge, une attestation d'accueil, ou les deux, peuvent aussi constituer une preuve que le demandeur dispose de moyens de subsistance suffisants.

L'examen d'une demande porte, en particulier, sur l'authenticité et la fiabilité des documents présentés ainsi que sur la véracité et la fiabilité des déclarations faites par le demandeur. En cas de doute au sujet du demandeur, de ses déclarations ou des documents justificatifs qu'il a fournis, l'État membre responsable de l'examen de la demande peut consulter d'autres États

membres avant de se prononcer sur la demande.

9. Deux États membres ou plus ayant mis en place leur propre programme national d'allègement des formalités en vertu du présent article peuvent conclure entre eux un accord afin de garantir que les bénéficiaires de leurs programmes nationaux d'allègement des formalités peuvent bénéficier des mesures d'allègement des formalités reconnues par un autre programme national d'allègement des formalités. Une copie de l'accord est transmise à la Commission dans un délai d'un mois à compter de sa conclusion.

10. Lorsqu'ils mettent en place un programme national d'allègement des formalités, les États membres veillent à ce que leur système destiné à mettre en œuvre le programme réponde aux normes en matière de sécurité des données énoncées à l'article 43 du règlement (UE) 2017/2226. Les États membres procèdent à une évaluation appropriée des risques pour la sécurité des informations et les responsabilités en matière de sécurité sont clairement définies pour toutes les étapes du processus.

11. La Commission transmet au Parlement européen et au Conseil, au plus tard à la fin de la troisième année d'application du présent article, une évaluation de sa mise en œuvre. Sur la base de cette évaluation, le Parlement européen ou le Conseil peut inviter la Commission à proposer la mise en place d'un programme de l'Union pour les ressortissants de pays tiers qui voyagent fréquemment et ont fait l'objet d'un contrôle de sûreté préalable.

Article 9

Assouplissement des vérifications aux frontières

1. Les vérifications aux frontières extérieures peuvent faire l'objet d'un

assouplissement en raison de circonstances exceptionnelles et imprévues. Ces circonstances exceptionnelles et imprévues sont supposées exister lorsque des événements imprévisibles provoquent une intensité du trafic telle qu'elle rend excessif le délai d'attente au point de passage frontalier, alors que toutes les ressources en personnel, en moyens et en organisation ont été épuisées.

2. En cas d'assouplissement des vérifications aux frontières conformément au paragraphe 1, les vérifications des mouvements à l'entrée ont, en principe, priorité sur les vérifications de sortie.

La décision d'assouplir les vérifications est prise par le garde-frontière qui est responsable du point de passage frontalier.

Cet assouplissement des vérifications est temporaire, adapté aux circonstances qui le motivent et mis en œuvre progressivement.

3. Même en cas d'assouplissement des vérifications aux frontières, le garde-frontière introduit les données dans l'EES, conformément à l'article 6 bis. Lorsque les données ne peuvent être introduites par voie électronique, elles le sont manuellement.

3 bis. En cas d'impossibilité technique d'introduire des données dans le système central de l'EES ou de dysfonctionnement dudit système, l'ensemble des dispositions suivantes s'appliquent:

i) par dérogation à l'article 6 bis du présent règlement, les données visées aux articles 16 à 20 du règlement (UE) 2017/2226 sont temporairement stockées dans l'interface uniforme nationale prévue à l'article 7 du règlement (UE) 2017/2226. Lorsque cela n'est pas possible, les données sont stockées localement, à titre temporaire, sous un format électronique. Dans les deux cas, les données sont introduites dans le système central de l'EES dès qu'il a été remédié à l'impossibilité technique ou au

dysfonctionnement. Les États membres prennent les mesures appropriées et mettent en place l'infrastructure, l'équipement et les ressources nécessaires pour garantir qu'un tel stockage local temporaire des données peut être réalisé à tout moment et pour chacun de leurs points de passage frontaliers.

Sans préjudice de l'obligation d'effectuer des vérifications aux frontières au titre du présent règlement, dans le cas exceptionnel où il est techniquement impossible d'introduire des données dans le système central de l'EES et dans les interfaces uniformes nationales, et qu'il est techniquement impossible de stocker les données localement, à titre temporaire, sous un format électronique, le garde-frontière stocke manuellement les données d'entrée/de sortie conformément aux articles 16 à 20 du règlement (UE) 2017/2226, à l'exception des données biométriques, et appose un cachet d'entrée ou de sortie sur le document de voyage du ressortissant de pays tiers. Ces données sont introduites dans le système central de l'EES dès que cela est techniquement possible.

Les États membres informent la Commission, conformément à l'article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226, de l'apposition de cachets sur des documents de voyage dans les cas exceptionnels visés au deuxième alinéa du présent point;

ii) par dérogation à l'article 8, paragraphe 3, point a) iii) et point g) iv), du présent règlement, en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa visé à l'article 6, paragraphe 1, point b), lorsque cela est techniquement possible, il est procédé à la vérification de l'identité du titulaire du visa en consultant directement le VIS conformément à l'article 18 du règlement (CE) no 767/2008.

4. Chaque État membre transmet annuellement au Parlement européen et à la

Commission un rapport sur l'application du présent article.

Article 10

Aménagement de couloirs séparés et signalisation

1. Les États membres aménagent des couloirs séparés, notamment aux points de passage frontaliers aériens, afin de pouvoir procéder aux vérifications sur les personnes, conformément à l'article 8. Ces couloirs sont différenciés au moyen des panneaux portant les indications visées à l'annexe III.

Les États membres peuvent aménager des couloirs séparés à leurs points de passage frontaliers maritimes et terrestres, ainsi qu'aux frontières entre les États membres qui n'appliquent pas l'article 22 à leurs frontières communes. Si les États membres aménagent des couloirs séparés à ces frontières, des panneaux portant les indications visées à l'annexe III doivent être utilisés.

Les États membres veillent à ce que ces couloirs soient clairement signalés, y compris lorsque les règles relatives à l'utilisation des différents couloirs sont suspendues conformément au paragraphe 4, en vue d'assurer une fluidité optimale de la circulation des personnes franchissant la frontière.

2. Les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont autorisées à emprunter les couloirs indiqués par le panneau figurant dans la partie A («UE, EEE, CH») de l'annexe III. Elles peuvent également emprunter les couloirs indiqués par le panneau figurant dans les parties B1 («visa non requis») et B2 («tous passeports») de l'annexe III.

Les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures

des États membres conformément au règlement (CE) no 539/2001 et les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour en cours de validité peuvent emprunter les couloirs indiqués par le panneau figurant dans la partie B1 («visa non requis») de l'annexe III. Ils peuvent également emprunter les couloirs indiqués par le panneau figurant dans la partie B2 («tous passeports») de l'annexe III du présent règlement.

Toutes les autres personnes empruntent les couloirs indiqués par le panneau figurant dans la partie B2 («tous passeports») de l'annexe III.

Les indications figurant sur les panneaux visés aux premier, deuxième et troisième alinéas peuvent être affichées dans la ou les langues jugées appropriées par chaque État membre.

Les États membres n'ont pas l'obligation de prévoir des couloirs séparés indiqués par le panneau figurant dans la partie B1 («visa non requis») de l'annexe III. Les États membres décident de le faire ou non, et à quels points de passage frontaliers, en fonction des besoins concrets.

3. Aux points de passage frontaliers maritimes et terrestres, les États membres peuvent séparer le trafic des véhicules dans des couloirs distincts, selon qu'il s'agit de véhicules légers ou de véhicules lourds et d'autobus, au moyen des panneaux figurant à l'annexe III, partie C.

Les États membres peuvent, le cas échéant, modifier les indications qui figurent sur ces panneaux, compte tenu des circonstances locales.

3 bis. Lorsque les États membres décident de recourir à des portes électroniques, à des systèmes en libre-service ou à des systèmes de contrôle automatisé aux frontières, ils utilisent les panneaux figurant à l'annexe

III, partie D, pour signaler les différents couloirs.

3 ter. Lorsque les États membres décident de mettre en place un programme national d'allègement des formalités conformément à l'article 8 quinquies, ils peuvent décider d'utiliser des couloirs particuliers pour les ressortissants de pays tiers qui bénéficient d'un tel programme. Ils utilisent les panneaux figurant à l'annexe III, partie E, pour signaler les différents couloirs.

4. En cas de déséquilibre temporaire des flux de trafic à un point de passage frontalier donné, les règles relatives à l'utilisation des couloirs distincts peuvent être suspendues par les autorités compétentes pendant la durée nécessaire au rétablissement de l'équilibre.

Article 11

Apposition de cachets sur les documents de voyage

1. Lorsque son droit national le prévoit expressément, un État membre peut, à l'entrée et à la sortie, apposer un cachet sur le document de voyage d'un ressortissant de pays tiers titulaire d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour qu'il a délivré.

2. Un cachet est apposé, à l'entrée et à la sortie, sur le document de voyage d'un ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un document facilitant le transit ferroviaire délivré conformément au règlement (CE) no 693/2003. Par ailleurs, un cachet est apposé, à l'entrée et à la sortie, sur le document de voyage d'un ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un document facilitant le transit délivré conformément au règlement (CE) no 693/2003 et dont le transit s'effectue en train et qui ne débarque pas du train sur le territoire d'un État membre.

3. Un cachet est apposé, à l'entrée et à la sortie, sur les documents de voyage de

ressortissants de pays tiers qui, sur la base d'un visa de court séjour national délivré pour une ou deux entrées, entrent sur le territoire d'un État membre qui n'applique pas encore l'acquis de Schengen dans son intégralité mais qui met en œuvre l'EES, ou sortent du territoire d'un tel État membre.

4. Les modalités pratiques de l'apposition du cachet sont décrites à l'annexe IV.

Article 12

Présomption concernant les conditions de durée du court séjour

1. Sans préjudice de l'article 12 bis, si aucun dossier individuel n'a été créé dans l'EES pour un ressortissant de pays tiers présent sur le territoire d'un État membre, ou si la fiche d'entrée/de sortie de ce ressortissant de pays tiers ne mentionne pas de date de sortie après la date d'expiration de la durée du séjour autorisé, les autorités compétentes peuvent présumer que ce ressortissant de pays tiers ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions relatives à la durée du séjour autorisé sur le territoire des États membres.

2. La présomption visée au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas au ressortissant de pays tiers qui peut présenter, par tout moyen, des éléments de preuve crédibles démontrant qu'il jouit du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union ou qu'il est titulaire d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour. Le cas échéant, l'article 35 du règlement (UE) 2017/2226 s'applique.

3. La présomption visée au paragraphe 1 peut être renversée lorsque le ressortissant de pays tiers concerné présente, par tout moyen, des éléments de preuve crédibles, tels qu'un titre de transport ou des justificatifs de sa présence en dehors du territoire des États membres ou de la date d'expiration d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour antérieur, démontrant

qu'il a respecté les conditions relatives à la durée du court séjour.

En cas de renversement de la présomption, les autorités compétentes créent, au besoin, un dossier individuel dans l'EES ou indiquent dans l'EES la date à laquelle le ressortissant de pays tiers a franchi la frontière extérieure de l'un des États membres ou la frontière intérieure d'un État membre qui n'applique pas encore l'acquis de Schengen dans son intégralité mais qui met en œuvre l'EES, ainsi que le lieu de ce franchissement, conformément à l'article 20 du règlement (UE) 2017/2226.

4. Lorsque la présomption visée au paragraphe 1 n'est pas renversée, un ressortissant de pays tiers présent sur le territoire des États membres peut faire l'objet d'un retour conformément à la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil ([*5](#)).

Un ressortissant de pays tiers jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union ne peut faire l'objet d'un retour que conformément à la directive 2004/38/CE.

Article 12 bis

Période et mesures transitoires

1. Pendant une période de 180 jours suivant la mise en service de l'EES, afin de vérifier, à l'entrée et à la sortie, que des personnes admises pour un court séjour n'ont pas dépassé la durée maximale du séjour autorisé et, le cas échéant, de vérifier à l'entrée que des personnes n'ont pas dépassé le nombre d'entrées autorisées par le visa de court séjour délivré pour une ou deux entrées, les gardes-frontières tiennent compte des séjours effectués sur le territoire des États membres au cours des 180 jours précédant l'entrée ou la sortie de la personne, en vérifiant les cachets apposés sur les documents de voyage, en plus des données d'entrée/de sortie enregistrées dans l'EES.

2. Lorsqu'une personne est entrée sur le territoire des États membres avant la mise en service de l'EES et en sort après sa mise en service, un dossier individuel est créé à la sortie dans l'EES et la date de cette entrée est inscrite sur la fiche d'entrée/de sortie conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/2226. L'application du présent paragraphe ne se limite pas à la période de 180 jours suivant la mise en service de l'EES prévue au paragraphe 1. En cas de différence entre la date du cachet d'entrée et les données enregistrées dans l'EES, la date du cachet d'entrée prime.

Article 13

Surveillance des frontières

1. La surveillance des frontières a pour objet principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière. Une personne qui a franchi illégalement une frontière et qui n'a pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État membre concerné est appréhendée et fait l'objet de procédures respectant la directive 2008/115/CE.

2. Les gardes-frontières agissent en unités fixes ou mobiles pour procéder à la surveillance des frontières extérieures.

Cette surveillance est effectuée de manière à empêcher et à dissuader les personnes de se soustraire aux vérifications aux points de passage frontaliers.

3. La surveillance entre les points de passage frontaliers est assurée par des gardes-frontières dont les effectifs et les méthodes sont adaptés aux risques et aux menaces existants ou prévus. Les périodes de surveillance sont modifiées de manière fréquente et inopinée, de sorte que les

passages de personnes qui franchissent la frontière sans autorisation risquent en permanence d'être découverts.

4. La surveillance est effectuée par des unités fixes ou mobiles qui accomplissent leur mission en patrouillant ou en se postant à des endroits réputés ou présumés sensibles, l'objectif de cette surveillance consistant à appréhender les individus franchissant illégalement la frontière. La surveillance peut également être exercée à l'aide de moyens techniques, y compris électroniques.

5. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 37 en ce qui concerne les mesures supplémentaires régissant la surveillance.

Article 14

Refus d'entrée

1. L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5. Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour.

2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement.

La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de

pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire.

Les données relatives aux ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée pour un court séjour a été refusée sont enregistrées dans l'EES conformément à l'article 6 bis, paragraphe 2, du présent règlement et à l'article 18 du règlement (UE) 2017/2226.

3. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national.

L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée.

Sans préjudice de toute éventuelle compensation accordée conformément au droit national, le ressortissant de pays tiers concerné a droit à la rectification des données introduites dans l'EES ou du cachet d'entrée annulé, ou des deux, ainsi qu'à la rectification de tout autre annulation ou ajout qui ont été apportés, de la part de l'État membre qui a refusé l'entrée, si, dans le cadre du recours, la décision de refus d'entrée est déclarée non fondée.

4. Les gardes-frontières veillent à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'État membre concerné.

5. Les États membres établissent un relevé statistique sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, les motifs du refus, la nationalité des

personnes auxquelles l'entrée a été refusée et le type de frontière (terrestre, aérienne, maritime) auquel l'entrée leur a été refusée, et le transmettent chaque année à la Commission (Eurostat) conformément au règlement (CE) no 862/2007 du Parlement européen et du Conseil ([13](#)).

6. Les modalités du refus d'entrée sont décrites à l'annexe V, partie A.

CHAPITRE III

Effectifs et moyens affectés au contrôle aux frontières et coopération entre les États membres

Article 15

Effectifs et moyens affectés au contrôle aux frontières

Les États membres mettent en place les effectifs et les moyens appropriés et suffisants pour exercer le contrôle aux frontières extérieures conformément aux articles 7 à 14, de manière à assurer un contrôle efficace, de haut niveau et uniforme à leurs frontières extérieures.

Article 16

Mise en œuvre du contrôle

1. Le contrôle aux frontières prévu aux articles 7 à 14 est effectué par les gardes-frontières, conformément aux dispositions du présent règlement et au droit national.

Dans l'exercice de ce contrôle, les gardes-frontières conservent les compétences en matière de poursuites pénales dont ils sont investis par le droit national et qui sortent du champ d'application du présent règlement.

Les États membres veillent à ce que les gardes-frontières soient des professionnels

spécialisés et dûment formés, tenant compte des programmes communs pour la formation des gardes-frontières établis et développés par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (ci-après dénommée «Agence») créée par le règlement (CE) no 2007/2004. Les programmes de formation comprennent une formation spécialisée à la détection et à la gestion des cas impliquant des personnes vulnérables, telles que des mineurs non accompagnés et des victimes de la traite des êtres humains. Les États membres, avec le soutien de l'Agence, encouragent les gardes-frontières à apprendre les langues nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

2. Les États membres notifient à la Commission la liste des services nationaux chargés du contrôle aux frontières par leur droit national conformément à l'article 39.

3. Pour que le contrôle aux frontières soit efficace, chaque État membre veille à assurer une coopération étroite et permanente entre ses services nationaux chargés du contrôle aux frontières.

Article 17

Coopération entre les États membres

1. Les États membres se prêtent assistance et assurent entre eux une coopération étroite et permanente pour que le contrôle aux frontières soit mis en œuvre de manière efficace, conformément aux articles 7 à 16. Ils échangent toutes informations utiles.

2. La coopération opérationnelle entre États membres en matière de gestion des frontières extérieures est coordonnée par l'Agence.

3. Sans préjudice des compétences de l'Agence, les États membres peuvent poursuivre la coopération opérationnelle avec d'autres États membres et/ou pays tiers aux frontières extérieures, y compris

l'échange d'officiers de liaison, lorsque cette coopération complète l'action de l'Agence.

Les États membres s'abstiennent de toute activité susceptible de compromettre le fonctionnement de l'Agence ou la réalisation de ses objectifs.

Les États membres informent l'Agence en ce qui concerne la coopération opérationnelle visée au premier alinéa.

4. Les États membres proposent des formations sur les règles régissant le contrôle aux frontières ainsi que sur les droits fondamentaux. À cet égard, il est tenu compte des normes communes de formation établies et développées par l'Agence.

Article 18

Contrôle conjoint

1. Les États membres qui n'appliquent pas l'article 22 à leurs frontières communes terrestres peuvent, jusqu'à la date d'application dudit article, effectuer un contrôle conjoint de ces frontières communes; dans ce cas, une personne ne peut être arrêtée qu'une seule fois aux fins de réaliser un contrôle à l'entrée ou à la sortie, sans préjudice de la responsabilité individuelle des États membres découlant des articles 7 à 14.

Les États membres peuvent conclure entre eux des arrangements bilatéraux à cette fin.

2. Les États membres informent la Commission de tout arrangement conclu conformément au paragraphe 1.

CHAPITRE IV

Modalités spécifiques des vérifications aux frontières

Article 19

Modalités spécifiques relatives aux différents types de frontières et moyens de transports utilisés pour le franchissement des frontières extérieures

Les modalités spécifiques de vérification décrites à l'annexe VI s'appliquent aux vérifications faites aux différents types de frontières et à l'égard des différents moyens de transport utilisés pour le franchissement des frontières extérieures.

Ces modalités spécifiques peuvent contenir des dérogations aux articles 5, 6 et 8 à 14.

Article 20

Modalités spécifiques relatives aux vérifications pour certaines catégories de personnes

1. Les modalités spécifiques de vérification décrites à l'annexe VII s'appliquent aux catégories de personnes suivantes:

- a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les membres des gouvernements nationaux, ainsi que leurs conjoints qui les accompagnent, les membres de leurs délégations officielles, et les souverains et les autres membres éminents d'une famille royale;
- b) les pilotes d'aéronefs et les autres membres d'équipage;
- c) les marins;
- d) les titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service, et les membres d'organisations internationales;
- e) les travailleurs frontaliers;
- f) les mineurs;

g) les services de secours, de police et de sapeurs-pompiers et les gardes-frontières;

h) les travailleurs offshore.

Ces modalités spécifiques peuvent contenir des dérogations aux articles 5, 6 et 8 à 14.

2. Les États membres notifient à la Commission les modèles des cartes délivrées par les ministères des affaires étrangères des États membres aux membres accrédités des missions diplomatiques et des représentations consulaires, ainsi qu'à leur famille, conformément à l'article 39.

CHAPITRE V

Mesures spécifiques en cas de manquements graves liés au contrôle aux frontières extérieures

Article 21

Mesures aux frontières extérieures et appui de l'Agence

1. Lorsque des manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures sont constatés dans un rapport d'évaluation élaboré en vertu de l'article 14 du règlement (UE) no 1053/2013 et afin de garantir le respect des recommandations visées à l'article 15 dudit règlement, la Commission peut recommander à l'État membre évalué, au moyen d'un acte d'exécution, de prendre certaines mesures spécifiques, qui peuvent comprendre l'un des éléments suivants ou les deux:

- a) le lancement du déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières conformément au règlement (CE) no 2007/2004;
- b) la présentation à l'Agence, pour avis, de ses plans stratégiques basés sur une évaluation des risques, y compris des

informations sur le déploiement de personnel et d'équipements.

Cet acte d'exécution est adopté en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 38, paragraphe 2.

2. La Commission informe régulièrement le comité institué en vertu de l'article 38, paragraphe 1, des progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures visées au paragraphe 1 du présent article et de leur incidence sur les manquements constatés.

Elle informe également le Parlement européen et le Conseil.

3. Si le rapport d'évaluation visé au paragraphe 1 conclut que l'État membre évalué néglige gravement ses obligations et doit dès lors faire rapport sur la mise en œuvre du plan d'action concerné dans un délai de trois mois conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (UE) no 1053/2013, et si, au terme de ce délai de trois mois, la Commission constate que la situation persiste, elle peut déclencher l'application de la procédure prévue à l'article 29 du présent règlement lorsque toutes les conditions pour ce faire sont réunies.

TITRE III

FRONTIÈRES INTÉRIEURES

CHAPITRE I

Absence de contrôle aux frontières intérieures

Article 22

Franchissement des frontières intérieures

Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité.

Article 23

Vérifications à l'intérieur du territoire

L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte:

a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police:

i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières;

ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière;

iii) sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures;

iv) sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste;

b) à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs, pour

autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre;

c) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents;

d) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur son territoire conformément aux dispositions de l'article 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernement des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (ci-après dénommée «convention d'application de l'accord de Schengen»).

Article 24

Suppression des obstacles au trafic aux points de passage routiers aux frontières intérieures

Les États membres suppriment tous les obstacles qui empêchent un trafic fluide aux points de passage routiers aux frontières intérieures, notamment les limitations de vitesse qui ne sont pas fondées exclusivement sur des considérations de sécurité routière.

Parallèlement, les États membres doivent être en mesure de fournir les moyens nécessaires pour effectuer les vérifications au cas où les contrôles aux frontières intérieures seraient réintroduits.

CHAPITRE II

Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Article 25

Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

2. Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.

3. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours.

4. La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, ne peut excéder six mois. Dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 29, cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans conformément au paragraphe 1 dudit article.

Article 26

Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit:

- a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée;
- b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Article 27

Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25

1. Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières

intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes:

- a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure;
- b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit;
- c) le nom des points de passage autorisés;
- d) la date et la durée de la réintroduction prévue;
- e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres.

Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe.

3. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 peut, si nécessaire et conformément au droit national, décider de classer une partie des informations.

Une telle classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission.

4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis.

Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures, ou si elle estime qu'une consultation sur certains aspects de la notification serait appropriée, elle émet un avis en ce sens.

5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport

aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières.

Article 28

Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate

1. Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours.

2. Lorsqu'un État membre réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures, il notifie ce fait simultanément aux autres États membres et à la Commission, et communique les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, y compris les raisons qui justifient le recours à la procédure énoncée au présent article. La Commission peut immédiatement consulter les autres États membres dès la réception de la notification.

3. Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, l'État membre peut décider de prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas vingt jours. Ce faisant, l'État membre concerné tient compte des critères visés à l'article 26, y compris une évaluation actualisée de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, et tient compte d'éventuels éléments nouveaux.

Lorsqu'une telle prolongation a lieu, les dispositions de l'article 27, paragraphes 4 et 5, s'appliquent mutatis mutandis et la consultation a lieu sans tarder après la notification de la décision de prolongation à la Commission et aux États membres.

4. Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 4, la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, sur la base de la période initiale au titre du paragraphe 1 du présent article et des prolongations éventuelles au titre du paragraphe 3 du présent article, ne dépasse pas deux mois.

5. La Commission informe sans tarder le Parlement européen des notifications effectuées au titre du présent article.

Article 29

Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures visés à l'article 21 du présent règlement ou résultant du non-respect, par un État membre, d'une décision du Conseil visée à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit conformément au paragraphe 2 du présent article pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent.

2. Lorsqu'aucune autre mesure, notamment celles visées à l'article 21, paragraphe 1, ne peut effectivement atténuer la menace grave constatée, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci. La recommandation du Conseil se fonde sur une proposition de la Commission. Les États membres peuvent demander à la Commission de présenter une telle proposition de recommandation au Conseil.

Dans sa recommandation, le Conseil indique au moins les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, points a) à e).

Le Conseil peut recommander une prolongation conformément aux conditions et à la procédure énoncées au présent article.

Avant de réintroduire le contrôle à toutes ses frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci au titre du présent paragraphe, l'État membre le notifie aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

3. En cas de non application par un État membre de la recommandation visée au paragraphe 2, celui-ci en communique sans tarder les motifs par écrit à la Commission.

Dans un tel cas, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant les motifs communiqués par l'État membre concerné et les conséquences pour la protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

4. Pour des raisons d'urgence dûment justifiées liées aux situations dans

lesquelles les circonstances à l'origine de la nécessité de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, conformément au paragraphe 2, ne sont connues que moins de dix jours avant la fin de la période de réintroduction précédente, la Commission peut adopter toutes les recommandations nécessaires par le biais d'actes d'exécution immédiatement applicables en conformité avec la procédure visée à l'article 38, paragraphe 3. Dans les quatorze jours de l'adoption de ces recommandations, la Commission présente au Conseil une proposition de recommandation conformément au paragraphe 2 du présent article.

5. Le présent article est sans préjudice des mesures que les États membres peuvent adopter en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au titre des articles 25, 27 et 28.

Article 30

Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. Lorsque le Conseil recommande, en dernier recours, conformément à l'article 29, paragraphe 2, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Cette évaluation repose sur les informations détaillées fournies par le ou les États membres concernés et par la Commission et sur toute autre information pertinente, y compris toute information obtenue en vertu du paragraphe 2 du présent article. Lors de

cette évaluation, il est tenu compte, en particulier, de ce qui suit:

a) la disponibilité de mesures de soutien technique ou financier auxquelles il serait possible de recourir ou auxquelles il a été recouru au niveau national ou au niveau de l'Union, ou à ces deux niveaux, y compris l'aide d'organes, d'organismes ou d'agences de l'Union tels que l'Agence, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé par le règlement (UE) no 439/2010 du Parlement européen et du Conseil ([15](#)), ou l'Office européen de police (Europol), créé par la décision 2009/371/JAI, et la mesure dans laquelle de telles mesures sont susceptibles de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;

b) l'incidence actuelle et probable à l'avenir de tout manquement grave lié au contrôle aux frontières extérieures constaté dans le cadre des évaluations effectuées en vertu du règlement (UE) no 1053/2013 et la mesure dans laquelle ces manquements graves constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures;

c) l'incidence probable de la réintroduction du contrôle aux frontières sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

2. Avant d'adopter une proposition de recommandation du Conseil conformément à l'article 29, paragraphe 2, la Commission peut:

a) demander aux États membres, à l'Agence, à Europol ou à d'autres organes, organismes ou agences de l'Union de lui fournir de plus amples informations;

b) effectuer des visites sur place, avec le soutien d'experts des États membres et de

l'Agence, d'Europol ou de tout autre organe, organisme ou agence compétent(e) de l'Union, afin d'obtenir ou de vérifier des informations pertinentes pour cette recommandation.

Article 31

Information du Parlement européen et du Conseil

La Commission et le ou les États membres concernés informent dès que possible le Parlement européen et le Conseil de toute raison susceptible de déclencher l'application des articles 21 et 25 à 30.

Article 32

Dispositions s'appliquant en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis.

Article 33

Rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Dans les quatre semaines de la levée du contrôle aux frontières intérieures, l'État membre qui a réalisé un contrôle aux frontières intérieures présente un rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui donne notamment un aperçu de l'évaluation initiale et du respect des critères visés aux articles 26, 28 et 30, de la mise en œuvre des vérifications, de la coopération concrète avec les États membres voisins, de l'incidence sur la libre circulation des personnes qui en résulte et de l'efficacité de la réintroduction du contrôle aux frontières

intérieures, y compris une évaluation ex post de la proportionnalité de cette réintroduction.

La Commission peut émettre un avis sur cette évaluation ex post de la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs frontières intérieures ou sur certains tronçons de celles-ci.

La Commission présente au Parlement européen et au Conseil, au moins une fois par an, un rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Le rapport comprend une liste de toutes les décisions de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prises durant l'année en question.

Article 34

Information du public

La Commission et l'État membre concerné fournissent au public, de manière coordonnée, des informations sur toute décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et indiquent en particulier la date de début et de fin de ladite mesure, à moins que des raisons impérieuses de sécurité ne s'y opposent.

Article 35

Confidentialité

À la demande de l'État membre concerné, les autres États membres, le Parlement européen et la Commission respectent le caractère confidentiel des informations fournies dans le cadre de la réintroduction et de la prolongation du contrôle aux frontières ainsi que du rapport établi conformément à l'article 33.

TITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

[...]

Article 45

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa

publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres, conformément aux traités.

JURISPRUDENCE
PAR DOMAINE

**A. Libre circulation des marchandises :
volet tarifaire et union douanière**

Arrêt du 6 décembre 2018, *FENS*, C-305/17

Dans l'affaire C-305/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Okresný súd Bratislava II (tribunal de district de Bratislava II, Slovaquie), par décision du 28 février 2017, parvenue à la Cour le 26 mai 2017, dans la procédure

FENS spol. s r. o.

contre

Slovenská republika – Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví,

[...]

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 28 et 30 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant FENS spol. s r.o., une société à responsabilité limitée établie en Slovaquie, à la Slovenská republika (République slovaque), représentée par l'Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví (Office de régulation des industries de réseaux, ci-après l'« ÚRSO »), au sujet du prélèvement sur la fourniture des services de transport d'électricité dont l'ÚRSO avait demandé le paiement au prédécesseur de FENS.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 L'article 28, paragraphe 1, TFUE dispose :
« L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers. »
- 4 Aux termes de l'article 30 TFUE :
« Les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal. »
- 5 La directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE (JO 2003, L 176, p. 37 et rectificatif JO 2004, L 16, p. 74), comprend un article 11, intitulé « Appel et ajustement », qui prévoit, à son paragraphe 7 :
« Les règles adoptées par les gestionnaires de réseaux de transport pour assurer l'équilibre du réseau électrique doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires, y compris les règles de tarification pour les redevances à payer par les utilisateurs du réseau en cas de déséquilibre. Les conditions, y compris les règles et les prix, applicables pour la prestation de ces services par les gestionnaires de réseau de

transport sont établis d'une manière non discriminatoire et en tenant compte des coûts, selon une méthode compatible avec l'article 23, paragraphe 2, et sont publiés. »

- 6 La directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (JO 2006, L 33, p. 22), dispose, à son article 1^{er}, intitulé « Champ d'application » :

« 1. La présente directive énonce des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité de façon à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité ainsi que :

a) un niveau adéquat de la capacité de production ;

b) un équilibre adéquat entre l'offre et la demande,

et

c) un niveau approprié d'interconnexion entre les États membres pour le développement du marché intérieur.

2. Elle établit un cadre à l'intérieur duquel les États membres définissent, en matière de sécurité d'approvisionnement, des politiques transparentes, stables, non discriminatoires et compatibles avec les exigences d'un marché intérieur concurrentiel de l'électricité. »

- 7 L'article 5 de cette directive, intitulé « Maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande », énonce :

« 1. Les États membres prennent les mesures appropriées pour maintenir l'équilibre entre la demande d'électricité et la capacité de production disponible.

En particulier, les États membres :

a) sans préjudice des exigences spécifiques des petits systèmes isolés, encouragent l'établissement d'un cadre pour le marché de gros fournissant des signaux de prix appropriés pour la production et la consommation ;

b) exigent des gestionnaires des réseaux de transport qu'ils veillent à ce qu'un niveau approprié de capacité de production de réserve soit maintenu à des fins d'équilibrage et/ou qu'ils prennent des mesures équivalentes fondées sur le marché.

2. Sans préjudice des articles 87 et 88 du traité, les États membres peuvent également prendre des mesures additionnelles, notamment – mais pas uniquement – les mesures suivantes :

a) des dispositions destinées à faciliter l'instauration de nouvelles capacités de production et l'entrée de nouvelles entreprises de production sur le marché ;

b) la suppression des obstacles empêchant l'utilisation de contrats interruptibles ;

c) la suppression des obstacles empêchant la conclusion de contrats à durée variable pour les producteurs et les consommateurs ;

d) des mesures encourageant l'adoption de technologies de gestion de la demande en temps réel telles que des systèmes de comptage faisant appel à des technologies de pointe ;

e) des mesures encourageant l'économie d'énergie ;

f) des appels d'offres ou toute procédure équivalente en termes de transparence et de non-discrimination, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/54/CE.

3. Les États membres publient les mesures à prendre en vertu du présent article et veillent à en assurer la diffusion la plus large possible. »

Le droit slovaque

- 8 Le Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 317/2007 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie trhu s elektrinou (décret gouvernemental de la République slovaque n° 317/2007 fixant les règles de fonctionnement du marché de l'électricité), dans sa version applicable à l'époque des faits au principal (ci-après le « décret gouvernemental n° 317/2007 »), dispose à son article 12, intitulé « Conditions de fourniture des services de réseau » :
- « 1. Les services de réseau sont fournis par le gestionnaire du réseau de transport en fonction des conditions techniques et des instructions du centre de répartition de l'énergie électrique, moyennant les services auxiliaires qu'il a achetés.
2. Si le consommateur final d'électricité est connecté au réseau de transport, il paie le tarif pour les services de réseau et le tarif pour l'exploitation du système à l'exploitant du réseau de transport, sur la base d'un contrat de transport et d'accès au réseau de transport.
3. Si le consommateur final d'électricité n'est pas connecté au réseau de transport, il paie le tarif pour les services de réseau et le tarif pour l'exploitation du système par l'intermédiaire de l'exploitant du réseau de distribution auquel son site de consommation est connecté, sur la base du contrat de distribution et d'accès au réseau de distribution.
- [...]
9. Le paiement au titre des services de réseau en cas d'exportation d'électricité est versé par l'exportateur d'électricité, s'il ne démontre pas que l'électricité exportée a été importée sur le territoire défini.
10. Le paiement au titre de l'exploitation du système n'est pas facturé pour l'électricité aux fins de l'exportation de l'électricité. »
- 9 Aux termes de l'article 2, sous a), point 2, du Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (loi n° 251/2012 sur l'énergie, modifiant et complétant certaines lois), le territoire défini est le territoire de la République slovaque dans lequel l'exploitant d'un réseau de transport ou l'exploitant d'un réseau de distribution est tenu d'assurer le transport ou la distribution d'électricité, ou dans lequel l'exploitant d'un réseau de transport ou l'exploitant d'un réseau de distribution est tenu d'assurer le transport ou la distribution de gaz.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 10 FENS est le successeur légal de Korlea Invest a.s. (ci-après « Korlea »), société qui a été déclarée en faillite pendant la procédure judiciaire dans le cadre de laquelle la présente demande de décision préjudicielle a été introduite.
- 11 Korlea avait reçu l'autorisation d'opérer comme fournisseur sur le marché de l'électricité slovaque. Ses activités comprenaient l'achat, la vente et l'exportation d'électricité. Dans ce contexte, Korlea a conclu un contrat-cadre d'achat et de vente d'électricité avec Slovenské elektrárne a.s., une société slovaque active dans le secteur de la production d'électricité, prenant effet le 15 août 2006, ainsi que plusieurs contrats de fourniture d'électricité particuliers. Le 16 janvier 2008, Korlea a conclu avec Slovenská elektrizačná prenosová sústava a.s. (ci-après « SEPS »), une société slovaque gérant le réseau national de transport d'électricité, un contrat de transport d'électricité en vertu duquel cette dernière société s'était engagée à assurer, pour le compte de Korlea, le transport d'électricité au moyen d'interconnexions ainsi que la gestion et la fourniture de services de transport. Le contrat de transport prévoyait que, pour la fourniture de services de réseaux en cas d'exportation d'électricité, Korlea devait acquitter une redevance, calculée en application de l'article 12, paragraphe 9, du décret gouvernemental n° 317/2007, sauf à démontrer que l'électricité exportée avait d'abord été importée en Slovaquie.
- 12 Korlea a versé, au titre de cette redevance, un montant de 6 815 853,415 euros à SEPS pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008. Ce montant a été calculé conformément à une décision de l'ÚRSO du 4 décembre 2007.

- 13 Par courrier du 13 octobre 2008, Korlea a demandé à SEPS de cesser de facturer ladite redevance et de lui rembourser les sommes qu'elle avait déjà versées à ce titre. Par courrier du 30 octobre 2008, SEPS a rejeté cette demande.
- 14 Au cours de l'année 2010, Korlea a introduit devant l'Okresný súd Bratislava II (tribunal de district de Bratislava II, Slovaquie) un recours en indemnisation dirigé contre l'ÚRSO, en faisant notamment valoir que la redevance en cause constituait une taxe d'effet équivalent à un droit de douane. L'ÚRSO soutenait que cette redevance n'était pas de nature à affecter les échanges entre les États membres, mais qu'elle avait pour objectif de garantir la sécurité d'approvisionnement, la fiabilité et la stabilité du réseau électrique de la République slovaque, en particulier pendant la période précédant l'année 2009, durant laquelle la stabilité du réseau avait été perturbée par la mise à l'arrêt de deux blocs de la centrale nucléaire de Jaslovské Bohunice (Slovaquie). L'ÚRSO indiquait également que, lorsque le marché slovaque a été de nouveau stable – à savoir à partir du 1^{er} avril 2009 –, elle n'avait plus appliqué ladite redevance.
- 15 Par jugement du 4 février 2011, cette juridiction a rejeté ce recours. Korlea a fait appel de cette décision devant le Krajský súd Bratislava (cour régionale de Bratislava, Slovaquie), lequel a, par ordonnance du 15 août 2012, annulé ce jugement et renvoyé l'affaire devant la juridiction de première instance.
- 16 Dans ces conditions, l'Okresný súd Bratislava II (tribunal de district de Bratislava II) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 30 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que l'article 12, paragraphe 9, du [décret gouvernemental n° 317/2007], qui introduit un versement particulier pour les exportateurs d'électricité depuis le territoire slovaque, sans distinguer s'il s'agit d'une exportation d'électricité depuis le territoire slovaque vers des États membres de l'Union européenne ou vers des pays tiers, et ce si le producteur d'électricité ne démontre pas que l'électricité exportée a été importée sur le territoire slovaque, c'est-à-dire que le versement s'applique exclusivement à l'électricité produite en Slovaquie et exportée depuis le territoire slovaque ?

2) Une charge pécuniaire, telle que celle introduite par la disposition de l'article 12, paragraphe 9, du [décret gouvernemental n° 317/2007], appliquée exclusivement à l'électricité qui a été produite en Slovaquie et a été dans le même temps exportée depuis le territoire slovaque, sans tenir compte du point de savoir s'il s'agissait d'une exportation vers des pays tiers ou d'une exportation vers des États membres de l'Union européenne, doit-elle être qualifiée de taxe d'effet équivalent à un droit de douane au sens de l'article 28, paragraphe 1, TFUE ?

3) Une disposition légale interne telle que l'article 12, paragraphe 9, du [décret gouvernemental n° 317/2007] est-elle compatible avec le principe de la libre circulation des marchandises au sens de l'article 28 TFUE ? »

Sur les questions préjudicielles

- 17 Par ses questions, qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 28 et 30 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre prévoyant une charge pécuniaire, telle que celle en cause au principal, qui frappe l'électricité exportée vers un autre État membre ou vers un pays tiers, uniquement lorsque l'électricité a été produite sur le territoire national.
- 18 Selon l'article 12, paragraphe 9, du décret gouvernemental n° 317/2007, le paiement au titre des services de réseaux en cas d'exportation d'électricité est à la charge de l'exportateur d'électricité, à moins qu'il ne démontre que l'électricité exportée a été importée sur le territoire slovaque. Il ressort également du dossier soumis à la Cour que la charge pécuniaire que constitue un tel paiement n'a été imposée que de manière temporaire et qu'elle n'a plus été appliquée depuis le 1^{er} avril 2009.

Sur l'applicabilité des articles 28 et 30 TFUE

- 19 Les gouvernements néerlandais et slovaque soutiennent que la situation en cause au principal est régie par le droit dérivé. Le premier se réfère à certaines dispositions de la directive 2003/54 et le second se réfère à certaines dispositions de la directive 2005/89.

- 20 Selon le gouvernement néerlandais, la charge pécuniaire en cause relève du champ d'application de l'article 11, paragraphe 7, de la directive 2003/54, lequel permet aux gestionnaires de réseau d'instituer des redevances à payer par les utilisateurs du transport d'électricité en cas de déséquilibre. La conformité d'une telle charge avec le droit de l'Union devrait, de ce fait, être examinée au regard de cette directive et non du droit primaire.
- 21 Le gouvernement slovaque fait valoir, quant à lui, que l'article 5 de la directive 2005/89 prévoit expressément que les États membres doivent prendre des mesures appropriées en vue de maintenir l'équilibre entre la capacité de production disponible et la demande d'électricité. L'introduction temporaire de la charge pécuniaire en cause au principal, dont sont redevables les exportateurs d'électricité domestique, répondrait précisément aux objectifs visés à cet article.
- 22 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que, lorsqu'un domaine a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau de l'Union, toute mesure nationale qui y est relative doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire (voir, notamment, arrêt du 1^{er} juillet 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, point 57 et jurisprudence citée).
- 23 En l'occurrence, il convient donc de déterminer si l'article 11, paragraphe 7, de la directive 2003/54 et/ou l'article 5 de la directive 2005/89 ont opéré une harmonisation exhaustive, de nature à exclure l'examen de la compatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec les articles 28 et 30 TFUE.
- 24 À cet égard, il y a lieu de relever que la directive 2003/54, applicable à la date des faits au principal, constituait l'une des étapes de la réalisation progressive d'un marché intérieur de l'électricité dans l'ensemble de l'Union. Si elle a contribué à la création d'un tel marché, elle n'a aucunement achevé la réalisation du marché intérieur de l'électricité. La circonstance que la directive 2003/54 a été abrogée par la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (JO 2009, L 211, p. 55), conforte cette conclusion.
- 25 S'agissant, notamment, de l'article 11, paragraphe 7, de la directive 2003/54, il ressort des termes mêmes de cette disposition que les règles de tarification pour les redevances à payer par les utilisateurs du réseau d'électricité en cas de déséquilibre doivent être objectives, transparentes et non discriminatoires. Cette disposition se limite ainsi à définir le cadre dans lequel les gestionnaires de réseaux de transport fixent ces redevances dont l'imposition n'est, dès lors, pas exhaustivement harmonisée. Ainsi, les articles 28 et 30 TFUE doivent être pris en compte afin de déterminer la conformité avec le droit de l'Union de mesures nationales, telles que celles en cause au principal.
- 26 Quant à la directive 2005/89, celle-ci vise, ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, paragraphe 2, à établir un cadre à l'intérieur duquel les États membres définissent, en matière de sécurité d'approvisionnement, des politiques transparentes, stables, non discriminatoires et compatibles avec les exigences d'un marché intérieur concurrentiel de l'électricité. L'article 5 de cette directive, invoqué par le gouvernement slovaque, fait référence à l'adoption de « mesures appropriées » par les États membres. Il résulte de ces dispositions que les États membres conservent une importante marge d'appréciation dans ce contexte et que l'harmonisation opérée par ladite directive ne revêt pas un caractère exhaustif.
- 27 Il s'ensuit que l'article 11, paragraphe 7, de la directive 2003/54 et l'article 5 de la directive 2005/89 n'ont pas procédé à une harmonisation exhaustive du domaine qu'ils régissent.
- 28 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de procéder à l'interprétation des articles 28 et 30 TFUE.

Sur l'existence d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane

- 29 Selon une jurisprudence constante de la Cour, constitue une taxe d'effet équivalent à un droit de douane toute charge pécuniaire, même minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent une frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit. En revanche, une charge pécuniaire résultant d'un régime général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement selon les mêmes critères objectifs des

catégories de produits indépendamment de leur origine ou de leur destination relève de l'article 110 TFUE, qui interdit les impositions intérieures discriminatoires (arrêt du 14 juin 2018, *Lubrizol France*, C-39/17, EU:C:2018:438, point 24 et jurisprudence citée).

- 30 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler, d'une part, que les dispositions du traité FUE relatives aux taxes d'effet équivalent et celles relatives aux impositions intérieures discriminatoires ne sont pas applicables cumulativement, de sorte qu'une mesure qui relève de l'article 110 TFUE ne saurait, dans le système dudit traité, être qualifiée de « taxe d'effet équivalent » (voir, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2014, *Orgacom*, C-254/13, EU:C:2014:2251, point 20 et jurisprudence citée) et, d'autre part, que l'article 110 TFUE vise non seulement les marchandises importées, mais également celles qui sont exportées (voir, en ce sens, arrêt du 22 mai 2003, *Freskot*, C-355/00, EU:C:2003:298, point 45 et jurisprudence citée).
- 31 Une charge pécuniaire échappe également à la qualification de « taxe d'effet équivalent » si elle est perçue, sous certaines conditions, en raison de contrôles effectués pour se conformer à des obligations imposées par le droit de l'Union ou si elle constitue la contrepartie d'un service effectivement rendu à l'opérateur qui est tenu de la payer, d'un montant proportionné audit service (arrêt du 14 juin 2018, *Lubrizol France*, C-39/17, EU:C:2018:438, point 26 et jurisprudence citée).
- 32 Il y a lieu, dès lors, de déterminer si la charge pécuniaire en cause au principal répond à la définition d'une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, telle qu'elle résulte des éléments exposés aux points 29 à 31 du présent arrêt.
- 33 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que la charge en cause au principal constitue une charge pécuniaire unilatéralement imposée par un État membre. L'objectif pour lequel une telle charge a été imposée étant sans incidence, il importe peu qu'il s'agisse d'une redevance pour certains services de réseau pour le transport d'électricité (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 2000, *Michailidis*, C-441/98 et C-442/98, EU:C:2000:479, point 14 ainsi que jurisprudence citée).
- 34 Il convient, en deuxième lieu, de relever que l'électricité constitue une marchandise au sens du droit de l'Union et qu'une taxe perçue non pas sur une marchandise en tant que telle, mais sur une activité nécessaire en relation avec cette marchandise, telle que, dans l'affaire au principal, des services de réseaux, peut relever des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises. Ainsi, lorsqu'une taxe est calculée sur le nombre de kilowattheures transportés et non sur la distance du transport ou selon tout autre critère directement lié au transport, elle doit être considérée comme frappant la marchandise elle-même (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, points 43 et 44 ainsi que jurisprudence citée).
- 35 Dans l'affaire au principal, la charge en cause au principal étant calculée sur le nombre de kilowattheures transportés, elle doit être considérée comme frappant des marchandises.
- 36 Il y a lieu de vérifier, en troisième lieu, si cette charge frappe ces marchandises en raison du franchissement d'une frontière ou si, au contraire, elle résulte d'un régime général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères objectifs, des catégories de produits indépendamment de leur origine ou de leur destination.
- 37 À cet égard, la Cour a déjà jugé que la caractéristique essentielle d'une taxe d'effet équivalent, qui la distingue d'une imposition intérieure de nature générale, réside dans la circonstance que la première frappe exclusivement le produit qui franchit la frontière en tant que tel, tandis que la seconde frappe à la fois des produits importés, exportés et nationaux (arrêt du 2 octobre 2014, *Orgacom*, C-254/13, EU:C:2014:2251, point 28).
- 38 En l'occurrence, il ressort de la formulation des questions posées que la charge en cause au principal frappe uniquement l'électricité produite en Slovaquie et exportée par la suite. Il s'ensuit qu'elle est prélevée en raison du fait que l'électricité franchit la frontière.
- 39 Le gouvernement slovaque fait toutefois valoir que le décret gouvernemental n° 317/2007 prévoit une charge identique frappant l'électricité consommée en Slovaquie, quelle que soit l'origine de l'électricité.

Pour cette raison, l'électricité produite en Slovaquie et exportée par la suite serait, en réalité, traitée de la même manière que l'électricité produite en Slovaquie et consommée dans ce pays.

- 40 Néanmoins, à supposer que les deux catégories d'électricité soient soumises à un même régime, il convient encore d'observer que, pour relever d'un système général d'« impositions intérieures », au sens de l'article 110 TFUE, la charge fiscale considérée doit frapper le produit intérieur et le produit exporté identique d'un même impôt au même stade de la commercialisation et le fait générateur de l'impôt doit, lui aussi, être identique (arrêt du 2 octobre 2014, *Orgacom*, C-254/13, EU:C:2014:2251, point 29 et jurisprudence citée).
- 41 Or, si, selon les indications du gouvernement slovaque, c'est notamment le client final qui acquitte la charge pécuniaire en cause pour l'électricité consommée en Slovaquie, il est constant que, pour l'électricité exportée, cette charge est due par l'exportateur de l'électricité. Ainsi, la charge en cause au principal frappe l'électricité produite en Slovaquie en raison de sa consommation dans ce pays ou, lorsque cette dernière est exportée aux fins d'être consommée ultérieurement dans un autre pays, en raison de son exportation. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que cette charge pécuniaire ne frappe pas l'électricité exportée et celle consommée à l'intérieur de cet État membre au même stade de commercialisation.
- 42 Il convient de relever, en quatrième lieu, qu'il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que la charge pécuniaire en cause au principal est perçue en raison de contrôles effectués pour se conformer à des obligations imposées par le droit de l'Union ou qu'elle constitue la contrepartie d'un service effectivement rendu à l'opérateur, d'un montant proportionné audit service.
- 43 À cet égard, il convient de préciser que, si la Cour a admis qu'une charge qui constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à l'opérateur économique qui est tenu de payer cette charge, d'un montant proportionné audit service, ne constitue pas une taxe d'effet équivalent à un droit de douane (arrêt du 9 septembre 2004, *Carbonati Apuani*, C-72/03, EU:C:2004:506, point 31), il n'en demeure pas moins que, ainsi que l'a rappelé M^{me} l'avocate générale au point 66 de ses conclusions, afin qu'une charge échappe au champ d'application de l'article 28 TFUE, le service rendu doit conférer un avantage spécifique et certain à l'exportateur individuel, un avantage pour l'intérêt public étant trop général et incertain pour être considéré comme une rémunération formant la contrepartie d'un avantage déterminé effectivement rendu (voir, en ce sens, arrêts du 1^{er} juillet 1969, *Commission/Italie*, 24/68, EU:C:1969:29, point 16, et du 27 septembre 1988, *Commission/Allemagne*, 18/87, EU:C:1988:453, point 7).
- 44 Or, le gouvernement slovaque, tout en indiquant, dans ses observations écrites, que cette charge pécuniaire a été prélevée pour un service de réseau qui a effectivement été fourni aux exportateurs, n'a aucunement étayé cette partie de son argumentation par des éléments supplémentaires susceptibles d'établir que la charge litigieuse constituait la rémunération d'un tel avantage spécifique et certain.
- 45 Il ne ressort pas non plus des autres éléments du dossier qu'une charge pécuniaire imposée en vue de maintenir l'équilibre entre la capacité de production disponible et la demande d'électricité serait susceptible de constituer la rémunération formant la contrepartie d'un service conférant un avantage spécifique et certain.
- 46 Dans ces conditions, une charge pécuniaire telle que celle en cause au principal, qui frappe l'électricité exportée tant vers un État membre autre que la République slovaque que vers des pays tiers, constitue une taxe d'effet équivalent, au sens de l'article 28 TFUE.
- 47 Cette constatation s'applique tant pour l'électricité exportée vers un autre État membre que pour celle exportée vers des pays tiers.
- 48 En effet, dans la mesure où une telle charge pécuniaire frappe les exportations vers d'autres États membres, elle relève des articles 28 et 30 TFUE et, dans la mesure où elle frappe les exportations vers des pays tiers, elle relève de l'article 28 TFUE.
- 49 S'agissant plus particulièrement des exportations vers des pays tiers, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, sous a) et e), TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines de l'union douanière et de la politique commerciale commune et que, conformément à

l'article 207, paragraphe 1, TFUE, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires ainsi que la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services.

- 50 Or, il serait gravement porté atteinte à l'uniformité de la politique commerciale commune si les États membres étaient autorisés à imposer, de manière unilatérale, des taxes d'effet équivalent à des droits de douane sur les exportations vers des pays tiers.
- 51 Il s'ensuit que, ainsi que l'a fait observer la Commission européenne, les États membres ne disposent pas d'une compétence leur permettant d'introduire de manière unilatérale des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'exportation en cas d'exportations vers des pays tiers (voir, par analogie, arrêt du 26 octobre 1995, Siesse, C-36/94, EU:C:1995:351, point 17).

Sur la justification éventuelle de cette charge à l'exportation

- 52 Le gouvernement néerlandais soutient que l'objectif consistant à garantir la sécurité de l'approvisionnement constitue, ainsi que la Cour l'a déjà reconnu dans son arrêt du 22 octobre 2013, Essent e.a. (C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 59 ainsi que jurisprudence citée), une raison impérieuse d'intérêt général.
- 53 À cet égard, il est de jurisprudence constante que l'interdiction contenue à l'article 28 TFUE revêt un caractère général et absolu (voir, en ce sens, arrêt du 21 septembre 2000, Michaïlidis, C-441/98 et C-442/98, EU:C:2000:479, point 14 et jurisprudence citée). Le traité FUE ne prévoit aucune dérogation et la Cour a jugé qu'il résulte de la clarté, du caractère impératif et de l'étendue sans réserve des dispositions du droit primaire applicables que l'interdiction des droits de douane constitue une règle essentielle et que, en conséquence, toute éventuelle exception doit être clairement prévue. Elle a également précisé que la notion de « taxe d'effet équivalent à un droit de douane » est le complément nécessaire de la règle générale d'interdiction des droits de douane (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 1962, Commission/Luxembourg et Belgique, 2/62 et 3/62, EU:C:1962:45, p. 827).
- 54 La Cour a encore considéré que les dérogations aux articles 34 et 35 TFUE contenues à l'article 36 TFUE ne sauraient trouver application, par analogie, dans le cadre des droits de douane et des taxes d'effet équivalent (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 1968, Commission/Italie, 7/68, EU:C:1968:51, p. 628).
- 55 Ces considérations s'imposent tant pour l'interdiction des taxes d'effet équivalent à un droit de douane à l'exportation vers d'autres États membres que pour l'interdiction de telles taxes à l'exportation vers des pays tiers.
- 56 Il s'ensuit que la charge pécuniaire en cause devant être qualifiée de taxe d'effet équivalent aux droits de douane, cette dernière n'est pas susceptible de justification.
- 57 Il résulte des considérations qui précèdent que les articles 28 et 30 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre prévoyant une charge pécuniaire, telle que celle en cause au principal, qui frappe l'électricité exportée vers un autre État membre ou vers un pays tiers uniquement lorsque l'électricité a été produite sur le territoire national.

Sur les dépens

- 58 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

Les articles 28 et 30 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre prévoyant une charge pécuniaire, telle que celle en cause au principal, qui frappe l'électricité

exportée vers un autre État membre ou vers un pays tiers uniquement lorsque l'électricité a été produite sur le territoire national.

Arrêt du 17 mai 2023, P.M. contre Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, C-105/22

Dans l'affaire C-105/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne), par décision du 27 avril 2021, parvenue à la Cour le 15 février 2022, dans la procédure

P.M.

contre

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie,

LA COUR (huitième chambre),

[...]

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

rend le présent

Arrêt

1La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE, du principe de perception unique des droits d'accise et du principe de proportionnalité.

2Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant P.M. au Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (directeur de la chambre de l'administration fiscale à Varsovie, Pologne) au sujet du refus de remboursement par ce dernier d'un droit d'accise payé par le requérant au principal.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité FUE

3L'article 110, premier alinéa, TFUE prévoit :

« Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. »

La directive 2008/118/CE

4 Conformément à l'article 1er de 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) :

« 1. La présente directive établit le régime général des droits d'accise frappant directement ou indirectement la consommation des produits suivants, ci-après dénommés "produits soumis à accise" :

- a) les produits énergétiques et l'électricité relevant de 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 2003, L 283, p. 51)] ;
- b) l'alcool et les boissons alcoolisées relevant des directives 92/83/CEE [du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (JO 1992, L 316, p. 21),] et 92/84/CEE [du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO 1992, L 316, p. 29)] ;
- c) les tabacs manufacturés relevant des directives 95/59/CE [du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés (JO 1995, L 291, p. 40)], 92/79/CEE [du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO 1992, L 316, p. 8),] et 92/80/CEE [du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes (JO 1992, L 316, p. 10)].

[...]

3. Les États membres peuvent prélever des taxes sur :

- a) les produits autres que les produits soumis à accise ;
- b) les prestations de services, y compris celles relatives aux produits soumis à accise, n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires.

Toutefois, ces prélèvements ne peuvent pas entraîner de formalités liées au passage des frontières dans le cadre des échanges entre États membres. »

5 L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2008/118 dispose :

« Les droits d'accise deviennent exigibles au moment de la mise à la consommation et dans l'État membre où celle-ci s'effectue. »

Le droit polonais

6 Il ressort de l'article 100, paragraphe 1, de l'ustawa o podatku akcyzowym (loi sur les droits d'accise), du 6 décembre 2008 (Dz. U. de 2009, no 3, position 11), dans sa version applicable au litige au principal (Dz. U. de 2019, position 864) (ci-après la « loi sur les droits d'accise »), que, dans le cas d'un véhicule particulier, les droits d'accise portent sur :

« [...]

- 1) l'importation sur le territoire national d'un véhicule particulier qui n'a pas été immatriculé antérieurement sur ce territoire, conformément aux dispositions relatives à la circulation routière ;
- 2) l'acquisition intracommunautaire sur le territoire national d'un véhicule particulier qui n'a pas été immatriculé antérieurement sur ce territoire, conformément aux dispositions relatives à la circulation routière ;

3) la première vente sur le territoire national d'un véhicule particulier qui n'a pas été immatriculé sur ce territoire, conformément aux dispositions relatives à la circulation routière :

a) fabriqué sur ledit territoire ;

b) sur lequel les droits d'accise n'ont pas été payés au titre des opérations visées aux points 1 ou 2. »

7L'article 100, paragraphe 3, de cette loi dispose, en ce qui concerne une obligation fiscale née à l'égard d'un véhicule particulier en raison de la réalisation de l'une des opérations imposables mentionnées au point précédent, qu'aucune obligation fiscale ne naît sur le fondement d'une autre opération imposable si le montant dû des droits d'accise concernés a été déterminé ou déclaré.

8L'article 107, paragraphe 1, de ladite loi prévoit :

« La personne ayant acquis le droit de disposer, en tant que propriétaire d'un véhicule particulier non immatriculé antérieurement sur le territoire national conformément aux dispositions relatives à la circulation routière, véhicule au titre duquel des droits d'accise ont été acquittés sur ce territoire, qui effectue une livraison intracommunautaire ou une exportation de ce véhicule particulier, ou dont la livraison ou l'exportation est effectuée pour son compte, a droit au remboursement des droits d'accise sur demande présentée au directeur du centre des impôts compétent dans un délai d'un an à compter de la date de réalisation de la livraison intracommunautaire ou de l'exportation dudit véhicule particulier. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

9Par demande du 5 mars 2019, le requérant au principal, un commerçant, a demandé au Naczelnik Urzędu Skarbowego (directeur de l'administration fiscale, Pologne) (ci-après le « directeur ») le remboursement d'un droit d'accise au titre de l'exportation, le 7 mars 2018, d'un véhicule particulier vers la Norvège. Dans ce cadre, il a été établi que le requérant au principal avait déposé une déclaration d'accise sur l'acquisition intracommunautaire de ce véhicule particulier et avait acquitté le droit d'accise correspondant.

10Par décision du 29 avril 2019, le directeur a refusé ce remboursement, considérant que le requérant au principal ne satisfaisait pas à la condition tenant à l'absence d'immatriculation du véhicule concerné sur le territoire national. En effet, ce véhicule avait fait l'objet d'une immatriculation temporaire d'office, après la demande d'immatriculation dudit véhicule, sur ce territoire le 9 août 2017, conformément aux dispositions nationales relatives à la circulation routière. À cet égard, le directeur a estimé que la date d'immatriculation d'un véhicule était celle de l'immatriculation temporaire d'office de celui-ci qui fait partie du processus d'immatriculation ayant pour objet l'admission permanente de ce véhicule à la circulation sur ledit territoire.

11 Par décision du 13 août 2019, le défendeur au principal a confirmé la décision du directeur.

12Le requérant au principal a introduit un recours auprès du Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (tribunal administratif de voïvodie à Varsovie, Pologne) contre cette décision. Cette juridiction a rejeté ce recours, estimant qu'il n'y avait pas lieu de rembourser au requérant au principal le droit d'accise payé à la suite de l'exportation du véhicule concerné, puisque toutes les conditions visées à l'article 107, paragraphe 1, de la loi sur les droits d'accise n'étaient pas satisfaites en l'occurrence, et, notamment, celle portant sur l'absence d'immatriculation de ce véhicule sur le territoire national.

13Le requérant au principal a saisi le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative, Pologne), qui est la juridiction de renvoi, d'un pourvoi en cassation.

14En premier lieu, la juridiction de renvoi se demande si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal n'a pas pour effet de rendre moins compétitifs les entrepreneurs nationaux, qui exportent des véhicules particuliers vers des pays tiers ou qui effectuent des livraisons

intracommunautaires de ces véhicules, par rapport à ceux d'autres pays de l'Union européenne qui exportent ou effectuent des livraisons intracommunautaires de tels véhicules. En effet, la simple immatriculation d'un véhicule particulier les empêcherait d'obtenir le remboursement du droit d'accise acquitté, et cela même pour un montant calculé proportionnellement à la durée de l'utilisation de ce véhicule sur le territoire national.

15 En second lieu, cette juridiction se demande si cette réglementation nationale n'est pas contraire au principe de perception unique des droits d'accise, dont l'application est liée à la consommation effective des véhicules particuliers, ainsi qu'au principe de proportionnalité.

16 À cet égard, ladite juridiction explique que, selon l'article 107 de la loi sur les droits d'accise, le remboursement d'un droit d'accise est dû indépendamment du fait que celui-ci ait été acquitté lors de la première vente du véhicule concerné, lors d'une acquisition intracommunautaire ou lors de l'importation de celui-ci sur le territoire national. Outre le paiement de ce droit d'accise, la « condition première » pour obtenir le droit au remboursement de celui-ci serait la confirmation de l'exportation du véhicule particulier concerné hors du territoire national. Toutefois, ce droit au remboursement serait exclu pour les véhicules qui ont été immatriculés avant leur exportation, et cela même dans le cas de figure d'une immatriculation temporaire.

17 Selon la juridiction de renvoi, si, malgré l'immatriculation d'un véhicule particulier, l'utilisation et, ainsi, la consommation de celui-ci n'ont pas eu lieu sur le territoire national ou ont été de courte durée, la perception totale du droit d'accise concerné sur ce véhicule en Pologne paraît contraire non seulement au principe de l'imposition des biens sur le lieu de consommation, mais aussi au principe de la libre circulation des marchandises, en l'occurrence des voitures particulières, au sein de l'Union, entre les différents États membres et également dans les échanges avec les États tiers.

18 Se référant, notamment, à l'ordonnance du 27 juin 2006, van de Coevering (C-242/05, EU:C:2006:430, point 29), cette juridiction considère que la simple immatriculation d'un véhicule particulier ne devrait pas constituer un obstacle au remboursement d'un droit d'accise si ce véhicule n'était pas et n'est pas destiné à être utilisé dans l'État membre ayant institué celui-ci. En effet, il ressortirait de cette ordonnance qu'une taxe telle que le droit d'accise en cause au principal doit être d'un montant proportionnel à la durée d'utilisation dudit véhicule dans l'État membre concerné.

19 En outre, ladite juridiction observe que, une fois le véhicule livré dans un autre État membre ou exporté en dehors de l'Union, ce véhicule peut y être soumis à des taxes de consommation locales ou à des charges de même nature que ce droit d'accise, ce qui pourrait constituer, en l'absence de remboursement de celui-ci en Pologne, une violation du principe de la perception unique des droits d'accise.

20 C'est dans ce contexte que le Naczelny Sąd Administracyjny (Cour suprême administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 56 [TFUE] et le principe selon lequel, en tant qu'impôt sur la consommation effective, les droits d'accise doivent être perçus une seule fois ainsi que le principe de proportionnalité doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'une disposition nationale telle que l'article 107, paragraphe 1, de la [loi sur les droits d'accise] dans la mesure où elle empêche le remboursement à l'assujéti à une accise, au titre de l'exportation d'un véhicule particulier immatriculé, de cette accise calculée proportionnellement à la durée de l'utilisation de ce véhicule sur le territoire national ? »

Sur la question préjudicielle

21 À titre liminaire, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse

utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour non seulement de reformuler la question qui lui est soumise, mais aussi de prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 13 octobre 2022, Herios, C-593/21, EU:C:2022:784, point 19 et jurisprudence citée).

22 En l'occurrence, la Cour est interrogée, notamment, sur l'interprétation de l'article 56 TFUE dans des circonstances spécifiques où sont en cause l'acquisition intracommunautaire d'un véhicule particulier, qui a été frappé d'un droit d'accise en raison de son immatriculation en Pologne, puis la vente et l'exportation ultérieures de ce véhicule en Norvège, et où ledit véhicule n'a pas fait l'objet d'une opération, telle qu'une location ou un leasing, associée à la prestation d'un service, au sens de l'article 56 TFUE.

23 À cet égard, tout d'abord, selon une jurisprudence constante, il faut entendre par « marchandises », au sens du traité FUE, les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de faire l'objet de transactions commerciales (arrêts du 10 décembre 1968, Commission/Italie, 7/68, EU:C:1968:51, p. 626, et du 3 décembre 2015, Pfothenhilfe-Ungarn, C-301/14, EU:C:2015:793, point 47). Dès lors que les véhicules automobiles constituent des produits appréciables en argent, qui sont susceptibles, comme tels, de faire l'objet de transactions commerciales, ils doivent être considérés comme étant des « marchandises », au sens de ce traité.

24 Or, ces véhicules ne font pas partie des catégories de produits soumises à accise dans tous les États membres en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2008/118 et ne relèvent pas, dès lors, du régime de l'accise harmonisée.

25 Ainsi que la Cour l'a jugé, si les États membres ont la faculté d'introduire ou de maintenir des impositions frappant de tels produits, ils doivent toutefois exercer leur compétence dans ce domaine dans le respect du droit de l'Union (arrêt du 17 décembre 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, point 39 et jurisprudence citée).

26 En particulier, les États membres doivent, à cet égard, respecter non seulement les dispositions du traité FUE, mais également celles énoncées à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2008/118, ces dernières dispositions interdisant que le prélèvement d'une taxe entraîne des formalités liées au passage des frontières dans le cadre des échanges entre les États membres (arrêt du 17 décembre 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, point 40 et jurisprudence citée).

27 Ensuite, toute charge pécuniaire, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue, selon une jurisprudence constante, une taxe d'effet équivalent, au sens des articles 28 et 30 TFUE (arrêt du 22 mai 2019, Krohn & Schröder, C-226/18, EU:C:2019:440, point 37 et jurisprudence citée).

28 En ce qui concerne une taxe d'immatriculation prélevée par un État membre lors de l'immatriculation de véhicules automobiles en vue de leur mise en circulation sur son territoire, la Cour a jugé de manière constante qu'une telle taxe ne constitue ni un droit de douane ni une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, au sens des articles 28 et 30 TFUE. Une telle taxe est, en effet, une imposition intérieure et doit donc être examinée au regard de l'article 110 TFUE (arrêt du 17 décembre 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, point 33 et jurisprudence citée).

29 S'agissant, plus particulièrement, d'un droit d'accise ne relevant pas de l'accise harmonisée au titre de la directive 2008/118, tel que le droit d'accise en cause au principal frappant tous les véhicules particuliers immatriculés sur le territoire national concerné, un tel droit d'accise doit être considéré comme faisant partie du système général d'impositions intérieures des marchandises, devant être

apprécié au regard de l'article 110, premier alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 18 janvier 2007, *Brzeziński*, C-313/05, EU:C:2007:33, point 24).

30 Dans ces conditions, il convient de considérer que, par son unique question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit primaire de l'Union, notamment l'article 110, premier alinéa, TFUE, ainsi que les principes de perception unique des droits d'accise et de proportionnalité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui ne prévoit pas, lorsqu'un véhicule particulier immatriculé dans l'État membre concerné est exporté, le remboursement du droit d'accise acquitté pour ce véhicule dans cet État membre à hauteur d'un montant proportionnel à la durée d'utilisation dudit véhicule sur le territoire de celui-ci.

31 À cet égard, en premier lieu, l'article 110, premier alinéa, TFUE interdit aux États membres de frapper directement ou indirectement les produits provenant d'autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

32 Ainsi que la Cour l'a jugé, cette disposition du traité FUE a pour objectif d'assurer la libre circulation des marchandises entre les États membres dans des conditions normales de concurrence. Elle vise dès lors à éliminer toute forme de protection pouvant résulter de l'application d'impositions intérieures, notamment de celles qui sont discriminatoires à l'égard de produits en provenance d'autres États membres (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2015, *Manea*, C-76/14, EU:C:2015:216, point 28 et jurisprudence citée).

33 En outre, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour qu'un système de taxation ne peut être considéré comme étant compatible avec l'article 110 TFUE que s'il est établi qu'il est aménagé de façon à exclure en toute hypothèse que les produits importés soient taxés plus lourdement que les produits nationaux et, dès lors, qu'il ne comporte, en aucun cas, des effets discriminatoires (arrêt du 12 février 2015, *Oil Trading Poland*, C-349/13, EU:C:2015:84, point 46 et jurisprudence citée).

34 À cet égard, il y a violation de l'article 110, premier alinéa, TFUE lorsque l'imposition frappant le produit importé et celle frappant le produit national similaire sont calculées de façon différente et selon des modalités différentes aboutissant, ne fût-ce que dans certains cas de figure, à une imposition supérieure du produit importé (arrêt du 12 février 2015, *Oil Trading Poland*, C-349/13, EU:C:2015:84, point 47 et jurisprudence citée).

35 En l'occurrence, s'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'effectuer les vérifications nécessaires, il ressort de la demande de décision préjudicielle que, dans l'hypothèse d'une livraison intracommunautaire ou d'une exportation d'un véhicule particulier, la personne ayant acquis le droit de disposer, en tant que propriétaire, de ce véhicule a droit au remboursement du droit d'accise acquitté uniquement si ledit véhicule n'a pas été immatriculé en Pologne. Selon les informations dont dispose la Cour, cette condition s'applique de manière indifférenciée à tous les véhicules, indépendamment de la provenance de ceux-ci.

36 En deuxième lieu, s'agissant du principe de perception unique des droits d'accise, il importe de souligner que, en l'absence d'une harmonisation au niveau de l'Union, la Cour a jugé que les désavantages pouvant découler de l'exercice parallèle des compétences fiscales des différents États membres, pour autant qu'un tel exercice n'est pas discriminatoire, ne constituent pas des restrictions aux libertés de circulation. En effet, les États membres ne sont pas tenus d'adapter leur propre système fiscal aux différents systèmes de taxation des autres États membres, en vue notamment d'éliminer des doubles impositions (voir, en ce sens, arrêt du 21 novembre 2013, *X*, C-302/12, EU:C:2013:756, points 28 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

37 La Cour a également jugé qu'il est sans pertinence, au regard de l'article 110 TFUE, qu'un véhicule automobile, du fait du refus de remboursement à l'exportation d'une taxe sur les véhicules, dont le

fait générateur est l'immatriculation et la mise en circulation d'un tel véhicule, subisse, lors de son exportation définitive d'un État membre vers un autre État membre, à différents moments et dans différents États membres, plusieurs taxations relatives aux véhicules automobiles [voir, en ce sens, arrêt du 2 février 2023, Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö (Taxe sur les véhicules), C-676/21, EU:C:2023:63, points 36 et 37].

38 Cette conclusion s'impose également dans le contexte de l'exportation d'un véhicule particulier en dehors de l'Union, telle que celle en cause au principal. Ainsi, les désavantages qui peuvent résulter, le cas échéant, de l'effet multiplicateur de l'absence de remboursement de l'accise acquittée en cas d'exportation d'un véhicule particulier antérieurement immatriculé dans l'État membre concerné à hauteur d'un montant proportionnel à la durée d'utilisation de ce véhicule sur le territoire de celui-ci, d'une part, et de la circonstance que ledit véhicule est soumis à des taxes ou charges similaires dans l'État de destination, d'autre part, ne sauraient être considérés comme étant contraires ni à l'article 110 TFUE ni au principe de perception unique des droits d'accise.

39 En troisième lieu, s'agissant du principe de proportionnalité, la Cour a jugé, dans le cadre des dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation de services, qu'une taxe d'immatriculation est contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où l'objectif qu'elle poursuit pourrait être atteint par l'instauration d'une taxe d'un montant proportionnel à la durée de l'immatriculation du véhicule dans l'État où il est utilisé, ce qui permettrait de ne pas opérer de discrimination quant à l'amortissement de la taxe au détriment des entreprises de leasing automobile établies dans d'autres États membres (arrêt du 21 mars 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, point 69).

40 Dans le même ordre d'idées, la Cour a relevé, dans l'ordonnance du 27 juin 2006, van de Coevering (C-242/05, EU:C:2006:430, point 29), à laquelle la juridiction de renvoi fait référence, qu'une législation nationale qui impose l'acquiescement d'une taxe dont le montant n'est pas proportionnel à l'utilisation d'un véhicule dans l'État membre concerné, même si elle poursuit un objectif légitime compatible avec ce traité, est contraire aux dispositions dudit traité portant sur la libre prestation de services, lorsqu'elle s'applique à des véhicules loués et immatriculés dans un autre État membre, qui ne sont ni destinés à être essentiellement utilisés dans le premier État membre à titre permanent ni, en fait, utilisés de cette façon, sauf si son objectif ne peut être atteint par l'instauration d'une taxe d'un montant proportionnel à la durée de l'utilisation de ce véhicule dans ce premier État membre.

41 Or, il importe de souligner que cette jurisprudence concerne l'application de la libre prestation de services dans le cadre de contrats de location ou de leasing. Elle ne saurait être transposée au cas de figure faisant l'objet de l'affaire au principal qui porte non pas sur une prestation de services transfrontalière, mais sur l'acquisition intracommunautaire d'un véhicule particulier, qui a été frappé d'un droit d'accise en raison de son immatriculation en Pologne, puis sur la vente et l'exportation ultérieures de ce véhicule en Norvège.

42 À ce propos, selon les informations dont dispose la Cour, les droits d'accise portant sur les véhicules particuliers visés par la loi sur les droits d'accise n'ont pas la nature d'une taxe liée à la durée d'utilisation de ces véhicules, mais celle d'une taxe liée à la consommation de ces derniers, laquelle se matérialise par l'immatriculation du véhicule particulier concerné sur le territoire national.

43 Il ressort, notamment, de la demande de décision préjudicielle que le véhicule en cause au principal a été immatriculé sur le territoire national le 9 août 2017, soit environ sept mois avant l'exportation, le 7 mars 2018, de ce véhicule en Norvège. Cette date d'immatriculation correspond à la date d'immatriculation temporaire d'office dudit véhicule, qui fait partie du processus ordinaire d'immatriculation dont le but est d'autoriser définitivement un véhicule à circuler sur le territoire national concerné. À cet égard et sous réserve des vérifications qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'effectuer, il apparaît donc qu'une immatriculation temporaire d'office d'un véhicule est à

distinguer, notamment, d'une immatriculation temporaire effectuée afin de permettre l'exportation de ce véhicule à l'étranger.

44 Il convient d'ajouter que, dans l'hypothèse où l'importateur, qu'il soit une personne physique ou un commerçant, opte pour l'importation en pleine propriété d'un véhicule et l'immatriculation de ce dernier qui en résulte sur ce territoire national, les éventuelles intentions de cet importateur concernant l'utilisation ultérieure de ce véhicule sont dénuées de pertinence aux fins de l'appréciation, au regard de l'article 110 TFUE et du principe de proportionnalité, de son assujettissement au droit d'accise concerné ainsi que, en cas de réexportation dudit véhicule, du refus de remboursement du droit acquitté.

45 Dans de telles circonstances, il ne saurait être considéré comme étant contraire au principe de proportionnalité le fait que l'assujetti à un droit d'accise, qui exporte le véhicule particulier concerné immatriculé sur ledit territoire national, se voit refuser le remboursement du droit acquitté.

46 En quatrième lieu, il y a lieu de préciser, à toutes fins utiles, que la circonstance que, en l'occurrence, le requérant au principal a exporté le véhicule concerné en Norvège ne saurait avoir une incidence sur la réponse à apporter à la question posée.

47 En effet, l'article 110 TFUE correspond à l'article 14 de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3), et, selon la réglementation nationale en cause au principal, le droit de bénéficier d'un remboursement de la taxe concernée est subordonné au respect des mêmes conditions pour les véhicules vendus à l'intérieur du territoire de l'Union et pour les véhicules exportés en dehors de l'Union.

48 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que le droit primaire de l'Union, notamment l'article 110, premier alinéa, TFUE, ainsi que les principes de perception unique des droits d'accise et de proportionnalité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui ne prévoit pas, lorsqu'un véhicule particulier immatriculé dans l'État membre concerné est exporté, le remboursement du droit d'accise acquitté pour ce véhicule dans cet État membre à hauteur d'un montant proportionnel à la durée d'utilisation dudit véhicule sur le territoire de celui-ci.

Sur les dépens

49 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 des dites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

Le droit primaire de l'Union, notamment l'article 110, premier alinéa, TFUE, ainsi que les principes de perception unique des droits d'accise et de proportionnalité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui ne prévoit pas, lorsqu'un véhicule particulier immatriculé dans l'État membre concerné est exporté, le remboursement du droit d'accise acquitté pour ce véhicule dans cet État membre à hauteur d'un montant proportionnel à la durée d'utilisation dudit véhicule sur le territoire de celui-ci.

B. Libre circulation des marchandises : volet non-tarifaire

Arrêt du 21 juin 2016, *New Valmar*, C-15/15

Dans l'affaire C-15/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le rechtbank van koophandel te Gent (tribunal de commerce de Gand, Belgique), par décision du 18 décembre 2014, parvenue à la Cour le 16 janvier 2015, dans la procédure

New Valmar BVBA

contre

Global Pharmacies Partner Health Srl,

LA COUR (grande chambre),

(...)

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 45 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant New Valmar BVBA à Global Pharmacies Partner Health Srl (ci-après « GPPH ») au sujet du non-paiement de plusieurs factures.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 226 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1), telle que modifiée par la directive 2010/45/UE du Conseil, du 13 juillet 2010 (JO 2010, L 189, p. 1) (ci-après la « directive 2006/112 »), énonce les mentions qui doivent obligatoirement figurer sur les factures.

4 L'article 248 bis de cette directive dispose ce qui suit :

« À des fins de contrôle, et en ce qui concerne les factures portant sur des livraisons de biens ou des prestations de services effectuées sur leur territoire et les factures reçues par des assujettis établis sur leur territoire, les États membres peuvent, pour certains assujettis ou dans certains cas, exiger une traduction dans leur(s) langue(s) officielle(s). Les États membres ne peuvent toutefois pas imposer l'obligation générale de traduire les factures. »

Le droit belge

5 L'article 4 de la Grondwet (Constitution), dans sa version coordonnée du 17 février 1994 (*Belgisch Staatsblad*, 17 février 1994, p. 4054), énonce :

« La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

[...] »

6 L'article 129, paragraphe 1, point 3, de la Constitution dispose :

« Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :

[...]

3. les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. »

7 Aux termes de l'article 52, paragraphe 1, premier alinéa, des wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (lois sur l'emploi des langues en matière administrative), coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966 (*Belgisch Staatsblad*, 2 août 1966, p. 7798) (ci-après la « loi sur l'emploi des langues ») :

« Pour les actes et documents imposés par la loi et les règlements [...], les entreprises industrielles, commerciales ou financières font usage de la langue de la région où est ou sont établis leur siège ou leurs différents sièges d'exploitation. »

8 Le décret tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (décret réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise imposés par la loi et les règlements), de la Vlaamse Gemeenschap (Communauté flamande, Belgique), du 19 juillet 1973 (*Belgisch Staatsblad*, 6 septembre 1973, p. 10089 ; ci-après le « décret sur l'emploi des langues »), a été adopté sur la base de l'article 129, paragraphe 1, point 3, de la Constitution.

9 L'article 1^{er} de ce décret dispose :

« Le présent décret est applicable aux personnes physiques et morales ayant un siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise. Il règle l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise prescrits par la loi.

[...] »

10 L'article 2 dudit décret précise que « [l]a langue à utiliser pour les relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi que pour les actes et documents des entreprises prescrits par la loi, est le néerlandais. »

11 Aux termes de l'article 10 du même décret :

« Les documents ou les actes qui sont contraires aux dispositions du présent décret sont nuls. La nullité en est constatée d'office par le juge.

[...]

Le jugement ordonne le remplacement d'office des documents en cause.

La levée de la nullité n'a d'effet qu'à partir du jour de la substitution : pour les documents écrits à partir du dépôt des documents substitutifs au greffe du tribunal du travail.

[...] »

Les faits au principal et la question préjudicielle

12 Le 12 novembre 2010, New Valmar, société de droit belge établie à Evergem (Belgique), et GPPH, société de droit italien établie à Milan (Italie), ont conclu un contrat qui désignait cette dernière comme concessionnaire exclusive de New Valmar en Italie pour la distribution d'articles pour enfants. Ce contrat devait expirer le 31 décembre 2014.

13 Aux termes de l'article 18 de ce contrat de concession, celui-ci était régi par le droit italien et les tribunaux de Gent (Gand, Belgique) étaient compétents pour connaître des éventuelles contestations entre les parties.

14 Par lettre recommandée du 29 décembre 2011, New Valmar a mis fin à ce contrat de façon anticipée, avec effet à compter du 1^{er} juin 2012.

15 Par citation du 30 mars 2012, New Valmar a saisi le rechtbank van koophandel te Gent (tribunal de commerce de Gand, Belgique) en vue d'obtenir la condamnation de GPPH à lui verser un montant d'environ 234 192 euros au titre du règlement de plusieurs factures impayées.

16 Par demande reconventionnelle, GPPH a sollicité la condamnation de New Valmar au paiement d'une indemnité d'un montant de 1 467 448 euros pour rupture fautive de leur contrat de concession.

17 Pour s'opposer à la demande de New Valmar, GPPH a excipé de la nullité des factures en cause au principal, au motif que celles-ci, bien qu'étant des « actes et documents imposés par la loi et les règlements » au sens de la loi sur l'emploi des langues et du décret sur l'emploi des langues (ci-après, ensemble, la « réglementation en cause au principal »), ne respectent pas les règles d'ordre public contenues dans cette réglementation, dès lors que, hormis les données relatives à New Valmar, à la TVA et à la banque, toutes les mentions figurant sur lesdites factures, en ce compris les conditions générales, ont été rédigées dans une autre langue que le néerlandais, à savoir la langue italienne, alors que New Valmar est établie dans la région de langue néerlandaise du Royaume de Belgique.

18 Le 14 janvier 2014, en cours de procédure, New Valmar a remis à GPPH une traduction en langue néerlandaise des mêmes factures. Il ressort cependant du dossier dont dispose la Cour que celles-ci sont et restent frappées de nullité absolue en vertu de la réglementation en cause au principal.

19 New Valmar ne conteste pas que les factures considérées ne respectent pas la réglementation en cause au principal. Toutefois, elle fait valoir que celle-ci est contraire, notamment, aux dispositions du droit de l'Union relatives à la libre circulation des marchandises, en particulier, à l'article 26, paragraphe 2, ainsi qu'aux articles 34 et 35 TFUE.

20 La juridiction de renvoi se demande si, eu égard à l'arrêt du 16 avril 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239), l'obligation qui incombe aux entreprises ayant leur siège dans la région de langue néerlandaise du Royaume de Belgique d'établir, à peine de nullité, leurs factures en langue néerlandaise est susceptible de constituer une entrave aux échanges internationaux, si cette entrave éventuelle peut être justifiée par un ou plusieurs objectifs d'intérêt général, tels que ceux visant à promouvoir et à stimuler l'emploi d'une langue officielle ou à garantir l'efficacité des contrôles administratifs, et si ladite entrave éventuelle est proportionnée aux objectifs poursuivis.

21 Dans ces conditions, le rechtbank van koophandel te Gent (tribunal de commerce de Gand) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Faut-il interpréter l'article 45 TFUE en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle en l'espèce la Communauté flamande de l'État fédéral belge, qui impose à toute entreprise ayant son siège d'exploitation dans le territoire de cette entité, en vertu des dispositions combinées de l'article 52 de [la loi sur l'emploi des langues] et de l'article 10 du [décret sur l'emploi des langues], d'établir les factures à caractère transfrontalier dans la seule langue officielle de cette entité fédérée à peine de nullité des factures, nullité qui doit être soulevée d'office par le juge ? »

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité et la portée de la question

22 En premier lieu, il ressort de la décision de renvoi que le contrat en cause au principal prévoyait expressément que celui-ci est soumis au droit italien. Or, la question se fonde sur la prémisse selon laquelle, en dépit de l'application de ce droit en tant que loi contractuelle, la réglementation en cause au principal est applicable dans le cadre du litige au principal.

23 À cet égard, il convient de rappeler que, dès lors qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (voir, notamment, arrêt du 18 février 2016, *Finanmadrid EFC*, C-49/14, EU:C:2016:98, point 27), il y a lieu de répondre à la question posée sur la base de cette prémisse, dont il incombe, cependant, à la juridiction de renvoi de vérifier le bien-fondé, compte tenu, en particulier, et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 25 à 28 de ses conclusions, des dispositions du règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) (JO 2008, L 177, p. 6).

24 En deuxième lieu, tant dans ses observations écrites que lors de l'audience, le gouvernement belge a fait valoir que, contrairement à ce que la juridiction de renvoi a indiqué dans sa décision, la réglementation en cause au principal impose l'emploi de la langue néerlandaise, non pas pour toutes les mentions figurant sur la facture, mais pour les seules mentions légalement obligatoires au regard de la réglementation applicable en matière de TVA. Or, ces dernières mentions étant énumérées à l'article 226 de la directive 2006/112, il serait aisé d'en obtenir la traduction dans toutes les langues de l'Union européenne.

25 À cet égard, il convient de rappeler qu'il incombe à la Cour de prendre en compte, dans le cadre de la répartition des compétences entre les juridictions de l'Union et nationales, le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles, tel que défini par la décision de renvoi. Dès lors, quelles que soient les critiques émises par le gouvernement belge à l'encontre de l'interprétation du droit national retenue par la juridiction de renvoi, l'examen du présent renvoi préjudiciel doit être effectué au regard de l'interprétation de ce droit donnée par cette juridiction (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 29 octobre 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, point 38).

26 En l'occurrence, il y a donc lieu de fournir une réponse à la question posée par la juridiction de renvoi en se fondant sur la prémisse selon laquelle l'intégralité des mentions figurant sur la facture doit, conformément à la réglementation en cause au principal, être rédigée en langue néerlandaise.

27 En troisième lieu, dans ses observations écrites, le gouvernement belge soutient que, en l'absence de tout lien entre la situation en cause au principal et la libre circulation des travailleurs, la présente demande préjudicielle est irrecevable ou, à tout le moins, ne nécessite pas de réponse, dès lors qu'elle porte sur l'interprétation de l'article 45 TFUE.

28 À cet égard, il suffit de relever que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui

sont adressées par ces juridictions (voir, notamment, arrêt du 17 décembre 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, point 30).

29 En conséquence, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation du seul article 45 TFUE, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de sa question. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige au principal (voir, par analogie, notamment, arrêt du 17 décembre 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, point 31).

30 En l'occurrence, nonobstant la mention de l'article 45 TFUE dans la question préjudicielle, il ressort clairement des motifs de la décision de renvoi que la juridiction de renvoi cherche à déterminer si la réglementation en cause au principal est conforme aux règles édictées par le traité FUE en matière de libre circulation des marchandises, cette juridiction mentionnant explicitement, à cet égard, que New Valmar a invoqué, dans la procédure au principal, l'article 26, paragraphe 2, ainsi que les articles 34 et 35 TFUE.

31 Dès lors que l'affaire au principal concerne non pas l'importation, mais l'exportation de marchandises depuis la Belgique vers un autre État membre, en l'occurrence, l'Italie, il y a lieu de constater que seul l'article 35 TFUE, qui interdit les mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives à l'exportation, a vocation à s'appliquer.

32 Le gouvernement belge soutient, cependant, que la réglementation en cause au principal doit être appréciée au regard, non du droit primaire de l'Union, mais de la seule directive 2006/112, dès lors que celle-ci a réalisé une harmonisation complète en la matière. En effet, l'article 248 bis de cette directive autoriserait les États membres à imposer, dans leur législation, que les factures émises dans un contexte transfrontalier soient rédigées dans une autre langue que celle de l'État membre de destination des services ou des marchandises. En prévoyant la faculté, pour les États membres, de demander, en ce qui concerne les livraisons de biens ou les prestations de services effectuées sur leur territoire, une traduction des factures dans leur langue officielle, cette disposition impliquerait d'ailleurs que les factures sont, en règle générale, rédigées dans la langue officielle de l'État membre sur le territoire duquel est établie l'entreprise qui délivre la facture.

33 À cet égard, il convient, toutefois, de rappeler que le régime de l'Union en matière de TVA ne réalise qu'une harmonisation progressive et partielle des législations nationales (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 26 février 2015, VDP Dental Laboratory e.a., C-144/13, C-154/13 et C-160/13, EU:C:2015:116, point 60 ainsi que jurisprudence citée).

34 Ainsi, ni l'article 226 de la directive 2006/112, qui concerne le contenu des factures, ni l'article 248 bis de cette directive, qui permet aux États membres de destination d'imposer, dans certains cas, la traduction, dans l'une de leurs langues officielles, d'une facture relative à une livraison à caractère transfrontalier, ne réglementent, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 45 à 48 de ses conclusions, la possibilité pour les États membres de soumettre les entreprises établies sur leur territoire à l'obligation de rédiger toute facture dans leur langue officielle ou dans celle dudit territoire.

35 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de reformuler la question posée en ce sens que, par celle-ci, la juridiction de renvoi demande si l'article 35 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle que la Communauté flamande du Royaume de Belgique, qui impose à toute entreprise ayant son

siège d'exploitation sur le territoire de cette entité de rédiger l'intégralité des mentions figurant sur les factures relatives à des transactions transfrontalières dans la seule langue officielle de ladite entité, sous peine de nullité de ces factures devant être relevée d'office par le juge.

Sur l'existence d'une restriction relevant de l'article 35 TFUE

36 La Cour a jugé qu'une mesure nationale applicable à tous les opérateurs agissant sur le territoire national qui affecte en fait davantage la sortie des produits du marché de l'État membre d'exportation que la commercialisation des produits sur le marché national dudit État membre relève de l'interdiction énoncée à l'article 35 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2008, Gysbrechts et Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, points 40 à 43).

37 Par ailleurs, il convient de rappeler que toute restriction, même d'importance mineure, à l'une des libertés fondamentales prévue par le traité FUE est prohibée par celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, point 52 et jurisprudence citée).

38 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que, en vertu de la réglementation en cause au principal, les factures, y compris celles relatives à des transactions transfrontalières, délivrées par des entreprises ayant leur siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise du Royaume de Belgique doivent impérativement être rédigées, sous peine de nullité relevée d'office par le juge, dans la langue néerlandaise, seule cette langue faisant foi.

39 Selon le gouvernement belge, une telle réglementation ne peut pas être considérée comme une restriction à la libre circulation des marchandises, dès lors que les factures, qui font seules l'objet de ladite réglementation, ne font que confirmer la créance découlant d'un contrat conclu par les parties concernées. Or, une telle réglementation, à la différence de celle en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 16 avril 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239), n'affecterait pas la liberté des parties de rédiger un tel contrat dans la langue de leur choix et, partant, elle ne porterait pas atteinte à l'échange de consentements entre celles-ci. Il ne saurait donc être considéré que la réglementation en cause au principal exerce une incidence sur les échanges entre les États membres.

40 Toutefois, en privant les opérateurs concernés de la possibilité de choisir librement une langue qu'ils maîtrisent conjointement pour la rédaction de leurs factures et en leur imposant à cette fin une langue qui ne correspond pas nécessairement à celle qu'ils ont convenu d'utiliser dans leurs relations contractuelles, une réglementation, telle que celle en cause au principal, est de nature à accroître le risque de contestation et de non-paiement des factures, dès lors que les destinataires de celles-ci pourraient se trouver incités à se prévaloir de leur incapacité, réelle ou prétendue, à en comprendre le contenu aux fins de s'opposer à leur paiement.

41 Inversement, le destinataire d'une facture rédigée dans une langue autre que le néerlandais pourrait, compte tenu de la nullité absolue frappant une telle facture, être incité à en contester la validité pour ce seul motif, et ce alors même que cette facture aurait été rédigée dans une langue qu'il comprend. Une telle nullité pourrait, en outre, être la source, pour l'émetteur de la facture, d'inconvénients significatifs, tels que, notamment, la perte d'intérêts de retard, dès lors qu'il ressort du dossier soumis à la Cour que, à défaut de disposition contractuelle contraire, lesdits intérêts ne commenceront, en principe, à courir qu'à partir de l'émission d'une nouvelle facture rédigée en langue néerlandaise.

42 Il s'ensuit qu'une réglementation, telle que celle en cause au principal, même si elle concerne la version linguistique dans laquelle doivent être rédigées les mentions figurant sur la facture et non le contenu de la relation contractuelle sous-jacente à celle-ci, comporte, en raison de l'insécurité juridique qu'elle engendre, des effets restrictifs sur les échanges commerciaux

qui sont de nature à dissuader la conclusion ou la poursuite de relations contractuelles avec une entreprise établie dans la région de langue néerlandaise du Royaume de Belgique.

43 Or, s'il est vrai qu'une telle réglementation, dès lors qu'elle s'applique indistinctement à toute facture délivrée par une entreprise ayant son siège d'exploitation dans cette région, est susceptible d'affecter tant les échanges internes à l'État membre concerné que les échanges transfrontaliers, il demeure qu'elle est davantage susceptible de porter atteinte à ces derniers, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 61 à 68 de ses conclusions, dès lors qu'il est moins probable qu'un acheteur établi dans un autre État membre que le Royaume de Belgique soit en mesure de comprendre la langue néerlandaise qu'un acheteur établi dans ce dernier État membre, où cette langue constitue l'une des langues officielles.

44 Compte tenu de l'argumentation du gouvernement belge concernant la portée de la réglementation en cause au principal, mentionnée au point 24 du présent arrêt, il y a lieu de préciser que le caractère restrictif d'une telle réglementation ne serait en rien remis en cause s'il devait s'avérer, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, que seules les mentions obligatoires énumérées à l'article 226 de la directive 2006/112 doivent être rédigées en langue néerlandaise, la même insécurité juridique que celle constatée au point 42 du présent arrêt étant, dans un tel cas, également engendrée.

45 Par ailleurs, les effets restrictifs induits par ladite réglementation ne sauraient être considérés comme trop aléatoires ou trop indirects pour que celle-ci puisse être regardée, conformément à la jurisprudence de la Cour issue, notamment, des arrêts du 7 mars 1990, Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, points 10 et 11), et du 13 octobre 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838, points 10 à 12), comme ne constituant pas une restriction au sens de l'article 35 TFUE.

46 En effet, ainsi qu'il ressort des points 40 à 43 du présent arrêt, une telle réglementation est susceptible d'exercer une incidence, même d'importance mineure, sur les relations contractuelles, et cela d'autant plus que, comme il a été indiqué lors de l'audience, il n'est pas rare que ces relations se concrétisent par le seul établissement d'une facture. Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 69 de ses conclusions, cette incidence dépend non pas d'un événement futur et hypothétique, mais de l'exercice du droit à la libre circulation des marchandises (voir, par analogie, notamment, arrêt du 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, point 51).

47 Il en résulte qu'une réglementation telle que celle en cause au principal constitue une restriction relevant de l'article 35 TFUE.

Sur l'existence d'une justification

48 Selon une jurisprudence bien établie, une mesure nationale qui restreint l'exercice des libertés fondamentales garanties ne peut être admise qu'à la condition qu'elle poursuive un objectif d'intérêt général, qu'elle soit propre à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 1^{er} octobre 2015, Trijber et Harmsen, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 70).

49 En l'occurrence, le gouvernement belge fait valoir que la réglementation en cause au principal vise, d'une part, à stimuler l'utilisation de la langue officielle de la région linguistique concernée et, d'autre part, à assurer l'efficacité des contrôles par les services compétents en matière de TVA.

50 À cet égard, il convient de rappeler que l'objectif visant à promouvoir et à stimuler l'emploi de l'une des langues officielles d'un État membre constitue un objectif légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit de l'Union

(voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 1989, Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, point 19 ; du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn et Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, point 85, ainsi que du 16 avril 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, points 25 à 27).

51 Par ailleurs, la Cour a déjà reconnu que la nécessité de préserver l'efficacité des contrôles fiscaux constitue un objectif d'intérêt général susceptible de justifier une restriction à l'exercice des libertés fondamentales reconnues par le traité (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, 120/78, EU:C:1979:42, point 8, ainsi que du 15 mai 1997, Futura Participations et Singer, C-250/95, EU:C:1997:239, point 31).

52 Il convient de considérer qu'une réglementation, telle que celle en cause au principal, est apte à atteindre ces deux objectifs, dès lors que, d'une part, elle permet de préserver l'usage courant de la langue néerlandaise pour la rédaction de documents officiels, tels que les factures, et que, d'autre part, elle est susceptible de faciliter les contrôles de tels documents par les autorités nationales compétentes.

53 Toutefois, pour satisfaire aux exigences posées par le droit de l'Union, une réglementation, telle que celle en cause au principal, doit être proportionnée auxdits objectifs.

54 Or, en l'occurrence, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 90 à 92 de ses conclusions, une réglementation d'un État membre qui, non seulement imposerait l'utilisation de la langue officielle de celui-ci pour la rédaction de factures relatives à des transactions transfrontalières, mais qui permettrait, en outre, d'établir une version faisant foi de telles factures également dans une langue connue des parties concernées serait moins attentatoire à la liberté de circulation des marchandises que la réglementation en cause au principal, tout en étant propre à garantir les objectifs poursuivis par ladite réglementation (voir, par analogie, arrêt du 16 avril 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, point 32).

55 Ainsi, s'agissant de l'objectif consistant à assurer l'efficacité des contrôles fiscaux, le gouvernement belge a lui-même indiqué, lors de l'audience, que, selon une circulaire administrative datée du 23 janvier 2013, le droit à déduction de la TVA ne peut être refusé par l'administration fiscale au seul motif que les mentions légales d'une facture ont été rédigées dans une langue autre que le néerlandais, ce qui tend à suggérer que l'emploi d'une telle autre langue n'est pas de nature à empêcher la réalisation de cet objectif.

56 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il doit être considéré qu'une réglementation telle que celle en cause au principal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs mentionnés aux points 49 à 51 du présent arrêt et ne saurait donc être considérée comme proportionnée.

57 En conséquence, il convient de répondre à la question posée que l'article 35 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle que la Communauté flamande du Royaume de Belgique, qui impose à toute entreprise ayant son siège d'exploitation sur le territoire de cette entité de rédiger l'intégralité des mentions figurant sur les factures relatives à des transactions transfrontalières dans la seule langue officielle de ladite entité, sous peine de nullité de ces factures devant être relevée d'office par le juge.

(...)

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

L'article 35 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle que la Communauté flamande du Royaume de Belgique, qui impose à toute entreprise ayant son siège d'exploitation sur le territoire de cette entité de rédiger l'intégralité des mentions figurant sur les factures relatives à des transactions

transfrontalières dans la seule langue officielle de ladite entité, sous peine de nullité de ces factures devant être relevée d'office par le juge.

Arrêt du 15 juillet 2021, *Doc Morris*, C-190/20

Dans l'affaire C-190/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), par décision du 20 février 2020, parvenue à la Cour le 5 mai 2020, dans la procédure

DocMorris NV

contre

Apothekerkammer Nordrhein,

LA COUR (quatrième chambre),

[...]

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

rend le présent

Arrêt

1La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 87, paragraphe 3, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO 2001, L 311, p. 67), telle que modifiée par la directive 2012/26/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012 (JO 2012, L 299, p. 1) (ci-après la « directive 2001/83 »).

2Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant DocMorris NV, une société de droit néerlandais exploitant une pharmacie par correspondance établie aux Pays-Bas, à l'Apothekerkammer Nordrhein (chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord, Allemagne), au sujet d'un prospectus publicitaire distribué par DocMorris auprès de sa clientèle en Allemagne pour un « grand jeu promotionnel », prévoyant comme condition de participation l'envoi d'une ordonnance pour un médicament soumis à prescription médicale.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

[...]

Le litige au principal et la question préjudicielle

10DocMorris exploite une pharmacie par correspondance établie aux Pays-Bas, qui livre à des clients en Allemagne des médicaments soumis à prescription médicale. Au mois de mars 2015, elle a distribué, dans toute l'Allemagne, un prospectus publicitaire pour un « grand jeu promotionnel » promettant, en tant que gain principal, un bon pour une bicyclette électrique d'une valeur de 2500 euros et, en tant que deuxième à dixième prix, une brosse à dents électrique. Pour participer au tirage au sort, il aurait suffi d'envoyer à DocMorris, dans une enveloppe préaffranchie, un bon de

commande pour un médicament soumis à prescription médicale, en y joignant cette ordonnance médicale.

11 Le 16 juin 2015, la chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord, chargée de la surveillance, dans cette circonscription, du respect des obligations professionnelles des pharmaciens, a introduit une action contre DocMorris devant le Landgericht Frankfurt am Main (tribunal régional de Francfort-sur-le-Main, Allemagne), tendant à la cessation de la publicité en cause, au motif qu'elle présenterait un caractère anticoncurrentiel.

12 À la suite du rejet de son action par le Landgericht Frankfurt am Main (tribunal régional de Francfort-sur-le-Main), la chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord a interjeté appel de cette décision devant l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main, Allemagne), qui a accueilli ce recours. DocMorris a alors formé un pourvoi en Revision devant la juridiction de renvoi, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), par lequel cette société demande le rétablissement du jugement rendu en première instance.

13 La juridiction de renvoi précise que seule la publicité portant sur un produit déterminé entre dans le champ d'application du HWG, contrairement à la publicité générale pour une entreprise. Or, une publicité pour l'ensemble de la gamme de produits d'une pharmacie, telle que celle en cause au principal, pourrait être également considérée comme une publicité axée sur un produit. Par ailleurs, il résulterait de l'article 86, paragraphe 1, et de l'article 88, paragraphes 1 à 3, de la directive 2001/83 que celle-ci couvre non pas uniquement la publicité se rapportant à certains médicaments déterminés, mais également la publicité pour des médicaments en général.

14 La juridiction de renvoi s'interroge sur la conformité avec les objectifs et les dispositions de la directive 2001/83 de l'interdiction de principe des cadeaux publicitaires prévue à l'article 7, paragraphe 1, première phrase, du HWG. Elle estime qu'une telle interdiction pourrait se justifier au regard de l'article 87, paragraphe 3, de cette directive, dès lors qu'elle vise à prévenir le risque que, lors de sa décision d'avoir recours à un médicament, le consommateur soit influencé par la perspective de cadeaux publicitaires liés à l'achat de ce médicament. Elle considère, à cet égard, que la décision du patient de se procurer un médicament soumis à prescription médicale auprès d'une pharmacie par correspondance nationale ou étrangère plutôt qu'auprès d'une pharmacie physique, qui peut prodiguer le conseil objectivement nécessaire, devrait reposer sur des motifs objectifs et ne pas être soumise à de tels incitants.

15 La juridiction de renvoi constate, toutefois, que la directive 2001/83 ne contient aucune disposition spécifique relative à la publicité d'un médicament prenant la forme d'un jeu incluant un tirage au sort. Par ailleurs, il ressortirait de l'arrêt du 19 octobre 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776), qu'il ne peut pas être interdit aux pharmacies par correspondance établies dans d'autres États membres de pratiquer, à l'égard des pharmacies conventionnelles établies sur le territoire de l'État membre concerné, une concurrence par les prix destinée à compenser la limitation de leur offre de services, tenant à l'impossibilité de prodiguer sur place des conseils individuels aux patients.

16 Or, en raison du cadre juridique applicable en Allemagne pour la vente de médicaments soumis à prescription médicale et, notamment, de la prise en charge de la majeure partie du coût de tels médicaments par les organismes d'assurance maladie, il n'existerait pas, entre les pharmacies conventionnelles établies en Allemagne, une concurrence par les prix comparable à celle existant dans d'autres secteurs marchands. Les pharmacies par correspondance établies dans d'autres États membres pratiqueraient, alors, une autre forme de concurrence par les prix, en offrant à leurs clients des avantages ayant une valeur pécuniaire, sous la forme de bons ou de primes.

17 Dans ces conditions, le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Est-il conforme aux dispositions du titre VIII, et en particulier à l'article 87, paragraphe 3, de la directive [2001/83], d'interpréter une disposition nationale – en l'occurrence l'article 7, paragraphe 1, première phrase, [du HWG] – en ce sens qu'il est interdit à une pharmacie par correspondance établie dans un autre État membre de prospecter des clients en promettant un gain dans le cadre d'un jeu promotionnel dès lors que la participation à ce jeu est liée au dépôt d'une ordonnance pour un médicament à usage humain soumis à prescription médicale, que le gain promis [est non] pas un médicament, mais un autre objet – en l'occurrence une bicyclette électrique d'une valeur de 2500 euros et des brosses à dents électriques – et qu'il n'y a pas lieu de craindre d'encourager une utilisation irrationnelle et excessive de médicaments ? »

Sur la question préjudicielle

18 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions contenues dans le titre VIII de la directive 2001/83, et en particulier l'article 87, paragraphe 3, de celle-ci, s'opposent à une réglementation nationale interdisant à une pharmacie qui vend des médicaments par correspondance d'organiser une action publicitaire sous la forme d'un jeu promotionnel permettant aux participants de remporter des objets de la vie courante autres que des médicaments, la participation à ce jeu étant subordonnée à l'envoi d'une commande pour un médicament à usage humain soumis à prescription médicale, accompagnée de cette prescription.

19 À cet égard, il convient de relever que cette question repose sur la prémisse selon laquelle la directive 2001/83 est applicable au litige au principal.

20 Le titre VIII de la directive 2001/83, relatif à la publicité pour des médicaments, qui comporte l'article 87, paragraphe 3, de celle-ci, s'attache à réglementer le contenu du message publicitaire et les modalités de la publicité pour des médicaments déterminés, mais ne régit pas la publicité pour les services de vente par correspondance de médicaments [voir, en ce sens, arrêt du 1er octobre 2020, A (Publicité et vente de médicaments en ligne), C-649/18, EU:C:2020:764, points 49 et 50)].

21 Or, la question posée vise l'interdiction d'un jeu promotionnel tendant à inciter les clients à acheter, auprès d'une pharmacie déterminée, non pas un médicament déterminé, mais tout médicament qui leur aurait été prescrit par leur médecin. En d'autres termes, ainsi que la chambre des pharmaciens de Rhénanie du Nord l'a relevé dans ses observations écrites, une action publicitaire telle que celle menée en l'occurrence par DocMorris vise à influencer non pas le choix du client pour un médicament donné, mais celui de la pharmacie auprès de laquelle ce client achète ce médicament, lequel choix se situe en aval de celui du médicament. Il s'agit, dès lors, d'une publicité non pas pour un médicament déterminé, mais pour toute la gamme de médicaments soumis à prescription médicale et proposée à la vente par la pharmacie en question.

22 Il s'ensuit qu'une action publicitaire, telle que celle en cause au principal, ne relève pas du champ d'application des dispositions du titre VIII de la directive 2001/83.

23 Toutefois, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. En conséquence, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation d'une disposition particulière du droit de l'Union, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de ses questions. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de

renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige au principal (arrêt du 18 septembre 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, point 50 et jurisprudence citée).

24 En l'occurrence, contrairement à ce qu'ont soutenu plusieurs intéressés dans leurs réponses à la question pour réponse écrite que la Cour a adressée aux parties à la procédure et aux autres intéressés, au sens de l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, il convient de relever que les éléments fournis dans la décision de renvoi ne font pas apparaître que l'interprétation de la directive 2000/31 est pertinente pour résoudre le litige au principal.

25 En effet, ainsi qu'il ressort de ses articles 1er et 2, cette directive vise les « services de la société de l'information », définis à son article 2, sous a), par référence à l'article 1er, premier alinéa, point 2, de la directive 98/34, cette dernière disposition précisant qu'il s'agit de « tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ».

26 Or, la question posée vise une action publicitaire pour des services de vente de médicaments fournis non pas par voie électronique, mais par correspondance. En effet, il ressort du prospectus publicitaire en cause au principal, reproduit dans la demande de décision préjudicielle, que, pour participer au jeu promotionnel en cause au principal, le client était appelé à passer commande auprès de DocMorris en envoyant à celle-ci, dans une enveloppe préaffranchie, un formulaire de commande établi sur un support en papier, accompagné de l'ordonnance prescrivant le médicament commandé, sans, dès lors, que cette commande doive s'opérer par l'intermédiaire d'un site de vente en ligne.

27 En cela, ainsi que l'a relevé, en substance, la Commission européenne dans ses observations écrites, la présente affaire se distingue de celle ayant donné lieu à l'arrêt du 1er octobre 2020, A (Publicité et vente de médicaments en ligne) (C-649/18, EU:C:2020:764), qui concernait une campagne de publicité pour des services de vente en ligne de médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire, effectuée tant au moyen de supports physiques que par l'intermédiaire du site Internet de la pharmacie concernée.

28 Il ressort des considérations qui précèdent que l'interdiction d'organisation de jeux promotionnels visant à promouvoir des services de vente de médicaments fournis par correspondance ne fait pas l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union européenne, la détermination des règles en la matière demeurant de la compétence des États membres, sous réserve du respect, notamment, des libertés fondamentales consacrées dans le traité FUE.

29 Il y a lieu de relever, à cet égard, qu'une réglementation nationale qui interdit l'organisation d'un jeu destiné à promouvoir la vente de médicaments, tel que celui en cause au principal, est susceptible de se rattacher tant à la libre prestation de services, dans la mesure où une telle réglementation s'applique aux pharmacies qui ont notamment pour activité la vente au détail de médicaments et limite leurs moyens de faire connaître leurs services, y compris la vente par correspondance, qu'à la libre circulation des marchandises, dès lors qu'elle encadre une certaine forme de commercialisation de médicaments, dont il est constant qu'ils relèvent de la notion de « marchandises », au sens des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des marchandises (voir, en ce sens, arrêt du 18 septembre 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, points 57 et 60).

30 Lorsqu'une mesure nationale se rattache tant à la libre circulation des marchandises qu'à la libre prestation des services, la Cour l'examine, en principe, au regard de l'une seulement de ces deux libertés fondamentales s'il s'avère que l'une de celles-ci est tout à fait secondaire par rapport à l'autre et peut lui être rattachée (arrêt du 18 septembre 2019, VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, point 58 et jurisprudence citée).

- 31 En l'occurrence, le HWG ne concerne pas l'exercice de l'activité de pharmacien ou le service de la vente par correspondance en tant que tels, mais encadre une certaine forme d'action publicitaire pour les médicaments proposés à la vente. En outre, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, la diffusion de messages publicitaires concernant le service de vente par correspondance de médicaments, bien qu'elle ne vise pas à promouvoir des médicaments déterminés, constitue un élément secondaire par rapport à la promotion de la vente de ces médicaments qui est l'objectif final de l'action publicitaire.
- 32 L'aspect de la libre circulation des marchandises prévalant, en l'occurrence, sur celui de la libre prestation des services, il y a lieu de se référer aux dispositions du traité FUE relatives à la première de ces libertés (voir, par analogie, arrêt du 25 mars 2004, Karner, C-71/02, EU:C:2004:181, point 47).
- 33 La libre circulation des marchandises est un principe fondamental du traité FUE qui trouve son expression dans l'interdiction, énoncée à l'article 34 TFUE, des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent (arrêt du 19 octobre 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, point 20).
- 34 Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'interdiction, établie à l'article 34 TFUE, des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives vise toute mesure des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre les États membres (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, point 5, et du 19 octobre 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, point 22 ainsi que jurisprudence citée).
- 35 À cet égard, il convient de rappeler que n'est pas susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce entre les États membres, au sens de la jurisprudence citée au point précédent du présent arrêt, l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, à la double condition que, d'une part, elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et, d'autre part, elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits en provenance d'autres États membres. En effet, dès lors que ces conditions sont remplies, l'application de réglementations de ce type à la vente des produits en provenance d'un autre État membre et répondant aux règles édictées par cet État n'est pas de nature à empêcher leur accès au marché ou à le gêner davantage qu'elle ne gêne celui des produits nationaux (voir, en ce sens, arrêts du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905, point 16, ainsi que du 21 septembre 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704, point 35 et jurisprudence citée).
- 36 La Cour a qualifié de « dispositions régissant des modalités de vente », au sens de l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), des dispositions restreignant, notamment, les possibilités pour une entreprise de faire de la publicité (voir, en ce sens, arrêt du 25 mars 2004, Karner, C-71/02, EU:C:2004:181, point 38 et jurisprudence citée).
- 37 Il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe 1, première phrase, du HWG, à la base de l'interdiction de l'action publicitaire en cause au principal, vise à réglementer l'offre des avantages et autres cadeaux publicitaires ayant une valeur pécuniaire dans le domaine de la vente de médicaments. Il en résulte qu'une telle disposition de droit national doit être considérée comme « régissant des modalités de vente », au sens de la jurisprudence de la Cour.
- 38 Ainsi qu'il ressort de l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), une telle modalité de vente ne peut cependant échapper au domaine d'application de l'article 34 TFUE que si elle satisfait aux deux conditions énoncées au point 35 du présent arrêt.
- 39 En ce qui concerne la première de ces conditions, il convient de relever que, en l'occurrence, le HWG s'applique indistinctement à toutes les pharmacies qui vendent des médicaments sur le territoire

allemand, qu'elles soient établies sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne ou dans un autre État membre.

40S'agissant de la seconde condition, il convient de rappeler que la Cour a jugé à plusieurs reprises que des dispositions nationales interdisant certains types de publicité dans des secteurs particuliers affectaient de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et celle des produits en provenance d'autres États membres, si bien qu'elles constituaient des modalités de vente échappant au champ d'application de l'article 34 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 15 décembre 1993, Hünermund e.a., C-292/92, EU:C:1993:932, points 21 et 22 ; du 9 février 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, EU:C:1995:26, points 21 à 24, ainsi que du 25 mars 2004, Karner, C-71/02, EU:C:2004:181, point 42). Tel a été le cas, en particulier, d'une règle déontologique interdisant aux pharmaciens de faire de la publicité, en dehors de leur officine, pour les produits parapharmaceutiques qu'ils étaient autorisés à commercialiser (arrêt du 15 décembre 1993, Hünermund e.a., C-292/92, EU:C:1993:932, points 22 à 24).

41Certes, la Cour a jugé qu'il ne saurait être exclu qu'une interdiction totale, dans un État membre, d'une forme de promotion d'un produit, qui y est licitement vendu, ait un impact plus important sur les produits en provenance d'autres États membres (voir, en ce sens, arrêts du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop, C-34/95 à C-36/95, EU:C:1997:344, point 42, ainsi que du 8 mars 2001, Gourmet International Products, C-405/98, EU:C:2001:135, point 19).

42Toutefois, ainsi qu'il ressort du point 21 du présent arrêt, une interdiction telle que celle instaurée par le HWG vise non pas la promotion d'un produit déterminé, en l'occurrence d'un médicament, mais celle de la vente par correspondance de toute sorte de médicaments, en provenance aussi bien d'Allemagne que d'autres États membres.

43Il s'ensuit que les deux conditions de l'application de la jurisprudence issue de l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), telles que rappelées au point 35 du présent arrêt, sont pleinement satisfaites, s'agissant d'une modalité de vente telle que celle en cause au principal.

44Cette conclusion ne contredit pas les considérations figurant au point 24 de l'arrêt du 19 octobre 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776), évoqué par la juridiction de renvoi. Une interdiction des jeux visant à promouvoir la vente de médicaments a des conséquences beaucoup moins importantes pour les pharmacies par correspondance que l'interdiction totale de la concurrence par les prix, dont il est question dans cet arrêt. En outre, une telle interdiction touche aussi les pharmacies conventionnelles, qui auraient également eu intérêt à promouvoir la vente de leurs médicaments au moyen de jeux publicitaires.

45Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que, d'une part, la directive 2001/83 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à une réglementation nationale interdisant à une pharmacie qui vend des médicaments par correspondance d'organiser une action publicitaire sous la forme d'un jeu promotionnel permettant aux participants de remporter des objets de la vie courante autres que des médicaments, la participation à ce jeu étant subordonnée à l'envoi d'une commande pour un médicament à usage humain soumis à prescription médicale, accompagnée de cette prescription, et, d'autre part, l'article 34 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une telle réglementation nationale.

Sur les dépens

46La 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

- 1) La directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, telle que modifiée par la directive 2012/26/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à une réglementation nationale interdisant à une pharmacie qui vend des médicaments par correspondance d'organiser une action publicitaire sous la forme d'un jeu promotionnel permettant aux participants de remporter des objets de la vie courante autres que des médicaments, la participation à ce jeu étant subordonnée à l'envoi d'une commande pour un médicament à usage humain soumis à prescription médicale, accompagnée de cette prescription.
- 2) L'article 34 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une telle réglementation nationale.

Arrêt du 23 mars 2023, *Booky.fi Oy*, C-662/21

Dans l'affaire C-662/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande), par décision du 29 octobre 2021, parvenue à la Cour le 4 novembre 2021, dans la procédure engagée par

Booky.fi Oy,

en présence de :

Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI),

LA COUR (dixième chambre),

[...]

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 34 et 36 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée par Booky.fi Oy au sujet de la décision du Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI) (Institut national de l'audiovisuel, Finlande) lui imposant de mentionner, dans les informations relatives aux enregistrements de programmes audiovisuels proposés à la vente par l'intermédiaire de sa boutique en ligne, la limite d'âge en deçà de laquelle ces programmes ne peuvent être visualisés, fondée sur la classification prévue par la réglementation finlandaise.

Le cadre juridique

Le droit international

3 L'article 17 de la convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 novembre 1989 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1577, p. 3), et entrée en vigueur le 2 septembre 1990, dispose :

« Les États parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale. À cette fin, les États parties :

[...]

e) Favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être, compte tenu des dispositions des articles 13 et 18. »

Le droit de l'Union

4Les considérants 59 et 104 de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») (JO 2010, L 95, p. 1), énoncent :

« (59)La présence de contenus préjudiciables dans les services de médias audiovisuels est une source de préoccupation constante pour les législateurs, le secteur des médias et les parents. De nouveaux défis devront être relevés, en liaison notamment avec les nouvelles plates-formes et les nouveaux produits. Des règles pour la protection de l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs et pour la sauvegarde de la dignité humaine dans tous les services de médias audiovisuels, y compris les communications commerciales audiovisuelles, sont dès lors nécessaires.

[...]

(104)Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir la création d'un espace sans frontières intérieures pour les services de médias audiovisuels, tout en garantissant un haut niveau de protection des objectifs d'intérêt général, en particulier la protection des mineurs et de la dignité humaine et la promotion des droits des personnes handicapées, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de la présente directive, être mieux réalisés au niveau de l'Union [européenne], l'Union peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 [TUE]. Conformément au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. »

Le droit finlandais

5L'article 1er du *kuvaohjelmaki* (710/2011) [loi relative aux programmes audiovisuels (710/2011)], du 17 juin 2011 (ci-après la « loi relative aux programmes audiovisuels »), dispose que cette loi a pour objectif de protéger les enfants contre les programmes audiovisuels préjudiciables à leur développement.

6Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de ladite loi :

« Cette même loi s'applique à la fourniture et au contrôle d'un programme audiovisuel en Finlande lorsque celui-ci est fourni à la télévision ou dans le cadre d'un service de programmes à la demande auxquels s'applique le *laki sähköisen viestinnän palveluista* (917/2014) [loi relative aux services de communications électroniques (917/2014)]. Elle s'applique aux autres fournitures de programmes audiovisuels et à leur contrôle en Finlande, lorsque :

- 1)le programme est fourni par une entreprise ou un opérateur immatriculé en Finlande ou qui y dispose d'un établissement ;
- 2)le programme est fourni par une personne qui est un citoyen finlandais ou qui a sa résidence habituelle en Finlande ; ou
- 3) la décision de fournir le programme a été prise en Finlande. »

7L'article 3, point 3, de la loi relative aux programmes audiovisuels définit la fourniture d'un programme audiovisuel comme sa mise à disposition au public afin d'être regardé.

8L'article 3, point 5, de cette loi prévoit que la classification consiste à déterminer, sur la base du visionnage du programme audiovisuel, si celui-ci est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur le développement d'un enfant d'un âge inférieur à un âge donné.

9L'article 5, premier alinéa, de ladite loi dispose :

« Sauf dispositions contraires des articles 9 à 11, un programme audiovisuel ne peut être fourni que s'il a été classifié conformément à l'article 16, premier alinéa, et s'il comporte ou est accompagné d'une indication clairement visible de la limite d'âge et du contenu ou, s'il s'agit d'un programme audiovisuel au sens de l'article 16, troisième alinéa, s'il comporte ou est accompagné d'une indication clairement visible de la limite d'âge et du contenu. S'il s'agit d'un programme audiovisuel au sens de l'article 16, deuxième alinéa, il ne peut être fourni que s'il comporte ou est accompagné d'une indication clairement visible de la limite d'âge de 18 ans. »

10Aux termes de l'article 6, cinquième alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels :

« Un fournisseur de programmes audiovisuels doit donner, dans le contexte de la fourniture des programmes, des informations sur les limites d'âge et les autres mesures favorisant la protection de l'enfant. »

11L'article 9 de cette loi est libellé comme suit :

« Un programme audiovisuel ne doit pas être classifié ni marqué s'il :

- 1) a exclusivement pour contenu du matériel éducatif ou culturel ;
- 2) a exclusivement pour contenu de la musique, du sport ou des reproductions de manifestations d'événements sportifs, culturels ou de recueillement ou d'autres manifestations ou événements similaires ;
- 3) a exclusivement pour contenu du bricolage, du bien-être, des discussions, des jeux, de la mode, du jardinage, de la construction, de la cuisine, de la décoration, des quiz, des jeux-concours ou d'autres sujets similaires proposés pour tous les âges ;
- 4) a exclusivement pour contenu du matériel de marketing pour des biens ou des services ;
- 5) a exclusivement pour contenu du matériel informant sur des activités idéologiques ou politiques ;
- 6) a pour contenu des informations sur l'actualité ;
- 7) a pour contenu une émission en direct.

Par dérogation au premier alinéa, point 4, un programme audiovisuel qui n'a pour contenu que du matériel de marketing pour des programmes audiovisuels doit être classifié. »

12L'article 10 de ladite loi dispose :

« Un programme audiovisuel ne doit pas être classifié et marqué s'il :

- 1) est mis à disposition dans le cadre d'une publication en ligne au sens du laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) [loi relative à l'exercice de la liberté d'expression dans les médias (460/2003)] et est produit ou acquis dans le cadre de la diffusion de cette publication ;
- 2) est mis à disposition dans le cadre d'un service fournissant des programmes produits par des personnes privées et est produit par une personne privée à des fins récréatives ;
- 3) est fourni dans le cadre d'une activité éducative ou d'une autre activité culturelle et est produit dans le cadre d'une activité éducative ou d'une autre activité culturelle ;
- 4) s'agit d'un jeu qui est mis à disposition dans le cadre d'un service qui fournit des jeux et dont le fournisseur respecte un code de conduite qu'il a élaboré pour un tel service et qui est contrôlé conformément à l'article 8. »

13L'article 11, premier alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels prévoit :

« Le [KAVI] peut, sur demande, autoriser la fourniture de programmes audiovisuels sans classification ni marquage au titre de la présente loi lors d'un événement spécial organisé pour la fourniture de programmes audiovisuels. »

14 Aux termes de l'article 15 de ladite loi :

« Un programme audiovisuel est considéré comme étant préjudiciable au développement de l'enfant s'il est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur le développement de l'enfant en raison de sa violence ou de son contenu sexuel ou anxiogène, ou de toute autre manière similaire. »

Le contexte et la manière dont les événements sont décrits dans le programme doivent être pris en compte pour évaluer le caractère préjudiciable d'un programme audiovisuel. »

15 L'article 16 de la loi relative aux programmes audiovisuels est libellé comme suit :

« Si un programme audiovisuel est préjudiciable au développement de l'enfant au sens de l'article 15, il doit, en fonction de son contenu, être classifié avec la limite d'âge de 7, 12, 16 ou 18 ans, et un symbole décrivant son contenu doit lui être attribué. Si le programme ne doit pas être considéré comme préjudiciable au développement de l'enfant, il doit être classifié comme pouvant être fourni pour tous les âges. »

Si un programme est explicitement destiné à être fourni uniquement aux personnes de plus de 18 ans, il n'est pas classifié. Un tel programme ne peut être fourni que s'il comporte ou est accompagné d'une indication clairement visible de la limite d'âge de 18 ans.

Le [KAVI] peut approuver la limite d'âge et le symbole décrivant le contenu du programme qui ont été attribués sur le territoire de l'Union, aux fins de l'utilisation de ce programme en Finlande conformément à la présente loi, sans que ledit programme soit classifié en Finlande. »

16 Selon l'article 19 de cette loi, le KAVI est chargé de veiller au respect de ladite loi.

17 L'article 30 de la même loi prévoit la possibilité de former un recours contre la décision de classification adoptée par le KAVI.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 Booky.fi est une entreprise finlandaise qui commercialise par l'intermédiaire de sa boutique en ligne des programmes audiovisuels enregistrés sur des supports physiques tels que des DVD et des disques Blu-ray.

19 Lors d'un contrôle effectué en 2018, le KAVI a constaté que Booky.fi proposait à la vente des enregistrements de programmes audiovisuels sans fournir les informations concernant la limite d'âge autorisée et le contenu du programme audiovisuel requises par la loi relative aux programmes audiovisuels.

20 Par une décision du 9 juillet 2018, le KAVI a, notamment, ordonné à Booky.fi de faire figurer ces indications parmi les informations relatives aux enregistrements de programmes qu'elle commercialise, puis, par une décision du 9 octobre 2018, il a rejeté la réclamation formée par Booky.fi contre cette décision.

21 Booky.fi a introduit un recours contre la décision du KAVI devant le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki, Finlande), qui a rejeté ce recours par un jugement du 9 décembre 2019. Cette juridiction a jugé que, dès lors que, dans le cas d'une boutique en ligne, la

fourniture au public d'un programme audiovisuel, au sens de l'article 5, premier alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels, intervient lors de la mise en vente de l'enregistrement d'un tel programme ou de la possibilité de commander celui-ci d'une autre manière, ledit enregistrement doit comporter ou être accompagné de l'indication relative à l'âge prévue par cette loi.

22 Au soutien du pourvoi qu'elle a formé contre ce jugement devant le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande), qui est la juridiction de renvoi dans la présente affaire, Booky.fi fait valoir que constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation, au sens de l'article 34 TFUE, le fait d'exiger que les programmes audiovisuels qu'elle commercialise dans sa boutique en ligne soient soumis à une classification et à un marquage, en fonction des limites d'âge applicables en Finlande, alors qu'ils font déjà l'objet d'une telle classification dans un autre État membre et que des indications de limite d'âge y ont déjà été apposées conformément à la réglementation de cet autre État membre.

23 Selon Booky.fi, les dispositions de la loi relative aux programmes audiovisuels vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de l'enfant lorsque la fourniture de programmes audiovisuels est exclusivement destinée à des acheteurs majeurs. Elle soutient, en outre, que l'obligation de classer, conformément à la réglementation finlandaise, tous les enregistrements de programmes audiovisuels proposés dans une boutique en ligne est contraire au principe de proportionnalité et qu'il serait moins restrictif pour la libre circulation des marchandises que seuls les enregistrements effectivement importés en Finlande soient soumis à cette obligation. À cet égard, Booky.fi indique qu'elle commande auprès de grossistes internationaux les enregistrements de programmes audiovisuels qu'elle propose sur son site de vente uniquement en fonction des commandes qu'elle a reçues.

24 Selon la juridiction de renvoi, la fourniture d'enregistrements de programmes audiovisuels par l'intermédiaire d'une boutique en ligne relève de la notion de fourniture de programmes audiovisuels, au sens de l'article 5, premier alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels, de sorte qu'une indication relative à la limite d'âge correspondant à la classification fondée sur cette loi doit figurer dans les informations relatives à l'enregistrement dès lors que celui-ci est proposé à la vente, et ce indépendamment du fait que le programme qu'il contient ait par ailleurs été classifié par l'organisme compétent d'un autre État membre.

25 En effet, la commercialisation d'enregistrements de programmes audiovisuels accompagnés d'indications de limite d'âge correspondant à la classification d'un autre État membre ne permettrait pas à l'acheteur d'être informé, au moment de la vente, du contenu du programme audiovisuel et du marquage en fonction des limites d'âge en vigueur en Finlande, ce qui ne permettrait pas d'atteindre le niveau de protection de l'enfant visé par la loi relative aux programmes audiovisuels.

26 Néanmoins, la juridiction de renvoi se demande si, dans des circonstances telles que celles du litige dont elle est saisie, l'obligation de classification et de marquage des programmes en fonction de l'âge prévue par cette loi ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de l'enfant visé par celle-ci.

27 En particulier, cette juridiction estime que les circonstances de ce litige se distinguent de celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 14 février 2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85), en ce que, en l'occurrence, il ne peut pas être dérogé à l'obligation relative aux indications de limite d'âge prévue par la loi relative aux programmes audiovisuels même lorsqu'il est certain que l'acheteur de l'enregistrement du programme audiovisuel est majeur.

28 Les dispositions de cette loi se distingueraient également de la législation allemande en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 14 février 2008, *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85), en ce que cette législation s'appliquait tant aux vendeurs d'enregistrements audiovisuels établis sur le

territoire national qu'à ceux établis dans d'autres États membres, alors que tel n'est pas le cas de la loi relative aux programmes audiovisuels.

29 Dans ces conditions, le Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 34 TFUE s'oppose-t-il, eu égard à l'article 36 TFUE, à une interprétation de l'article 5, premier alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels qui exige que les enregistrements de programmes audiovisuels soient classifiés conformément à cette loi et que les indications de limite d'âge fondées sur la classification prévue dans ladite loi soient données dans le contexte des informations sur le produit dès le stade où ces enregistrements sont à vendre dans une boutique en ligne, alors même que lesdits enregistrements ont été classifiés et marqués dans un autre État membre et qu'ils n'ont pas encore été livrés en Finlande ?

Est-il pertinent, pour l'appréciation de cette question, que la loi relative aux programmes audiovisuels ne prévoit aucune disposition dérogeant à la classification et au marquage au motif qu'il a été obtenu l'assurance que l'acheteur de l'enregistrement audiovisuel était majeur et que l'exigence susmentionnée de procéder une nouvelle fois à une classification et à un marquage s'applique à la fourniture, dans une boutique en ligne, d'un tel enregistrement uniquement si le programme est fourni par une entreprise ou un opérateur immatriculé ou établi en Finlande, ou si ce programme est fourni par une personne qui est un citoyen finlandais ou qui a sa résidence habituelle en Finlande, ou encore si la décision de fournir le programme est prise en Finlande ?

2) Si la proportionnalité de l'exigence susmentionnée de procéder une nouvelle fois à la classification et au marquage est subordonnée à la possibilité de déroger à cette exigence au motif qu'il a été obtenu l'assurance que l'acheteur de l'enregistrement du programme audiovisuel était majeur, faut-il exiger, en cas de vente à des personnes majeures, qu'il soit totalement certain, au stade de la commande et de l'achat d'un tel enregistrement, que l'acheteur était majeur, ou suffit-il que le vendeur de cet enregistrement cherche à s'assurer que cet acheteur est majeur ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

30 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 34 et 36 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre qui, dans l'objectif de protéger les mineurs contre les contenus audiovisuels susceptibles de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement, exige que les programmes audiovisuels enregistrés sur un support physique et commercialisés par l'intermédiaire d'une boutique en ligne aient préalablement fait l'objet d'une procédure de contrôle ainsi que d'une classification, en fonction de limites d'âge, et d'un marquage correspondant conformément au droit de cet État membre, y compris lorsque ces programmes ont déjà fait l'objet d'une procédure ainsi que d'une classification et d'un marquage analogues en application du droit d'un autre État membre.

31 La juridiction de renvoi demande, en outre, à la Cour de préciser si sont pertinents dans le cadre de cette appréciation, d'une part, le fait que la réglementation nationale concernée ne prévoit pas de dérogation à une telle exigence lorsqu'il peut être établi que l'acheteur d'un enregistrement visé par cette réglementation est majeur et, d'autre part, le fait que ladite réglementation ne s'applique qu'aux programmes fournis par des entreprises ou des opérateurs immatriculés ou établis dans l'État membre concerné ou par une personne citoyen de cet État membre ou qui y a sa résidence habituelle ou lorsque la décision de fournir ces programmes a été prise dans cet État membre.

32 À titre liminaire, il convient de rappeler que la libre circulation des marchandises entre les États membres est un principe fondamental du traité FUE qui trouve son expression dans l'interdiction, énoncée à l'article 34 TFUE, des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres

ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent (arrêt du 18 juin 2019, Autriche/Allemagne, C-591/17, EU:C:2019:504, point 119 et jurisprudence citée).

33 Selon une jurisprudence constante, l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation édictée à l'article 34 TFUE vise toute mesure des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce à l'intérieur de l'Union (arrêt du 18 juin 2019, Autriche/Allemagne, C-591/17, EU:C:2019:504, point 120 et jurisprudence citée).

34 En outre, une mesure, même si elle n'a ni pour objet ni pour effet de traiter moins favorablement des produits en provenance d'autres États membres, relève également de la notion de « mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives », au sens de l'article 34 TFUE, si elle entrave l'accès au marché d'un État membre des produits originaires d'autres États membres (arrêt du 18 juin 2019, Autriche/Allemagne, C-591/17, EU:C:2019:504, point 121 et jurisprudence citée).

35 En l'occurrence, une mesure telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les programmes audiovisuels doivent, conformément au droit de l'État membre dans lequel ils sont commercialisés par l'intermédiaire d'une boutique en ligne, préalablement avoir fait l'objet d'une procédure de contrôle ainsi que d'une classification et d'un marquage en fonction des limites d'âge fixées aux fins de la protection des mineurs, a pour effet de rendre plus contraignante et plus coûteuse l'importation d'enregistrements de programmes audiovisuels en provenance d'un autre État membre.

36 Dès lors, une telle mesure est de nature à entraver l'accès, au marché de l'État membre concerné, des enregistrements de programmes audiovisuels originaires d'autres États membres et, conformément à la jurisprudence mentionnée aux points 32 à 34 du présent arrêt, elle constitue par conséquent une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 34 TFUE, en principe incompatible avec les obligations résultant de cet article (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2008, Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85, points 34 et 35).

37 Selon une jurisprudence constante, une réglementation nationale qui constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peut néanmoins être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives d'intérêt général. Dans l'un ou l'autre cas, la mesure nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir en ce sens, notamment, arrêt du 12 novembre 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, point 110 et jurisprudence citée).

38 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la mesure en cause au principal vise, ainsi que l'énonce l'article 1er de la loi relative aux programmes audiovisuels, à protéger les mineurs contre les programmes audiovisuels dont le contenu est préjudiciable à leur développement.

39 À cet égard, il convient de rappeler que la protection de l'enfant est consacrée dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 24, paragraphe 1, dispose que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Elle est également reconnue par plusieurs instruments juridiques internationaux parmi lesquels figure, notamment, la convention relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée par l'ensemble des États membres et dont l'article 17, sous e), stipule que les États parties à celle-ci favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être.

40 S'agissant, plus particulièrement, des programmes audiovisuels, le législateur de l'Union a souligné, au considérant 59 de la directive 2010/13, la nécessité de protéger les mineurs contre la présence de contenus susceptibles de leur être préjudiciables tout en rappelant, au considérant 104 de cette directive, qu'il s'agit d'un objectif d'intérêt général digne d'un haut niveau de protection.

- 41 Par conséquent, la protection des mineurs contre les programmes audiovisuels dont le contenu est susceptible de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement constitue une exigence impérative d'intérêt général de nature à justifier, en principe, une restriction à la libre circulation des marchandises (voir, en ce sens, arrêts du 14 février 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, point 42 et jurisprudence citée, ainsi que du 19 novembre 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, point 40).
- 42 Ainsi qu'il ressort du point 37 du présent arrêt, il convient encore d'apprécier si la réglementation en cause au principal est propre à garantir la réalisation de cet objectif légitime et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.
- 43 À cet égard, il appartient en dernier ressort à la juridiction de renvoi, qui est seule compétente pour apprécier les faits du litige au principal et pour interpréter la législation nationale, de déterminer si et dans quelle mesure cette réglementation satisfait à ces exigences (arrêt du 7 septembre 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, point 72 ainsi que jurisprudence citée). À cette fin, celle-ci est tenue d'examiner de manière objective, à l'aide de données statistiques, ponctuelles ou par d'autres moyens, si les éléments de preuve fournis par les autorités de l'État membre concerné permettent raisonnablement d'estimer que les moyens choisis sont aptes à réaliser les objectifs poursuivis ainsi que s'il serait possible d'atteindre ces derniers par des mesures moins restrictives de la libre circulation des marchandises (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung*, C-148/15, EU:C:2016:776, point 36 et jurisprudence citée).
- 44 Toutefois, la Cour, appelée à fournir à cette juridiction une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites qui lui ont été soumises, de nature à permettre à ladite juridiction de statuer (arrêt du 7 septembre 2022, *Cilevičs e.a.*, C-391/20, EU:C:2022:638, point 73 ainsi que jurisprudence citée).
- 45 En ce qui concerne, en premier lieu, l'aptitude de la réglementation nationale en cause au principal à atteindre les objectifs invoqués, il convient de relever que l'exigence tenant à ce que les programmes audiovisuels commercialisés dans un État membre y aient préalablement été classifiés et/ou pourvus d'une indication de l'âge minimal recommandé pour leur visionnage, en tant qu'elle permet aux consommateurs d'être informés sur la nature du contenu de ces programmes et, partant, de déterminer ceux desdits programmes qui sont adaptés à l'âge des enfants dont ils ont la responsabilité, est propre à protéger les personnes mineures contre les programmes dont le contenu est susceptible de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, point 47).
- 46 Toutefois, la réglementation prévoyant une telle mesure ne saurait être considérée comme étant de nature à garantir cet objectif que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre et si elle est mise en œuvre de manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2019, *Commission/Allemagne*, C-377/17, EU:C:2019:562, point 89 et jurisprudence citée).
- 47 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que la réglementation en cause au principal prévoit plusieurs dérogations à l'obligation de classification et de marquage des programmes audiovisuels en Finlande.
- 48 Ainsi qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle, ces dérogations, prévues aux articles 9 et 10 de la loi relative aux programmes audiovisuels, sont fondées sur le contenu du programme concerné ou le contexte dans lequel celui-ci est fourni. Par ailleurs, en vertu de l'article 11 de cette loi, une dérogation peut, sous certaines conditions, être accordée sur demande.
- 49 Pour autant, de telles dérogations, en tant qu'elles sont strictement définies et/ou qu'elles concernent des programmes audiovisuels dont le contenu n'est pas susceptible, a priori, de nuire à l'épanouissement des mineurs, revêtent une portée limitée. Ainsi, sous réserve d'une vérification par

la juridiction de renvoi, il n'apparaît pas que celles-ci soient de nature à faire obstacle à la réalisation de l'objectif visé par ladite loi.

50D'autre part, il ressort de l'article 2 de la loi relative aux programmes audiovisuels qu'un enregistrement de programme audiovisuel n'est régi par cette loi que s'il est commercialisé, en Finlande, par une entreprise ou un opérateur immatriculé dans cet État membre ou qui y dispose d'un établissement, par un citoyen finlandais ou par une personne qui a sa résidence habituelle en Finlande, ou si la décision de commercialiser cet enregistrement a été adoptée en Finlande.

51Une telle disposition, en tant qu'elle a pour conséquence d'exclure du champ d'application de la loi relative aux programmes audiovisuels une partie des enregistrements susceptibles d'être commercialisés en Finlande depuis un autre État membre, permettant ainsi que soient commercialisés, en Finlande, des enregistrements de programmes dépourvus de marquage relatif à l'âge minimum requis pour leur visionnage, apparaît comme étant susceptible de limiter l'efficacité de la réglementation en cause au principal, au détriment de la réalisation de l'objectif de protection des mineurs.

52Dans ses observations écrites, le gouvernement finlandais a indiqué qu'il n'avait pas été possible d'instaurer, en Finlande, un régime juridique en vertu duquel les enregistrements de programmes audiovisuels vendus à distance à partir d'un autre État membre pourraient être soumis à l'obligation de classification prévue par la loi relative aux programmes audiovisuels. En tout état de cause, il aurait été impossible, en pratique, de surveiller de manière efficace le respect d'une telle obligation.

53Par ailleurs, selon ce gouvernement, une majorité des consommateurs finlandais effectuent leurs achats dans des boutiques en ligne établies en Finlande, de sorte que la réalisation de l'objectif poursuivi par la loi relative aux programmes audiovisuels ne serait pas fondamentalement compromise par le fait que les dispositions de celle-ci ne s'étendent pas à l'ensemble des fournisseurs étrangers d'enregistrements de programmes audiovisuels.

54Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 43 du présent arrêt, il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner de manière objective, sur la base, notamment, des éléments fournis par les autorités de l'État membre concerné, si, eu égard, en particulier, au champ d'application de la réglementation en cause au principal, l'obligation de classification et de marquage des enregistrements de programmes audiovisuels commercialisés en Finlande répond véritablement au souci d'atteindre l'objectif consistant à protéger les personnes mineures contre ceux de ces enregistrements dont le contenu est susceptible de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement.

55À cette fin, il convient de tenir compte, notamment, de la ratio legis qui sous-tend la limitation du champ d'application de la réglementation en cause au principal et des conséquences que cette limitation a concrètement sur la réalisation de l'objectif poursuivi.

56En second lieu, s'agissant de l'appréciation de la nécessité de la mesure en cause au principal, il convient de souligner que, en l'absence d'harmonisation, à l'échelle de l'Union, des règles applicables à la classification et au marquage des programmes audiovisuels, il appartient aux États membres de déterminer le niveau auquel ils entendent assurer la protection des personnes mineures contre les contenus audiovisuels susceptibles de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement.

57Ainsi, les mesures adoptées par un État membre afin de protéger les mineurs contre de tels contenus ne correspondent pas nécessairement à une conception partagée par l'ensemble des États membres en ce qui concerne le niveau et les modalités de cette protection. Cette conception pouvant varier d'un État membre à l'autre selon des considérations notamment d'ordre moral ou culturel, il y a lieu de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation en la matière (voir, en ce sens, arrêt du 19 novembre 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, point 42 et jurisprudence citée).

58 Partant, la circonstance qu'un État membre a opté pour des modalités de protection des personnes mineures contre les contenus susceptibles de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement différentes de celles adoptées par un autre État membre ne saurait, en soi, avoir d'incidence sur l'appréciation de la proportionnalité des dispositions nationales prises en la matière, celles-ci devant seulement être appréciées au regard de l'objectif qu'elles visent et du niveau de protection que l'État membre concerné entend assurer (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, point 49 et jurisprudence citée).

59 Il s'ensuit, notamment, qu'un État membre peut légitimement considérer que les consommateurs présents sur son territoire doivent pouvoir se fonder sur les indications de limite d'âge et de contenu qui reflètent les conceptions morales et culturelles qui prévalent dans cet État membre afin qu'ils puissent décider, en connaissance de cause, si un programme audiovisuel donné est adapté à l'âge des personnes mineures dont ils ont la responsabilité.

60 Par conséquent, il ne saurait être exigé d'un État membre qu'il renonce à l'obligation tenant à ce que les programmes audiovisuels commercialisés par l'intermédiaire d'une boutique en ligne aient préalablement fait l'objet, dans cet État membre, d'une classification et d'un marquage en fonction des limites d'âge aux fins de la protection des mineurs, au motif qu'un tel programme a déjà fait l'objet, dans un autre État membre, d'une classification et d'un marquage à cette même fin.

61 De même, un État membre ne saurait être tenu de prévoir une dérogation à l'obligation de classification et de marquage des programmes audiovisuels en fonction des limites d'âge dans l'hypothèse où il pourrait être établi que l'acquéreur d'un enregistrement est une personne majeure. En effet, dans l'hypothèse où la classification et le marquage des programmes audiovisuels en fonction des limites d'âge seraient effectués préalablement à l'expédition du support sur lequel ils sont enregistrés, mais seulement après l'achat de ce dernier, les consommateurs ne seraient pas en mesure de déterminer, en connaissance de cause, si un programme est adapté à l'âge des personnes mineures dont ils ont la responsabilité ou susceptibles d'avoir accès à cet enregistrement. Il existerait donc davantage de risques qu'un mineur accède à un programme inadapté à son âge. Eu égard à ces considérations, il ne saurait non plus être exigé d'un État membre qu'il soumette à l'obligation de classification et de marquage uniquement les programmes dont les enregistrements sont effectivement livrés dans cet État membre.

62 En outre, il y a lieu de relever que l'atteinte portée à la libre circulation des enregistrements de programmes audiovisuels par une mesure telle que celle en cause au principal ne paraît pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour que l'objectif poursuivi par cette mesure soit atteint, ce qu'il appartient néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier.

63 À cet égard, il convient de relever, en particulier, que, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, le législateur finlandais a restreint le champ d'application de la mesure litigieuse au moyen de l'article 2, premier alinéa, de la loi relative aux programmes audiovisuels et a prévu plusieurs dérogations à l'obligation de classification et de marquage des programmes audiovisuels aux articles 9 à 11 de cette loi.

64 Par ailleurs, aucun élément du dossier dont dispose la Cour ne permet de penser que la procédure de classification suivie en application de cette loi ne serait pas aisément accessible, qu'elle ne pourrait être menée dans un délai raisonnable, ni que, si elle débouche sur un refus, la décision adoptée à cet égard ne pourrait faire l'objet d'un recours juridictionnel. Néanmoins, il appartient à la juridiction de renvoi de le vérifier (voir, en ce sens, arrêt 14 février 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, points 50 et 51).

65 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle comme suit :

- les articles 34 et 36 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre qui, dans l'objectif de protéger les mineurs contre les contenus audiovisuels susceptibles de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement, exige que les programmes audiovisuels enregistrés sur un support physique et commercialisés par l'intermédiaire d'une boutique en ligne aient préalablement fait l'objet d'une procédure de contrôle ainsi que d'une classification, en fonction de limites d'âge, et d'un marquage correspondant conformément au droit de cet État membre, y compris lorsque ces programmes ont déjà fait l'objet d'une procédure ainsi que d'une classification et d'un marquage analogues en application du droit d'un autre État membre, pour autant que cette réglementation soit propre à garantir la réalisation de cet objectif et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ;
- à cet égard, la circonstance qu'une partie des enregistrements susceptibles d'être commercialisés dans l'État membre concerné depuis un autre État membre est exclue du champ d'application de ladite réglementation ne revêt pas une importance déterminante, sous réserve qu'une telle limitation ne compromette pas la réalisation de l'objectif poursuivi. Ne présente pas non plus un caractère déterminant le fait que la réglementation nationale concernée ne prévoit pas de dérogation à cette exigence lorsqu'il peut être établi que l'acheteur d'un enregistrement visé par cette réglementation est majeur.

Sur la seconde question

66Compte tenu de la réponse apportée à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

67La 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 (dixième chambre) dit pour droit :

Les articles 34 et 36 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre qui, dans l'objectif de protéger les mineurs contre les contenus audiovisuels susceptibles de nuire à leur bien-être et à leur épanouissement, exige que les programmes audiovisuels enregistrés sur un support physique et commercialisés par l'intermédiaire d'une boutique en ligne aient préalablement fait l'objet d'une procédure de contrôle ainsi que d'une classification, en fonction de limites d'âge, et d'un marquage correspondant conformément au droit de cet État membre, y compris lorsque ces programmes ont déjà fait l'objet d'une procédure ainsi que d'une classification et d'un marquage analogues en application du droit d'un autre État membre, pour autant que cette réglementation soit propre à garantir la réalisation de cet objectif et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

À cet égard, la circonstance qu'une partie des enregistrements susceptibles d'être commercialisés dans l'État membre concerné depuis un autre État membre est exclue du champ d'application de ladite réglementation ne revêt pas une importance déterminante, sous réserve qu'une telle limitation ne compromette pas la réalisation de l'objectif poursuivi. Ne présente pas non plus un caractère déterminant le fait que la réglementation nationale concernée ne prévoit pas de dérogation à cette exigence lorsqu'il peut être établi que l'acheteur d'un enregistrement visé par cette réglementation est majeur.

C. La libre circulation des capitaux

Arrêt du 18 juin 2020, *Commission c. Hongrie*, C-78/18

Dans l'affaire C-78/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 6 février 2018,

Commission européenne, représentée initialement par MM. V. Di Bucci, L. Havas et L. Malferrari ainsi que par Mme K. Talabér-Ritz, puis par MM. V. Di Bucci, L. Havas et L. Malferrari, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenue par :

Royaume de Suède, représenté par Mmes A. Falk, C. Meyer-Seitz et H. Shev, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

Hongrie, représentée par MM. M. Z. Fehér et G. Koós, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (grande chambre),

[...]

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 janvier 2020,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en adoptant les dispositions de l'a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (loi no LXXVI de 2017, sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, ci-après la « loi sur la transparence ») qui imposent des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil, et qui prévoient la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations ne respectant pas ces obligations, la Hongrie a introduit des restrictions discriminatoires, injustifiées et non nécessaires à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation des obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

I. La législation hongroise

A. La loi sur la transparence

2 Le préambule de la loi sur la transparence indique notamment que les organisations de la société civile « contribue[nt] au contrôle démocratique et au débat public sur les affaires publiques », qu'elles

« jouent un rôle déterminant dans la formation de l'opinion publique » et que « leur transparence présente un intérêt public majeur ».

3Ce préambule énonce également que « le soutien fourni par des sources étrangères inconnues [aux organisations de la société civile] est susceptible d'être utilisé par des groupes d'intérêts étrangers pour promouvoir, par le biais de l'influence sociale de ces organisations, leurs propres intérêts au lieu des objectifs communautaires dans la vie sociale et politique de la Hongrie » et que ce soutien « peut mettre en péril les intérêts politiques et économiques du pays ainsi que le fonctionnement sans ingérence des institutions légales ».

4Aux termes de l'article 1er de cette loi :

« 1. Aux fins de l'application de la présente loi, est réputée être une organisation recevant de l'aide de l'étranger toute association ou fondation qui bénéficie d'un apport financier tel que défini au paragraphe 2 (ci-après dénommées conjointement : "organisation recevant de l'aide de l'étranger").

2. Au sens de la présente loi, tout apport d'argent ou d'autres actifs provenant directement ou indirectement de l'étranger, indépendamment du titre juridique, est réputé être une aide dès lors qu'il atteint, seul ou cumulativement, en un exercice fiscal donné, le double du montant fixé à l'article 6, paragraphe 1, sous b), du pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(loi no LIII de 2017, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme)].

[...]

4. Ne relèvent pas de la présente loi :

- a) les associations et fondations qui ne sont pas réputées être des organisations de la société civile ;
- b) les associations couvertes par le sportról szóló 2004. évi I. törvény [(loi no I de 2004, relative au sport)] ;
- c) les organisations exerçant une activité religieuse ;
- d) les organisations et associations de minorités nationales couvertes par le nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(loi no CLXXIX de 2011, sur les droits des minorités nationales)] ainsi que les fondations exerçant, conformément à leur acte constitutif, une activité directement liée à l'autonomie culturelle d'une minorité nationale ou représentant et défendant les intérêts d'une minorité nationale donnée. »

5L'article 2 de la loi sur la transparence dispose :

« 1. Toute association ou fondation, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, est tenue de signaler, dans les 15 jours, sa transformation en organisation recevant de l'aide de l'étranger, dès que le montant d'aides qu'elle a reçues durant l'année concernée atteint le double du montant fixé à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la loi no LIII de 2017, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

2. L'organisation recevant de l'aide de l'étranger envoie la déclaration visée au paragraphe 1 au tribunal compétent pour son siège social (ci-après la "juridiction d'enregistrement") et fournit les données spécifiées à l'annexe I. La juridiction d'enregistrement joint la déclaration aux renseignements relatifs à l'association ou à la fondation figurant dans le registre des organisations civiles et autres organisations réputées non commerciales (ci-après le "registre") et enregistre l'association ou la fondation en tant qu'organisation recevant de l'aide de l'étranger.

3. En appliquant par analogie les règles énoncées au paragraphe 1, l'organisation recevant de l'aide de l'étranger transmet à la juridiction d'enregistrement, en même temps que son décompte, une

déclaration comportant les données spécifiées à l'annexe I, concernant les aides reçues durant l'année écoulée. Dans la déclaration doivent figurer, pour l'année concernée :

- a) pour une aide ne dépassant pas 500000 forints [hongrois (HUF) (environ 1500 euros)] par donateur, les informations visées à la partie II, point A), de l'annexe I,
- b) pour une aide atteignant ou dépassant 500000 [HUF] par donateur, les informations visées à la partie II, point B), de l'annexe I.

4. Avant le 15 de chaque mois, la juridiction d'enregistrement envoie au ministère chargé de la gestion du portail des informations civiles le nom, le siège et l'identifiant fiscal des associations et fondations qu'elle a inscrites au registre en tant qu'organisations recevant de l'aide de l'étranger durant le mois écoulé. Le ministère chargé de la gestion du portail des informations civiles diffuse sans délai les informations ainsi transmises afin de les rendre publiquement et gratuitement accessibles sur la plateforme électronique établie à cette fin.

5. Après avoir fait sa déclaration, au sens du paragraphe 1, l'organisation recevant de l'aide de l'étranger fait savoir sans délai sur sa page d'accueil et dans ses publications et autres produits de presse, au sens de la loi sur la liberté de la presse et les règles fondamentales applicables aux contenus diffusés par les médias, qu'elle est considérée comme une organisation recevant de l'aide de l'étranger, au sens de la présente loi.

6. L'organisation recevant de l'aide de l'étranger reste tenue par l'obligation visée au paragraphe 5 aussi longtemps qu'elle est considérée comme une organisation recevant de l'aide de l'étranger, au sens de la présente loi. »

6L'article 3 de la loi sur la transparence énonce :

« 1. Si l'association ou la fondation ne respecte pas les obligations que lui impose la présente loi, le procureur doit, dès qu'il en a connaissance et en application des règles qui lui sont applicables, enjoindre à l'association ou la fondation de se conformer auxdites obligations dans les 30 jours suivant ladite injonction.

2. Si l'organisation recevant de l'aide de l'étranger ne satisfait pas à l'obligation indiquée dans l'injonction du procureur, le procureur l'enjoint à nouveau de se conformer aux obligations que lui impose la présente loi dans un délai de 15 jours. Dans les 15 jours suivant l'expiration sans résultat de ce délai, le procureur requiert devant la juridiction d'enregistrement l'infliction d'une amende, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(loi no CLXXXI de 2011, sur l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables)].

3. Après avoir adressé une nouvelle injonction à l'organisation conformément au paragraphe 2, le procureur agit dans le respect de l'exigence de proportionnalité, en appliquant par analogie les règles posées par l'egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(loi no CLXXV de 2011, sur le droit d'association, le statut à but non lucratif, le fonctionnement et le financement des organisations de la société civile)] et par la loi no CLXXXI de 2011, sur l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables. »

7L'article 4 de la loi sur la transparence prévoit :

« 1. Si l'apport d'argent ou d'autres actifs dont a bénéficié l'organisation recevant de l'aide de l'étranger n'atteint pas, durant l'année suivant l'exercice fiscal visé à l'article 2, paragraphe 3, le double du montant indiqué à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la loi no LIII de 2017, relative à la

prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'association ou la fondation n'est plus considérée comme une organisation recevant de l'aide de l'étranger et elle communique cette information, en appliquant par analogie les règles relatives à la déclaration, dans les 30 jours suivant l'adoption de son rapport annuel pour l'année où se produit cette circonstance. La juridiction d'enregistrement transmet également ce fait, en application de l'article 2, paragraphe 4, au ministère chargé de la gestion du portail des informations civiles qui raye sans délai les données de l'organisation concernée de la plateforme électronique établie à cette fin.

2. Par suite de la déclaration visée au paragraphe 1, la juridiction d'enregistrement raye sans délai du registre l'indication selon laquelle l'association ou la fondation est une organisation recevant de l'aide de l'étranger. »

8L'annexe I de la loi sur la transparence précise, dans sa partie I, que la déclaration relative à la transformation d'une organisation de la société civile en organisation recevant de l'aide de l'étranger, visée à l'article 2 de cette loi, doit indiquer l'année au cours de laquelle une telle transformation intervient et le nom, le siège social ainsi que le numéro d'identification de l'organisation concernée.

9En outre, cette annexe I prévoit, dans sa partie II, point A, que, dans le cas où le total des aides reçues de l'étranger n'atteint pas le seuil visé à l'article 2, paragraphe 3, de ladite loi, la déclaration en cause doit mentionner, premièrement, le total des apports d'argent reçus, deuxièmement, le total des apports d'autres actifs reçus et, troisièmement, le nombre total de donateurs dont proviennent ces apports.

10Enfin, ladite annexe I énonce, dans sa partie II, point B, que, dans le cas où le total des aides reçues de l'étranger atteint ou dépasse le seuil visé à l'article 2, paragraphe 3, de la même loi, la déclaration doit détailler le montant et la source de chaque aide reçue, en indiquant, dans l'hypothèse où cette source est une personne physique, le nom, le pays et la ville de résidence de celle-ci, ou, dans le cas où elle est une personne morale, la raison sociale et le siège de cette dernière.

B. La loi no CLXXV de 2011

11La loi no CLXXV de 2011, sur le droit d'association, le statut à but non lucratif, le fonctionnement et le financement des organisations de la société civile, à laquelle se réfère l'article 3 de la loi sur la transparence, énonce à son article 3, paragraphe 3 :

« L'exercice du droit d'association [...] ne peut consister en une infraction ou en une incitation à commettre une infraction [...] »

12L'article 11, paragraphe 4, de cette loi prévoit :

« La juridiction dissout l'association, sur requête du procureur, si son fonctionnement ou son activité enfreint l'article 3, paragraphes 3 à 5. »

C. La loi no CLXXXI de 2011

13La loi no CLXXXI de 2011, sur l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables, à laquelle se réfère également l'article 3 de la loi sur la transparence, contient notamment un article 71/G, paragraphe 2, en vertu duquel la juridiction compétente peut adopter, à l'égard d'une organisation de la société civile, les mesures suivantes :

- « a) infliger une amende de 10000 à 900000 [HUF (environ 30 à 2700 euros)] à l'organisation ou au représentant [...] ;
- b) annuler la décision [...] irrégulière de l'organisation et, si nécessaire, ordonner l'adoption d'une nouvelle décision, en assortissant cette injonction de l'indication d'un délai adéquat ;

- c) s'il est probable que le fonctionnement correct de l'organisation peut être rétabli en convoquant son organe principal, convoquer l'organe décisionnel de l'organisation ou attribuer cette tâche à une personne ou une organisation adéquate, aux frais de l'organisation ;
- d) désigner un administrateur pour une durée maximale de 90 jours si le rétablissement du fonctionnement correct de l'organisation ne peut être assuré autrement et si cela paraît particulièrement justifié compte tenu du fonctionnement de l'organisation ou d'autres circonstances, vu le résultat escompté ;
- e) dissoudre l'organisation. »

D. La loi no LIII de 2017

14 Le montant fixé à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la loi no LIII de 2017, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, auquel renvoient les articles 1er, 2 et 4 de la loi sur la transparence, est de 7,2 millions de HUF (environ 20800 euros).

II. La procédure précontentieuse

15 Le 14 juillet 2017, la Commission a adressé à la Hongrie une lettre de mise en demeure (ci-après la « lettre de mise en demeure ») dans laquelle elle a estimé que, en adoptant la loi sur la transparence, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 de la Charte, et lui a imparti un délai d'un mois pour présenter des observations.

16 Le 17 juillet 2017, la Hongrie a demandé une prorogation de ce délai, que la Commission lui a refusée.

17 Le 14 août et le 7 septembre 2017, la Hongrie a adressé à la Commission deux séries d'observations relatives à la lettre de mise en demeure, en contestant le bien-fondé des griefs figurant dans celle-ci.

18 Le 5 octobre 2017, la Commission a émis un avis motivé (ci-après l'« avis motivé »), dans lequel elle a estimé que la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 de la Charte, en introduisant des restrictions discriminatoires, injustifiées et non nécessaires à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile au moyen des dispositions de la loi sur la transparence qui imposent des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil, et qui prévoient la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations ne respectant pas ces obligations. La Commission a également imparti un délai d'un mois à la Hongrie pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé ou pour lui présenter des observations.

19 Le 12 octobre 2017, la Hongrie a demandé une prorogation de ce délai, que la Commission lui a refusée.

20 Le 5 décembre 2017, la Hongrie a adressé à la Commission des observations relatives à l'avis motivé, en contestant le bien-fondé des griefs figurant dans celui-ci.

21 N'étant pas convaincue par ces observations, la Commission a décidé, le 7 décembre 2017, d'introduire le présent recours.

III. La procédure devant la Cour

22 Par acte déposé au greffe de la Cour le 2 août 2018, le Royaume de Suède a demandé à intervenir au litige, au soutien des conclusions de la Commission.

23 Par acte déposé au greffe de la Cour le 22 août 2018, la Hongrie a présenté ses observations écrites sur cette demande.

24 Par l'ordonnance du président de la Cour du 26 septembre 2018, Commission/Hongrie (C-78/18, non publiée, EU:C:2018:790), ce dernier a fait droit à ladite demande.

IV. Sur la recevabilité

A. Argumentation des parties

25 Dans son mémoire en défense, la Hongrie soutient que le recours doit être rejeté comme irrecevable, en raison du comportement de la Commission pendant la procédure précontentieuse et des illégalités qui en découleraient.

26 À cet égard, la Hongrie expose, d'une part, que la Commission, premièrement, lui a imposé de présenter ses observations sur la lettre de mise en demeure, puis sur l'avis motivé dans un délai d'un mois, au lieu de celui de deux mois qui est usuellement appliqué dans le cadre des procédures précontentieuses, deuxièmement, a rejeté ses demandes de prorogation de ce délai dans des termes sommaires et stéréotypés ne justifiant pas l'existence d'une urgence particulière et, troisièmement, a pris la décision d'introduire le présent recours deux jours à peine après avoir reçu ses observations sur l'avis motivé.

27 D'autre part, la Hongrie fait valoir que le comportement de la Commission a entaché la procédure précontentieuse d'illégalité. En effet, ce comportement démontrerait que cette institution n'a pas cherché à l'entendre de manière adéquate, en violation du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et du droit à une bonne administration consacré à l'article 41 de la Charte. En outre, ledit comportement aurait rendu plus difficile la réfutation des griefs formulés par la Commission et constituerait, ainsi, une violation des droits de la défense.

28 Dans son mémoire en duplique, la Hongrie relève, par ailleurs, que la Commission cherche à justifier son comportement en invoquant la circonstance que les autorités hongroises ne voulaient pas abroger la loi sur la transparence. Or, une telle circonstance serait susceptible de se présenter dans toutes les procédures en constatation d'un manquement d'État et ne permettrait donc pas d'établir l'existence d'une situation particulière d'urgence. En outre, elle ne pourrait être invoquée pour justifier une réduction des délais applicables à la procédure précontentieuse, sauf à méconnaître les objectifs de cette dernière.

29 La Commission, soutenue par le Royaume de Suède, conteste le bien-fondé de cette argumentation.

B. Appréciation de la Cour

30 Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, le fait que la Commission soumette une procédure précontentieuse à des délais brefs n'est pas, en lui-même, susceptible d'entraîner l'irrecevabilité du recours en manquement subséquent (voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 1984, Commission/Irlande, 74/82, EU:C:1984:34, points 12 et 13). En effet, une telle irrecevabilité ne s'impose que dans le cas où le comportement de la Commission a rendu plus difficile la réfutation des griefs de cette institution par l'État membre concerné et a violé, ainsi, les droits de la défense, ce dont il appartient audit État membre de rapporter la preuve (voir, en ce sens, arrêts du 12 mai 2005, Commission/Belgique, C-287/03, EU:C:2005:282, point 14, et du 21 janvier 2010, Commission/Allemagne, C-546/07, EU:C:2010:25, point 22).

31 En l'espèce, la Hongrie ne rapporte pas la preuve que le comportement de la Commission a rendu plus difficile la réfutation des griefs de cette institution. Du reste, l'examen du déroulement de la procédure précontentieuse, tel que rappelé aux points 15 à 20 du présent arrêt, fait apparaître, tout

d'abord, que, après avoir soumis des observations relatives à la lettre de mise en demeure dans le délai d'un mois qui lui avait été imparti par la Commission, la Hongrie a présenté, trois semaines plus tard, de nouvelles observations à ce sujet, qui ont été acceptées par cette institution. Ensuite, cet État membre a présenté des observations relatives à l'avis motivé dans un délai de deux mois correspondant à celui qui est usuellement appliqué dans le cadre des procédures précontentieuses, alors même qu'un délai d'un mois lui avait été imposé à cet effet, et ces observations ont, elles aussi, été acceptées par la Commission. Enfin, l'analyse des documents échangés pendant la procédure précontentieuse ainsi que de la requête introductive d'instance fait ressortir que la Commission a dûment pris en considération l'ensemble des observations formulées par la Hongrie aux différentes phases de cette procédure.

32 Dès lors, il n'est pas établi que le comportement de la Commission ait rendu plus difficile la réfutation des griefs de cette institution par la Hongrie et violé, ainsi, les droits de la défense.

33 Par conséquent, le recours est recevable.

V. Sur la charge de la preuve

A. Argumentation des parties

34 Dans son mémoire en défense, la Hongrie fait valoir que, à le supposer recevable, le recours doit être rejeté d'emblée, au motif qu'il ne répond pas aux exigences applicables à l'administration de la preuve. En effet, il incomberait à la Commission d'établir l'existence des manquements qu'elle poursuit, sans qu'elle puisse se fonder sur une présomption quelconque. Or, en l'espèce, cette institution ne produirait pas de preuves selon lesquelles la loi sur la transparence a eu des effets pratiques sur la liberté de circulation des capitaux garantie à l'article 63 TFUE.

35 La Commission, soutenue par le Royaume de Suède, conteste le bien-fondé de cette argumentation.

B. Appréciation de la Cour

36 Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour, il incombe à la Commission de prouver l'existence des manquements qu'elle allègue, sans qu'elle puisse se fonder sur une présomption quelconque (arrêts du 25 mai 1982, *Commission/Pays-Bas*, 96/81, EU:C:1982:192, point 6, et du 13 février 2014, *Commission/Royaume-Uni*, C-530/11, EU:C:2014:67, point 60).

37 Cependant, l'existence d'un manquement peut être prouvée, dans le cas où celui-ci trouve son origine dans l'adoption d'une mesure législative ou réglementaire dont l'existence et l'application ne sont pas contestées, au moyen d'une analyse juridique des dispositions de cette mesure (voir, en ce sens, arrêts du 18 novembre 2010, *Commission/Portugal*, C-458/08, EU:C:2010:692, points 52 et 55, ainsi que du 19 décembre 2012, *Commission/Belgique*, C-577/10, EU:C:2012:814, point 35).

38 Or, en l'espèce, le manquement que la Commission impute à la Hongrie trouve son origine dans l'adoption d'une mesure législative dont cet État membre ne conteste ni l'existence ni l'application et dont les dispositions font l'objet d'une analyse juridique dans la requête introductive d'instance.

39 Dès lors, la Hongrie n'est pas fondée à reprocher à la Commission de ne pas produire de preuves des effets pratiques, sur la liberté de circulation garantie à l'article 63 TFUE, de la loi sur la transparence.

VI. Sur le fond

A. Sur l'article 63 TFUE

1. Sur l'existence d'une restriction à la liberté de circulation des capitaux

a) Argumentation des parties

40 La Commission, soutenue par le Royaume de Suède, fait valoir, tout d'abord, que la loi sur la transparence restreint la liberté de circulation des capitaux, en réservant un traitement indirectement discriminatoire aux mouvements de capitaux entre la Hongrie, d'une part, et les autres États membres ainsi que les pays tiers, d'autre part. En effet, tout en ne se référant pas à la nationalité, cette loi s'appliquerait par référence à un critère tenant à l'existence de mouvements de capitaux de provenance étrangère, et plus précisément d'aides financières versées aux organisations de la société civile établies en Hongrie par des personnes physiques ou morales ayant leur lieu de résidence ou leur siège dans un autre État membre ou dans un pays tiers.

41 Ensuite, la Hongrie ne serait pas fondée à soutenir que le recours à ce critère reflète l'existence d'une différence objective entre la situation des ressortissants hongrois et celle des ressortissants d'autres États membres ou de pays tiers, tenant au fait qu'il serait plus facile, pour les autorités hongroises compétentes, de contrôler les aides financières octroyées par les premiers, dont le lieu de résidence ou le siège se trouve sur le territoire national, que celles accordées par les seconds. En effet, le lieu d'établissement ne pourrait servir de paramètre pour apprécier la comparabilité objective de deux situations.

42 Enfin, la Commission et le Royaume de Suède avancent, à titre subsidiaire, que, si la loi sur la transparence n'est pas qualifiée de mesure indirectement discriminatoire, il ne devrait pas moins être constaté qu'elle instaure un ensemble d'obligations de nature à dissuader non seulement les organisations de la société civile établies en Hongrie, mais également les personnes physiques ou morales susceptibles de leur apporter des aides financières à partir d'autres États membres ou de pays tiers, d'exercer la liberté de circulation des capitaux que leur garantit l'article 63 TFUE. En effet, les obligations faites aux organisations concernées de s'enregistrer sous la dénomination d'« organisations recevant de l'aide de l'étranger » et de se présenter systématiquement comme telles les dissuaderaient de continuer à accepter de telles aides. En outre, les obligations de déclaration et de publicité qui les accompagnent dissuaderaient les personnes qui accordent lesdites aides de continuer à le faire et décourageraient d'autres personnes de le faire.

43 En défense, la Hongrie souligne, d'une part, que la loi sur la transparence ne peut être qualifiée de mesure indirectement discriminatoire. En effet, son application dépendrait d'un critère lié non pas à la nationalité des personnes qui accordent des aides financières aux organisations de la société civile établies en Hongrie, mais à la source de telles aides. En outre, le recours à ce critère se justifierait par la circonstance que les aides financières versées par des personnes établies en Hongrie et celles accordées par des personnes établies à l'étranger se trouvent dans des situations différentes, dans la mesure où les premières peuvent être contrôlées plus facilement que les secondes par les autorités hongroises compétentes et où des règles relatives à la prévention du blanchiment et à la transparence ne sont pas nécessairement applicables dans les États membres ou les pays tiers dont proviennent les secondes.

44 D'autre part, les obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité instaurées par la loi sur la transparence ainsi que les sanctions qui les accompagnent ne pourraient non plus être considérées comme ayant un effet dissuasif sur la liberté de circulation des capitaux. En effet, ces obligations seraient rédigées dans des termes objectifs et neutres. En outre, elles concerneraient exclusivement les personnes physiques ou morales versant des aides financières supérieures à certains seuils, qui seraient peu nombreuses.

b) Appréciation de la Cour

45 L'article 63 TFUE énonce, à son paragraphe 1, que toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

46 Ainsi qu'il découle des termes de cette disposition, la violation de celle-ci suppose l'existence tant de mouvements de capitaux présentant une dimension transfrontalière que d'une restriction apportée à la libre circulation de ces derniers.

47 S'agissant, en premier lieu, de l'existence de mouvements de capitaux, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, en l'absence de définition, dans le traité FUE, de la notion de « mouvements de capitaux », cette dernière est appréhendée en tenant compte, à titre indicatif et non exhaustif, de la nomenclature figurant à l'annexe I de la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité [CE (article abrogé par le traité d'Amsterdam)] (JO 1988, L 178, p. 5) [arrêts du 27 janvier 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, point 24, et du 21 mai 2019, Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles), C-235/17, EU:C:2019:432, point 54].

48 Ainsi, la Cour a déjà jugé que les successions et les dons, qui relèvent de la rubrique XI de cette annexe I, intitulée « Mouvements de capitaux à caractère personnel », sont compris dans la notion de mouvements de capitaux, à l'exception des cas où leurs éléments constitutifs se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, en ce sens, arrêts du 26 avril 2012, van Putten, C-578/10 à C-580/10, EU:C:2012:246, point 29, et du 16 juillet 2015, Commission/France, C-485/14, non publié, EU:C:2015:506, point 22).

49 En outre, cette notion englobe les prêts ou les crédits financiers ainsi que les cautionnements ou autres garanties accordés par des non-résidents à des résidents, tels qu'énumérés aux points VIII et IX de ladite annexe I.

50 Or, en l'espèce, la loi sur la transparence s'applique, selon son article 1er, paragraphes 1 et 2, et sous réserve des cas d'exclusion prévus au paragraphe 4 de cet article, dès lors qu'une association ou une fondation établie en Hongrie reçoit un « apport d'argent ou d'autres actifs provenant directement ou indirectement de l'étranger, indépendamment du titre juridique », et atteignant un seuil donné au cours d'un exercice fiscal donné.

51 Il en découle que cette loi s'applique en présence de mouvements de capitaux présentant une dimension transfrontalière et susceptibles, eu égard à la mention selon laquelle ceux-ci sont couverts « indépendamment du titre juridique », de prendre la forme, notamment, de dons, de dotations, de successions, de prêts, de crédits, de garanties ou encore de cautionnements accordés par des personnes physiques ou morales.

52 En ce qui concerne, en second lieu, l'existence d'une restriction à la liberté de circulation des capitaux, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que la notion de « restriction » figurant à l'article 63 TFUE couvre, de manière générale, toute entrave aux mouvements de capitaux intervenant tant entre États membres (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 2013, Essent e.a., C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 39 et jurisprudence citée) qu'entre États membres et pays tiers [voir, en ce sens, arrêts du 18 janvier 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, points 19 à 21, ainsi que du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers), C-135/17, EU:C:2019:136, point 26].

53 En particulier, cette notion inclut les mesures étatiques qui sont de nature discriminatoire en ce qu'elles instituent, directement ou indirectement, une différence de traitement entre les mouvements nationaux de capitaux et les mouvements transfrontaliers de capitaux, qui ne correspond pas à une différence objective de situations (voir, en ce sens, arrêts du 12 décembre 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, point 46, ainsi que du 16 juillet 2015, Commission/France, C-485/14, non publié, EU:C:2015:506, points 25 et 26), et qui sont, partant,

propres à dissuader des personnes physiques ou morales d'autres États membres ou de pays tiers d'effectuer des mouvements transfrontaliers de capitaux.

54 En l'espèce, il convient de constater, tout d'abord, que la loi sur la transparence soumet toutes les associations ou les fondations relevant de son champ d'application et recevant une aide financière en provenance d'un État membre autre que la Hongrie ou d'un pays tiers à un ensemble d'obligations spécifiques consistant à se faire enregistrer, « en tant qu'organisations recevant de l'aide de l'étranger », auprès des juridictions compétentes (article 2, paragraphe 1), à adresser à celles-ci chaque année une déclaration contenant un ensemble de données relatives à leur identité, aux aides financières atteignant ou dépassant certains montants qu'elles reçoivent de la part de personnes physiques ou morales ayant leur lieu de résidence ou leur siège dans un autre État membre ou dans un pays tiers ainsi qu'à l'identité de ces personnes (article 2, paragraphes 2 et 3), et à indiquer, sur leur site Internet ainsi que dans leurs publications et autres produits de presse, l'information selon laquelle elles constituent des organisations recevant de l'aide de l'étranger (article 2, paragraphe 5).

55 Ensuite, cette loi impose la diffusion, par le ministère chargé de la gestion du portail des informations civiles, d'informations relatives auxdites associations et fondations sur une plateforme électronique dédiée et gratuitement accessible au public (article 2, paragraphe 4).

56 Enfin, elle prévoit que le non-respect des obligations applicables aux associations et aux fondations en cause les expose à un ensemble de sanctions comprenant l'adoption d'injonctions de mise en conformité par le procureur compétent, l'infliction d'amendes d'un montant compris entre 10000 HUF et 900000 HUF (environ 30 euros et 2700 euros) par la juridiction compétente et la possibilité qu'une dissolution soit ordonnée par cette juridiction à la demande du procureur (article 3).

57 Ces différentes mesures, qui ont été instaurées de façon conjointe et qui poursuivent un objectif commun, mettent en place un ensemble d'obligations qui sont, eu égard à leur contenu et à leur combinaison, de nature à entraver la liberté de circulation des capitaux dont peuvent se prévaloir tant les organisations de la société civile établies en Hongrie, en tant que destinataires de mouvements de capitaux prenant la forme d'aides financières en provenance d'autres États membres ou de pays tiers, que les personnes physiques ou morales qui leur apportent de telles aides financières et sont donc à l'origine desdits mouvements de capitaux.

58 Plus précisément, les dispositions visées aux points 50 et 54 à 56 du présent arrêt instaurent un régime qui est applicable, de façon ciblée et exclusive, aux associations et aux fondations recevant, en provenance d'autres États membres ou de pays tiers, des aides financières d'un montant atteignant les seuils prévus par la loi sur la transparence. En particulier, elles les singularisent, en tant qu'« organisations recevant de l'aide de l'étranger », en leur imposant de se déclarer, de s'enregistrer et de se présenter systématiquement au public sous cette dénomination, sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à leur dissolution. En stigmatisant ainsi ces associations et fondations, elles sont de nature à créer un climat de méfiance à leur égard, propre à dissuader des personnes physiques ou morales d'autres États membres ou de pays tiers de leur apporter une aide financière.

59 Par ailleurs, ce régime implique des formalités et des charges administratives supplémentaires, qui pèsent exclusivement sur lesdites associations et fondations, en raison de l'origine « étrangère » des aides financières mises à leur disposition.

60 En outre, lesdites dispositions ciblent les personnes apportant des aides financières à ces mêmes associations ou fondations depuis d'autres États membres ou des pays tiers, en prévoyant la divulgation publique d'informations relatives à ces personnes et à ces aides financières, ce qui est également de nature à dissuader lesdites personnes de fournir de telles aides.

61 Ce faisant, les dispositions en cause, appréhendées dans leur ensemble, réservent un traitement différent non seulement aux associations et aux fondations établies en Hongrie qui reçoivent des aides

financières en provenance d'autres États membres ou de pays tiers, par rapport à celles qui reçoivent des aides financières de source hongroise, mais également aux personnes qui apportent à ces associations et fondations des aides financières depuis un autre État membre ou un pays tiers, par rapport à celles qui le feraient depuis un lieu de résidence ou un siège situé en Hongrie.

62 Or, ces différences de traitement en fonction de la provenance nationale ou « étrangère » des aides financières en cause, et donc du lieu où est établi la résidence ou le siège des personnes physiques ou morales qui les accordent, constituent une discrimination indirecte sur le fondement de la nationalité (voir par analogie, dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, arrêts du 24 septembre 1998, *Commission/France*, C-35/97, EU:C:1998:431, points 38 et 39, ainsi que du 5 mai 2011, *Commission/Allemagne*, C-206/10, EU:C:2011:283, points 37 et 38).

63 Contrairement à ce que soutient la Hongrie, le lieu de résidence ou d'établissement des personnes physiques ou morales qui accordent lesdites aides financières ne saurait, par définition, constituer un critère valable pour conclure à l'existence d'une différence objective entre les situations en cause et pour exclure, en conséquence, l'existence d'une telle discrimination indirecte (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2011, *Commission/Autriche*, C-10/10, EU:C:2011:399, point 35).

64 Dès lors, les dispositions nationales en cause constituent des mesures indirectement discriminatoires, en ce qu'elles instituent des différences de traitement ne correspondant pas à des différences objectives de situations.

65 Il en résulte que les obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité pesant sur les « organisations recevant de l'aide de l'étranger », en vertu des articles 1er et 2 de la loi sur la transparence, ainsi que les sanctions prévues à l'article 3 de cette loi constituent, prises ensemble, une restriction à la liberté de circulation des capitaux, interdite par l'article 63 TFUE à moins d'être justifiée conformément au traité FUE et à la jurisprudence.

2. Sur l'existence de justifications

a) Argumentation des parties

66 La Commission et le Royaume de Suède soutiennent que la restriction à la liberté de circulation des capitaux que comporte la loi sur la transparence ne peut se justifier ni par l'une des raisons mentionnées à l'article 65 TFUE ni par une raison impérieuse d'intérêt général.

67 À cet égard, cette institution et cet État membre admettent que les objectifs invoqués par la Hongrie, qui consistent à accroître la transparence du financement des organisations de la société civile, d'une part, et à protéger l'ordre public et la sécurité publique en luttant contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et, plus largement, le crime organisé, d'autre part, sont, en principe, légitimes.

68 Cependant, il apparaîtrait clairement, en l'espèce, que ces objectifs ne sont pas susceptibles de justifier des obligations telles que celles mises en place par la loi sur la transparence.

69 En effet, l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE autoriserait les États membres à adopter des mesures justifiées par des raisons liées à l'ordre public ou à la sécurité publique, mais ces raisons devraient être entendues strictement et ne pourraient justifier une législation dont les dispositions stigmatisent par principe et de façon indifférenciée les « organisations recevant de l'aide de l'étranger ». En outre, la Hongrie n'établirait pas l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public et la sécurité publique et ne démontrerait pas que les obligations mises en place par la loi sur la transparence permettent, de façon effective, de lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et, plus largement, le crime organisé.

70 Quant à l'objectif de transparence et, au-delà, de traçabilité des mouvements de capitaux destinés aux organisations qui participent à la vie publique, celui-ci pourrait être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général. Cependant, cet objectif ne pourrait justifier, dans une Union européenne fondée sur des valeurs communes et promouvant la participation active de ses citoyens à la vie publique, y compris dans un État membre autre que celui où ils sont établis, qu'une législation nationale parte du principe que les organisations de la société civile bénéficiant d'aides financières provenant de personnes établies dans d'autres États membres sont suspectes.

71 En tout état de cause, les dispositions de la loi sur la transparence iraient au-delà de ce qui est nécessaire et proportionné pour atteindre les objectifs invoqués par la Hongrie.

72 En défense, cet État membre soutient, en premier lieu, que cette loi est justifiée, à titre principal, par une raison impérieuse d'intérêt général et, à titre accessoire, par certaines des raisons mentionnées à l'article 65 TFUE.

73 En effet, d'une part, ladite loi s'inscrirait dans un contexte d'augmentation du montant du financement des organisations de la société civile par des capitaux en provenance d'autres États membres ou de pays tiers, qui serait passé de 68,4 milliards de HUF (environ 228 millions d'euros) pour l'année 2010 à 169,6 milliards de HUF (environ 565 millions d'euros) pour l'année 2015, et de travaux législatifs menés aux niveaux tant européen que national, dans le but d'assurer une traçabilité accrue des mouvements de capitaux. Elle serait ainsi justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général consistant à accroître la transparence du financement des organisations de la société civile, compte tenu de l'influence de ces dernières sur la vie publique.

74 D'autre part, la même loi serait également justifiée par des raisons liées à l'ordre public et à la sécurité publique, au sens de l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE, consistant à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et, plus largement, le crime organisé, en accroissant la transparence à l'égard de financements susceptibles de dissimuler des activités suspectes.

75 En second lieu, la loi sur la transparence serait nécessaire et proportionnée à ces différents objectifs.

b) Appréciation de la Cour

76 Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour, une mesure étatique qui restreint la liberté de circulation des capitaux ne peut être admise qu'à la condition, en premier lieu, d'être justifiée par une des raisons mentionnées à l'article 65 TFUE ou par une raison impérieuse d'intérêt général et, en second lieu, de respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique qu'elle soit propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [voir, en ce sens, arrêt du 21 mai 2019, Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles), C-235/17, EU:C:2019:432, points 59 à 61 et jurisprudence citée].

77 Par ailleurs, il incombe à l'État membre concerné de démontrer que ces deux conditions cumulatives sont respectées (voir, en ce sens, arrêt du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, EU:C:2009:66, point 62 et jurisprudence citée). S'agissant, plus particulièrement, de la condition selon laquelle les dispositions en cause doivent être justifiées par une des raisons énumérées à l'article 65 TFUE ou par une raison impérieuse d'intérêt général, cet État membre doit prouver, de façon concrète par rapport aux circonstances du cas d'espèce, que lesdites dispositions sont justifiées (voir, en ce sens, arrêts du 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, points 66 à 69, ainsi que du 16 juillet 2009, Commission/Pologne, C-165/08, EU:C:2009:473, points 53 et 57).

78 En l'espèce, s'agissant de la justification invoquée à titre principal par la Hongrie, la Cour a déjà relevé que l'objectif consistant à accroître la transparence des aides financières accordées à des

personnes physiques ou morales sur des fonds publics accordés par l'Union, au moyen d'obligations de déclaration et de publicité, peut être considéré, compte tenu des principes d'ouverture et de transparence qui doivent guider l'activité des institutions de l'Union, conformément à l'article 1er, deuxième alinéa, TUE, à l'article 10, paragraphe 3, TUE et à l'article 15, paragraphes 1 et 3, TFUE, comme une raison impérieuse d'intérêt général. En effet, un tel objectif est de nature à améliorer l'information des citoyens à ce sujet ainsi qu'à leur permettre de mieux participer au débat public (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, points 68 à 71 ainsi que jurisprudence citée).

79 Dans la mesure où, ainsi qu'en conviennent tant la Commission et le Royaume de Suède que la Hongrie, certaines organisations de la société civile sont susceptibles, eu égard aux buts qu'elles poursuivent et aux moyens dont elles disposent, d'avoir une influence importante sur la vie publique et le débat public (Cour EDH, 14 avril 2009, Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 27, 36 et 38, ainsi que Cour EDH, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 et 167), il y a lieu de considérer que l'objectif consistant à accroître la transparence des aides financières accordées à de telles organisations peut également constituer une raison impérieuse d'intérêt général.

80 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, en tant que raison impérieuse d'intérêt général, cet objectif d'accroissement de la transparence du financement associatif est susceptible de justifier l'adoption d'une législation nationale apportant une restriction plus importante à la liberté de circulation des capitaux provenant de pays tiers qu'à celle des capitaux provenant d'autres États membres. En effet, les mouvements de capitaux en provenance de pays tiers se distinguent des mouvements de capitaux en provenance d'autres États membres en ce qu'ils ne sont pas soumis, dans leur pays d'origine, aux mesures d'harmonisation réglementaire et de coopération entre autorités nationales qui s'appliquent dans l'ensemble des États membres [voir, en ce sens, arrêts du 18 décembre 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, points 36 et 37, ainsi que du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers), C-135/17, EU:C:2019:136, point 90].

81 En l'occurrence, il convient toutefois de relever, en premier lieu, que les obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité ainsi que les sanctions instituées par les dispositions de la loi sur la transparence visées au point 65 du présent arrêt s'appliquent de façon indifférenciée à l'ensemble des organisations de la société civile recevant, en provenance de tout État membre autre que la Hongrie ou de tout pays tiers, des aides financières d'un montant atteignant les seuils prévus par cette loi.

82 Or, la Hongrie n'explique pas, en dépit de la charge de la preuve qui lui incombe en matière de justification, les raisons pour lesquelles l'objectif consistant à accroître la transparence du financement associatif qu'elle invoque justifierait que lesdites obligations s'appliquent de façon indifférenciée à l'égard de toute aide financière provenant de tout autre État membre ou de tout pays tiers, dès lors que son montant atteint les seuils prévus par la loi sur la transparence. En outre, elle n'expose pas davantage les raisons pour lesquelles ce même objectif justifierait que les obligations en cause s'appliquent de façon indifférenciée à toutes les organisations relevant du champ d'application de cette loi, au lieu de cibler celles qui, eu égard aux buts qu'elles poursuivent et aux moyens dont elles disposent, sont réellement susceptibles d'avoir une influence importante sur la vie publique et le débat public.

83 En second lieu, la loi sur la transparence impose à chacune desdites organisations de s'enregistrer et de se présenter, de façon systématique, sous la dénomination spécifique d'« organisation recevant de l'aide de l'étranger ». Par ailleurs, le préambule de cette loi énonce que le soutien accordé aux organisations de la société civile par des personnes établies « à l'étranger » est susceptible d'être utilisé par des groupes d'intérêts étrangers pour promouvoir, par le biais de l'influence sociale de ces organisations, leurs propres intérêts au lieu des objectifs communautaires dans la vie sociale et

politique de la Hongrie » et que ce soutien « peut mettre en péril les intérêts politiques et économiques du pays ainsi que le fonctionnement sans ingérence des institutions légales ».

84 Il en découle que la Hongrie a souhaité accroître la transparence du financement associatif parce qu'elle considère les aides financières en provenance d'autres États membres ou de pays tiers comme étant susceptibles de mettre en péril ses intérêts importants.

85 Or, en admettant même que certaines des aides financières en provenance d'autres États membres ou de pays tiers qui sont accordées aux organisations auxquelles s'applique la loi sur la transparence puissent être considérées comme étant susceptibles de mettre en péril les intérêts importants de la Hongrie, il n'en reste pas moins que les motifs invoqués par cet État membre pour accroître la transparence du financement associatif, tels qu'exposés au point 83 du présent arrêt, ne sauraient justifier les obligations visées à ce point.

86 En effet, l'objectif d'accroissement de la transparence du financement associatif, pour légitime qu'il soit, ne saurait justifier une législation d'un État membre qui se fonde sur une présomption de principe et indifférenciée selon laquelle toute aide financière versée par une personne physique ou morale établie dans un autre État membre ou dans un pays tiers et toute organisation de la société civile recevant une telle aide financière sont, en elles-mêmes, susceptibles de mettre en péril les intérêts politiques et économiques du premier de ces États membres ainsi que le fonctionnement sans ingérence de ses institutions.

87 Partant, l'objectif d'accroissement de la transparence du financement associatif n'apparaît pas, en l'occurrence, susceptible de justifier la loi sur la transparence, eu égard au contenu et à la finalité des dispositions de celle-ci.

88 En ce qui concerne les raisons d'ordre public et de sécurité publique mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE, dont la Hongrie se prévaut à titre subsidiaire, il y a lieu de rappeler que de telles raisons peuvent, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, être invoquées dans un domaine donné pour autant que le législateur de l'Union n'a pas procédé à l'harmonisation complète des mesures visant à en assurer la protection (voir, en ce sens, arrêts du 23 octobre 2007, Commission/Allemagne, C-112/05, EU:C:2007:623, points 72 et 73, ainsi que du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, point 60).

89 Or, comme la Cour l'a déjà relevé, le législateur de l'Union n'a procédé qu'à une harmonisation partielle des mesures visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de telle sorte que les États membres demeurent en droit d'invoquer la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme pour justifier des dispositions nationales restreignant la liberté de circulation des capitaux, en tant que raisons liées à l'ordre public (voir, en ce sens, arrêts du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, points 61 à 64, et du 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, point 38).

90 De même, en l'absence d'harmonisation plus générale dans ce domaine, la lutte contre le crime organisé peut être invoquée, en tant que raison liée à la sécurité publique, au sens de l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE, par les États membres.

91 Toutefois, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, dès lors que les raisons d'ordre public et de sécurité publique mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE permettent de déroger à une liberté fondamentale prévue par le traité FUE, elles doivent être entendues strictement, motif pour lequel leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres, sans contrôle des institutions de l'Union. Ainsi, ces raisons ne peuvent être invoquées qu'en présence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la

société (voir, en ce sens, arrêt du 14 mars 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, point 17).

92 Or, en l'espèce, la Hongrie fait état de chiffres agrégés relatifs à l'augmentation, au cours des années 2010 à 2015, du financement des organisations de la société civile établies sur son territoire par des capitaux en provenance d'autres États membres ou de pays tiers, mais ne présente aucun argument de nature à établir, de façon concrète, que cette augmentation chiffrée a entraîné une telle menace.

93 En effet, ainsi qu'il découle des points 83 et 86 du présent arrêt, la Hongrie semble fonder la loi sur la transparence non pas sur l'existence d'une menace réelle, mais sur une présomption de principe et indifférenciée selon laquelle les aides financières en provenance d'autres États membres ou de pays tiers et les organisations de la société civile recevant de telles aides financières sont susceptibles d'entraîner une telle menace.

94 Par ailleurs, même à supposer que, contrairement à ce qui résulte de la jurisprudence citée au point 91 du présent arrêt, il ait été envisageable d'admettre une menace qui, tout en n'étant pas réelle et actuelle, n'en serait pas moins potentielle, cette menace pourrait uniquement justifier, eu égard à l'exigence d'interprétation stricte rappelée à ce point, l'adoption de mesures correspondant à sa nature et à sa gravité. Or, en l'occurrence, les seuils financiers déclenchant l'application des obligations mises en place par la loi sur la transparence ont été fixés à des montants qui n'apparaissent manifestement pas correspondre à l'hypothèse d'une menace suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, que ces obligations sont censées prévenir.

95 Dès lors, l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, qui permettrait d'invoquer les raisons d'ordre public et de sécurité publique mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE, n'est pas établie.

96 Partant, la loi sur la transparence ne peut se justifier ni par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à l'accroissement de la transparence du financement associatif ni par les raisons d'ordre public et de sécurité publique mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE.

97 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que, en adoptant les dispositions de la loi sur la transparence visées au point 65 du présent arrêt, la Hongrie a manqué à ses obligations au titre de l'article 63 TFUE.

B. Sur les articles 7, 8 et 12 de la Charte

[...]

C. Conclusion

143 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que, en adoptant les dispositions de la loi sur la transparence visées au point 65 du présent arrêt, qui imposent des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil, et qui prévoient la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations ne respectant pas ces obligations, la Hongrie a introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation des obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 de la Charte.

[...]

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

- 1) En adoptant les dispositions de l'a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (loi no LXXVI de 2017, sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger) qui imposent des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil, et qui prévoient la possibilité d'appliquer des sanctions aux organisations ne respectant pas ces obligations, la Hongrie a introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation des obligations qui lui incombent au titre de l'article 63 TFUE ainsi que des articles 7, 8 et 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 2) La Hongrie est condamnée aux dépens.
- 3) Le Royaume de Suède supporte ses propres dépens.

D. La libre circulation des travailleurs

Arrêt du 15 juin 2023, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Classements spéciaux), C-132/22

Dans l'affaire C-132/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), par décision du 13 décembre 2021, parvenue à la Cour le 25 février 2022, dans la procédure

BM,

NP

contre

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR,

LA COUR (sixième chambre),

[...]

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

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 45, paragraphes 1 et 2, TFUE ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BM et NP, ressortissants italiens ayant acquis une expérience professionnelle dans des États membres autres que la République italienne, au Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche, Italie) (ci-après le « ministère ») au sujet de la légalité d'un décret ministériel qui prévoit que ne sont admis à la procédure d'inscription sur les listes en vue du recrutement, au moyen de contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée, de personnel dans les établissements publics de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique italiens que les candidats ayant acquis une certaine expérience professionnelle dans ces établissements.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 492/2011

- 3 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 492/2011 dispose :

« Dans le cadre du présent règlement, ne sont pas applicables les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre :

[...]

b) qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, ont pour but ou effet exclusif ou principal d'écartier les ressortissants des autres États membres de l'emploi offert.

[...] »

L'accord-cadre sur le travail à durée déterminée

4 La clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999, qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175 p. 43), intitulée « Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive », est libellée comme suit :

« 1. Afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et/ou les partenaires sociaux, quand il n'existe pas des mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail ;
- b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs ;
- c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.

2. Les États membres, après consultation des partenaires sociaux et/ou les partenaires sociaux, lorsque c'est approprié, déterminent sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée :

- a) sont considérés comme "successifs" ;
- b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée. »

Le droit italien

5 L'article 1, paragraphes 653 et 655, de la legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (loi n° 205, portant budget de l'État pour l'exercice 2018 et budget pluriannuel pour la période triennale 2018-2020), du 27 décembre 2017 (GURI n° 302, du 29 décembre 2017) (ci-après la « loi n° 205/2017 »), prévoit :

« 653. Afin de remédier à la précarité dans les établissements de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique, 1 million d'euros sont alloués pour l'année 2018, 6,6 millions d'euros pour l'année 2019, 11,6 millions d'euros pour l'année 2020, 15,9 millions d'euros pour l'année 2021, 16,4 millions d'euros pour l'année 2022, 16,8 millions d'euros pour chacune des années de 2023 à 2025, 16,9 millions d'euros pour l'année 2026, 17,5 millions d'euros pour l'année 2027, 18,1 millions d'euros pour l'année 2028 et 18,5 millions d'euros par an à partir de l'année 2029. [...]

[...]

655. Le personnel enseignant qui n'est pas déjà titulaire d'un contrat à durée indéterminée dans les établissements visés au paragraphe 653, qui a passé un concours sélectif aux fins de l'inscription au classement des écoles et qui a accumulé, jusqu'à l'année académique 2020/2021 incluse, au moins trois années académiques d'enseignement, même non consécutives, au cours des huit dernières années académiques, dans l'un des établissements susmentionnés dans les cours prévus à l'article 3 du règlement visé au décret du président de la République n° 212, du 8 juillet 2005, et dans les cours de formation prévus par l'article 3, paragraphe 3, du règlement d'application du décret du ministre de l'Éducation, des Universités et de la Recherche n° 249, du 10 septembre 2010, est inscrit dans des classements nationaux spéciaux pour l'attribution de postes d'enseignement permanents et à durée déterminée, subordonnés aux classements nationaux existants sur titres et à ceux visés au paragraphe 653, dans la limite des postes vacants disponibles. L'inclusion est prévue selon des modalités définies par arrêté du ministre de l'Éducation nationale, des Universités et de la Recherche. »

- 6 L'article 2, paragraphe 1, du decreto ministeriale n. 597 – Costituzione graduatorie riservate per il personale docente delle Istituzioni AFAM (décret ministériel n° 597, relatif à la procédure d'établissement de classements réservés au personnel enseignant des établissements de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique), du 14 août 2018 (ci-après le « décret ministériel n° 597/2018 »), dispose que seuls peuvent participer à cette procédure les candidats qui ont enseigné au cours d'au moins trois années académiques dans les cours visés à l'article 3 du décret du président de la République n° 212, du 8 juillet 2005, ou dans les cours de formation visés à l'article 3, paragraphe 3, du décret ministre de l'Éducation, des Universités et de la Recherche n° 249, du 10 septembre 2010.
- 7 L'article 8, paragraphe 1, point A, du décret ministériel n° 597/2018 prévoit la possibilité de prendre en compte, aux fins de l'évaluation des qualifications des candidats admis à participer à ladite procédure, l'expérience professionnelle acquise auprès d'établissements de même niveau que les établissements italiens de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique, situés à l'étranger.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 8 Par des recours distincts introduits au cours de l'année 2018 devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), qui est la juridiction de renvoi, les requérants au principal ont demandé l'annulation du décret ministériel n° 597/2018, en faisant valoir, notamment, que, en ne reconnaissant pas, aux fins de la participation à la procédure d'attribution de postes d'enseignants, à durée indéterminée et à durée déterminée, dans les établissements publics de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique italiens, visée à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de la loi n° 205/2017, l'expérience professionnelle de trois années académiques ou plus acquise dans des établissements de même niveau situés dans des États membres autres que la République italienne, ledit décret ministériel méconnaît l'article 45 TFUE et l'article 3 du règlement n° 492/2011.
- 9 Le ministère fait valoir que le décret ministériel n° 597/2018 ne peut pas être considéré comme illégal, puisqu'il a été adopté sur la base de la loi n° 205/2017, laquelle viserait, ainsi qu'il ressortirait de son article 1^{er}, paragraphe 653, à remédier à la précarité historique du secteur de la formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique et placerait le ministère en situation de compétence liée. En outre, il n'y aurait pas de violation de l'article 45 TFUE ni du règlement n° 492/2011, dès lors qu'il n'y aurait pas de différence de traitement fondée sur la nationalité des candidats, la procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de la loi n° 205/2017 étant ouverte tant aux citoyens italiens qu'aux étrangers. Par ailleurs, permettre aux personnes ayant acquis une expérience dans d'autres États membres de participer à cette procédure dénaturerait la logique de

la législation nationale en cause, qui viserait à favoriser la résorption de l'emploi précaire dans les établissements publics italiens de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique par l'établissement de listes d'enseignants ayant acquis leur expérience professionnelle dans ces établissements, et non à l'étranger.

- 10 La juridiction de renvoi fait observer que, lors de l'adoption du décret ministériel n° 597/2018, le ministère devait se référer aux dispositions de la loi n° 205/2017 afin d'identifier les conditions de participation à la procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de cette loi.
- 11 Selon la juridiction de renvoi, la loi n° 205/2017 semble constituer une restriction à la libre circulation des travailleurs, dès lors qu'elle limite l'accès à la procédure d'attribution de postes d'enseignants, à durée indéterminée et à durée déterminée, dans les établissements publics de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique italiens, en le réservant aux seuls enseignants ayant une expérience préalable d'au moins trois ans dans ces établissements.
- 12 Toutefois, il résulterait des arrêts du 10 octobre 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850), et du 23 avril 2020, Land Niedersachsen (Périodes antérieures d'activité pertinente) (C-710/18, EU:C:2020:299), que des mesures restreignant la liberté de circulation des travailleurs peuvent être admises lorsqu'elles visent à la poursuite de l'un des objectifs énoncés au traité FUE ou sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et respectent le principe de proportionnalité.
- 13 Quant à la question de savoir si l'objectif « d'enrayer le phénomène de l'emploi précaire » dans les établissements publics de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique italiens, énoncé par la loi n° 205/2017, constitue un objectif d'intérêt général susceptible de justifier cette restriction et si celle-ci est proportionnée par rapport à cet objectif, la juridiction de renvoi fait observer, en premier lieu, qu'il résulterait de l'arrêt du 26 novembre 2014, Mascolo e.a. (C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, EU:C:2014:2401), que l'adoption par les États membres de mesures destinées à lutter contre le phénomène d'emploi précaire dans l'administration publique, résultant de la conclusion répétée de contrats à durée déterminée, vise à satisfaire des intérêts non seulement nationaux mais aussi ceux de l'Union européenne.
- 14 En deuxième lieu, la participation à la procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de la loi n° 205/2017 ne représenterait pas la seule voie pour obtenir un poste d'enseignant à durée indéterminée ou déterminée dans les établissements publics de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique italiens. En effet, jusqu'à la moitié du personnel permanent de ces établissements serait recruté sur la base de listes de classements nationaux spéciaux, tandis que le reste de ce personnel serait recruté à l'issue de procédures de sélection publiques sur titres et épreuves. Par ailleurs, les contrats de travail à durée déterminée seraient conclus en priorité avec les enseignants inscrits sur ces listes. Lorsqu'il ne serait pas possible de pourvoir tous les postes vacants de cette manière, les établissements concernés pourraient lancer des appels à candidatures afin d'établir des listes spécifiques à chaque établissement.
- 15 En troisième lieu, il résulterait de la jurisprudence de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) que des règles qui, à l'instar de celles en cause dans le litige dont la juridiction de renvoi est saisie, prévoient des concours extraordinaires sont en principe conformes à la Constitution italienne, dès lors qu'elles sont édictées afin d'assurer le bon fonctionnement de l'administration, de conférer de la sécurité aux relations juridiques ainsi que de remédier à la précarité de l'emploi et qu'elles ne restreignent pas de manière déraisonnable le droit d'accès aux emplois publics ni le principe du concours général.
- 16 C'est dans ces conditions que le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 45, paragraphes 1 et 2, TFUE et l'article 3, paragraphe 1, sous b), du [règlement n° 492/2011] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une règle telle que celle prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de la loi n° 205/2017, aux termes duquel, pour participer à la procédure d'inscription sur les listes en vue de la conclusion ultérieure de contrats d'enseignement à durée indéterminée et à durée déterminée dans les établissements italiens de [formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique], il n'est tenu compte que de l'expérience professionnelle acquise par les candidats dans ces établissements nationaux, et non de celle qu'ils auraient acquise dans des établissements de même niveau dans d'autres pays européens, étant entendu que la procédure en cause a pour finalité particulière de lutter contre le phénomène du travail précaire en Italie ; dans le cas où cette législation italienne ne serait pas considérée par la Cour de justice comme étant en conflit dans l'abstrait avec le cadre législatif européen, les mesures qu'elle prévoit peuvent-elles être considérées comme proportionnées, in concreto, à l'objectif susvisé d'intérêt général ? »

Sur la question préjudicielle

- 17 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 45 TFUE et l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que seuls les candidats ayant acquis une certaine expérience professionnelle dans les établissements publics nationaux de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique peuvent être admis à une procédure d'inscription sur les listes établies en vue du recrutement, au moyen de contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée, de personnel dans ces établissements et qui empêche ainsi de prendre en considération, aux fins de l'admission à cette procédure, l'expérience professionnelle acquise dans d'autres États membres.
- 18 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'ensemble des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants des États membres, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre [arrêts du 23 avril 2020, Land Niedersachsen (Périodes antérieures d'activité pertinente), C-710/18, EU:C:2020:299, point 24, et du 28 avril 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, point 21].
- 19 Il ressort de la jurisprudence que relèvent de l'article 45 TFUE les conditions de recrutement, notamment, pour les emplois dans l'administration publique autres que ceux visés au paragraphe 4 de cette disposition (voir, en ce sens, arrêts du 26 mai 1982, Commission/Belgique, 149/79, EU:C:1982:195, point 11, ainsi que du 11 février 2021, Katoen Natie Bulk Terminals et General Services Antwerp, C-407/19 et C-471/19, EU:C:2021:107, point 82).
- 20 Des dispositions nationales qui empêchent ou dissuadent un travailleur ressortissant d'un État membre de quitter son État d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent des restrictions à cette liberté, au sens de l'article 45, paragraphe 1, TFUE, même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés (arrêt du 28 avril 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, point 23 ainsi que jurisprudence citée).
- 21 En outre, l'article 45 TFUE a notamment pour objet d'éviter qu'un travailleur qui, en faisant usage de son droit de libre circulation, a occupé des emplois dans plus d'un État membre soit, sans justification objective, traité de façon plus défavorable que celui qui a effectué toute sa carrière dans un seul État membre (arrêt du 28 avril 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, point 24 ainsi que jurisprudence citée).

- 22 En effet, la libre circulation des personnes ne serait pas pleinement réalisée si les États membres pouvaient refuser le bénéfice de cette disposition à ceux de leurs ressortissants qui ont fait usage des facilités prévues dans le droit de l'Union et qui ont acquis, à la faveur de celles-ci, des qualifications professionnelles dans un État membre autre que celui dont ils possèdent la nationalité (arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 25 ainsi que jurisprudence citée).
- 23 La Cour a ainsi jugé qu'une réglementation nationale qui ne prend pas en considération l'intégralité des périodes antérieures d'activité équivalente qui ont été accomplies dans un État membre autre que celui d'origine du travailleur migrant est susceptible de rendre moins attrayante la libre circulation des travailleurs, en violation de l'article 45, paragraphe 1, TFUE [voir, en ce sens, arrêts du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, point 74 ; du 10 octobre 2019, *Krah*, C-703/17, EU:C:2019:850, point 54 ; du 23 avril 2020, *Land Niedersachsen (Périodes antérieures d'activité pertinente)*, C-710/18, EU:C:2020:299, point 26 et jurisprudence citée, ainsi que du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 26].
- 24 Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence que, lorsqu'un organisme public d'un État membre, à l'occasion du recrutement de personnel pour des postes qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 45, paragraphe 4, TFUE, prévoit de prendre en compte les activités professionnelles antérieures, exercées par les candidats au sein d'une administration publique, cet organisme ne peut opérer de distinction selon que ces activités ont été exercées dans le service public de cet État membre ou dans celui d'un autre État membre (voir, en ce sens, arrêts du 23 février 1994, *Scholz*, C-419/92, EU:C:1994:62, point 12, et du 12 mai 2005, *Commission/Italie*, C-278/03, EU:C:2005:281, point 14).
- 25 Il convient de relever que la réglementation nationale en cause au principal est susceptible de dissuader un travailleur d'exercer son droit à la libre circulation prévu à l'article 45 TFUE, dans la mesure où elle pose une condition d'expérience professionnelle minimale aux fins de l'inscription des candidats sur les listes établies en vertu du décret ministériel n° 597/2018 en vue du recrutement, au moyen de contrats de travail à durée déterminée et à durée indéterminée, de personnel dans les établissements publics italiens de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique, mais empêche de prendre en considération, à cet effet, l'expérience acquise dans des États membres autres que la République italienne.
- 26 En effet, un tel travailleur peut être dissuadé de quitter son État membre d'origine pour aller travailler ou s'établir dans un autre État membre, si cette circonstance le prive de la possibilité de voir, à son retour dans le premier État membre, son expérience professionnelle acquise dans le second État membre prise en considération aux fins de l'inscription sur ces listes.
- 27 En outre, il convient de rappeler que l'article 45, paragraphe 2, TFUE énonce que la libre circulation des travailleurs implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 29 ainsi que jurisprudence citée).
- 28 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le principe d'égalité de traitement inscrit à l'article 45 TFUE prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 30 ainsi que jurisprudence citée).

- 29 Dans ce contexte, la Cour a précisé qu'une disposition du droit national, bien qu'indistinctement applicable à tous les travailleurs, quelle que soit leur nationalité, doit être considérée comme étant indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs ressortissants d'autres États membres que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi (arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 31 ainsi que jurisprudence citée).
- 30 Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'indirectement discriminatoire, il n'est pas nécessaire qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des ressortissants nationaux ou de ne défavoriser que les seuls ressortissants des autres États membres à l'exclusion des ressortissants nationaux (arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 32 ainsi que jurisprudence citée).
- 31 En l'occurrence, en refusant de prendre en considération l'expérience professionnelle équivalente acquise par un travailleur migrant au sein d'un établissement d'un État membre autre que la République italienne, la réglementation nationale en cause au principal est susceptible d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux en défavorisant plus particulièrement les premiers dans la mesure où ceux-ci auront très probablement acquis une expérience professionnelle dans un État membre autre que la République italienne avant d'intégrer les établissements italiens de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique (voir, par analogie, arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 33). Cette réglementation est donc susceptible d'instituer une différence de traitement indirectement fondée sur la nationalité.
- 32 Dans ces conditions, il convient de considérer que la réglementation en cause au principal constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs interdite, en principe, par l'article 45 TFUE.
- 33 S'agissant de la justification d'une telle restriction, il est de jurisprudence bien établie que des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être admises qu'à la condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 35 ainsi que jurisprudence citée).
- 34 Il ressort des informations fournies par la juridiction de renvoi que la réglementation nationale en cause au principal vise à remédier à la précarité historique de l'emploi dans le secteur de la formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique en Italie, en favorisant la résorption de l'emploi précaire dans ce secteur.
- 35 À cet égard, il convient de relever que, à supposer même que cet objectif doive être considéré comme un objectif légitime d'intérêt général, susceptible de justifier une restriction à la libre circulation des travailleurs, la restriction en cause au principal n'apparaît pas propre à garantir la réalisation dudit objectif.
- 36 En effet, ainsi que l'a relevé à juste titre la Commission européenne, l'exclusion des candidats ayant acquis une expérience professionnelle dans un autre État membre que la République italienne de la procédure visée à l'article 1^{er}, paragraphe 655, de la loi n° 205/2017 ne semble pas être, en soi, nécessaire pour favoriser la résorption de l'emploi précaire, c'est-à-dire augmenter la proportion de travailleurs à durée indéterminée, dans le secteur de la formation supérieure

artistique, musicale et chorégraphique en Italie, dès lors que cette procédure permet le recrutement par les établissements de ce secteur tant de tels travailleurs que de travailleurs à durée déterminée.

- 37 En outre, à supposer même que ladite procédure permette de recruter davantage de travailleurs à durée indéterminée que de travailleurs à durée déterminée, l'objectif d'augmenter la proportion de cette première catégorie dans le secteur en cause pourrait être atteint de manière tout aussi efficace en ouvrant la même procédure aux candidats ayant acquis une expérience professionnelle dans un État membre autre que la République italienne, sans réserver les postes à durée indéterminée aux travailleurs à durée déterminée « de longue date » dudit secteur.
- 38 Par ailleurs, une telle mesure n'empêcherait pas la République italienne de remédier spécifiquement à la situation précaire de ces derniers travailleurs, laquelle résulte, ainsi que le précise la juridiction de renvoi, de la conclusion répétée de contrats à durée déterminée, notamment, en mettant en œuvre les mesures visées à la clause 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée ou en procédant à la titularisation de ces travailleurs.
- 39 Dans ces conditions, il convient de considérer que la restriction à la libre circulation des travailleurs qu'engendre la réglementation nationale en cause au principal n'est pas justifiée.
- 40 Quant à l'article 3 du règlement n° 492/2011, dont le paragraphe 1 reprend dans des termes inchangés le libellé du paragraphe 1 de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, L 257, p. 2) (arrêt du 5 février 2015, Commission/Belgique, C-317/14, EU:C:2015:63, point 2), il suffit de rappeler qu'il ne fait qu'explicitier les droits découlant déjà de l'article 45 TFUE pour ce qui concerne, plus particulièrement, l'accès à l'emploi et doit dès lors être interprété de la même façon que ce dernier article (voir, par analogie, arrêts du 23 février 1994, Scholz, C-419/92, EU:C:1994:62, point 6, ainsi que du 12 mai 2005, Commission/Italie, C-278/03, EU:C:2005:281, points 3 et 15).
- 41 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question préjudicielle que l'article 45 TFUE et l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que seuls les candidats ayant acquis une certaine expérience professionnelle dans les établissements publics nationaux de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique peuvent être admis à une procédure d'inscription sur les listes établies en vue du recrutement, au moyen de contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée, de personnel dans ces établissements et qui empêche ainsi de prendre en considération, aux fins de l'admission à cette procédure, l'expérience professionnelle acquise dans d'autres États membres.

Sur les dépens

- 42 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 (sixième chambre) dit pour droit :

L'article 45 TFUE et l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit que seuls les candidats ayant acquis une certaine expérience professionnelle dans les établissements publics nationaux de formation supérieure artistique, musicale et chorégraphique peuvent être admis à une procédure d'inscription sur les listes établies en vue du recrutement, au moyen de contrats de travail à durée indéterminée et à durée déterminée, de personnel dans ces établissements et qui empêche ainsi de prendre en considération, aux fins de l'admission à cette procédure, l'expérience professionnelle acquise dans d'autres États membres.

Arrêt du 15 juin 2023, *Thermalhotel Fontana*, C-411/22

Dans l'affaire C-411/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 24 mai 2022, parvenue à la Cour le 21 juin 2022, dans la procédure

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH

en présence de :

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark,

LA COUR (septième chambre),

composée de M^mc M. L. Arastey Sahún, présidente de chambre, MM. F. Biltgen (rapporteur) et J. Passer, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH, par M^e T. Katalan, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch, M^mc J. Schmoll et M. F. Werni, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. O. Serdula, M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M^mc M. Pere, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. B.-R. Killmann et D. Martin, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), ainsi que de l'article 45 TFUE et de l'article 7 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft mbH (ci-après « Thermalhotel Fontana ») à la Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (autorité administrative du district de Styrie sud-orientale, Autriche, ci-après l'« autorité administrative ») au sujet du refus de cette dernière d'indemniser Thermalhotel Fontana pour le manque à gagner subi par ses employés pendant les périodes de confinement à leurs domiciles respectifs en Slovénie et en Hongrie, imposées en lien avec la pandémie de COVID-19 par les autorités compétentes de ces États membres.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 883/2004

- 3 L'article 3 du règlement n° 883/2004, intitulé « Champ d'application matériel », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent :

- a) les prestations de maladie ;

[...] »

- 4 Aux termes de l'article 5 de ce règlement :

« À moins que le présent règlement n'en dispose autrement et compte tenu des dispositions particulières de mise en œuvre prévues, les dispositions suivantes s'appliquent :

[...]

- b) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire. »

Le règlement n° 492/2011

- 5 L'article 7 du règlement n° 492/2011 dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. »

Le droit autrichien

- 6 L'Epidemiegesetz 1950 (loi sur les épidémies de 1950), du 14 octobre 1950 (BGBl. 186/1950), est applicable au litige au principal dans sa version du 25 septembre 2020 (BGBl. I, 104/2020), s'agissant de ses articles 7 et 32, et dans sa version du 24 juillet 2006 (BGBl. I, 114/2006), s'agissant de son article 17 (ci-après l'« EpiG »).

7 Aux termes de l'article 7 de l'EpiG, intitulé « Confinement des malades » :

« (1) Un décret désigne les maladies, dont la déclaration est obligatoire, pour lesquelles des mesures de confinement peuvent être décrétées à l'égard des personnes malades, suspectées d'être malades ou suspectées d'être contaminées.

(1a) Afin de prévenir la propagation d'une maladie, dont la déclaration est obligatoire, désignée dans un décret visé au paragraphe 1, les personnes malades, suspectées d'être malades ou suspectées d'être contaminées peuvent être confinées ou entravées dans leurs contacts avec le monde extérieur si, compte tenu de la nature de la maladie et du comportement de la personne concernée, il existe un risque grave et significatif pour la santé d'autres personnes, qui ne peut être éliminé par des mesures moins contraignantes. [...]

[...] »

8 L'article 17 de l'EpiG, intitulé « Surveillance de certaines personnes », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les personnes qui doivent être considérées comme porteuses de germes d'une maladie, dont la déclaration est obligatoire, peuvent être soumises à une observation ou à une surveillance spéciale de police sanitaire. Ces personnes peuvent être soumises à une obligation particulière de déclaration, à un examen médical périodique et, au besoin, à la désinfection et au confinement dans leur habitation ; si le confinement dans l'habitation ne peut être raisonnablement réalisé, le confinement et le ravitaillement peuvent être ordonnés dans des locaux prévus à cet effet. »

9 L'article 32 de l'EpiG, intitulé « Indemnisation pour le manque à gagner », est libellé comme suit :

« (1) Une indemnisation doit être versée aux personnes physiques et morales ainsi qu'aux sociétés de personnes de droit commercial en raison des préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle, si et dans la mesure où

1. elles ont été confinées conformément aux articles 7 ou 17,

[...]

et qu'il en résulte un manque à gagner.

[...]

(2) L'indemnisation est due pour chaque jour couvert par la décision administrative visée au paragraphe 1.

(3) L'indemnisation des personnes se trouvant dans les liens d'un contrat de travail est calculée en fonction de la rémunération ordinaire au sens de la loi sur le maintien de la rémunération [Entgeltfortzahlungsgesetz], BGBl. n° 399/1974. Les employeurs sont tenus de leur verser le montant de l'indemnisation accordée aux dates habituelles de paiement de la rémunération dans l'entreprise. La créance d'indemnisation envers l'État fédéral est transférée à l'employeur au moment du paiement. [...]

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 10 Thermalhotel Fontana est établie en Autriche où elle exploite un hôtel.
- 11 Au cours du quatrième trimestre de l'année 2020, plusieurs employés de cet hôtel ont été soumis à des tests de dépistage de la COVID-19, dont le résultat a été positif, ce que Thermalhotel Fontana a signalé à l'autorité sanitaire autrichienne.
- 12 Compte tenu du fait que ces employés résidaient en Slovénie et en Hongrie, cette autorité ne leur a pas imposé les mesures de confinement visées aux dispositions de l'EpiG mais a avisé les autorités compétentes de ces États membres, lesquelles ont ordonné auxdits employés des périodes de confinement à leurs domiciles respectifs.
- 13 Durant ces périodes de confinement, Thermalhotel Fontana a continué à verser leurs rémunérations aux employés concernés conformément, ainsi qu'il ressort des observations du gouvernement autrichien, aux dispositions pertinentes du code civil et de l'Angestelltengesetz (loi sur les employés) (BGBl. n° 292/1921), dans leur version issue du Bundesgesetz (la loi fédérale) (BGBl. I n° 74/2019), applicables dans la mesure où leur contrat de travail était régi par le droit autrichien.
- 14 Par lettres du 1^{er} décembre 2020, Thermalhotel Fontana a sollicité de l'autorité administrative, en application de l'article 32 de l'EpiG, l'indemnisation au titre du manque à gagner subi par ces employés pendant leurs périodes de confinement, en s'estimant subrogée dans leur droit à indemnisation du fait du versement de leur rémunération pendant ces périodes. Par décisions du 29 décembre 2020, ces demandes ont été rejetées.
- 15 Le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie, Autriche) a rejeté comme non fondés les recours introduits contre ces décisions. Constatant que les documents annexés aux demandes d'indemnisation étaient des décisions ou des attestations émanant d'autorités étrangères qui imposaient une mesure de confinement aux employés concernés, cette juridiction a indiqué que seule une décision fondée sur une mesure administrative prise en application de l'EpiG et entraînant un manque à gagner pour les employés faisait naître le droit à une indemnisation en vertu de cette loi.
- 16 Thermalhotel Fontana a introduit contre ces décisions de rejet des recours en *Revision* extraordinaire devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), qui est la juridiction de renvoi, en contestant la conformité de l'article 32, paragraphes 1 et 3, de l'EpiG, tel qu'interprété par le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie), à l'article 45 TFUE et au règlement n° 883/2004.
- 17 Selon la juridiction de renvoi, si l'indemnisation visée à l'article 32 de l'EpiG devait être qualifiée de « prestation de maladie » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 883/2004, les autorités et juridictions autrichiennes devraient, conformément à l'article 5, sous b), de celui-ci, tenir compte d'une décision de confinement prise par un autre État membre comme si elle avait été prise par une autorité autrichienne. Toutefois, la juridiction de renvoi estime que tel n'est pas le cas et que, dès lors, ladite indemnisation ne tombe pas dans le champ d'application de ce règlement. À cet égard, elle relève, premièrement, que le bénéficiaire, empêché d'exercer son activité professionnelle, est indemnisé pour un manque à gagner sans nécessairement être malade, une mesure de confinement ayant pu lui être imposée en raison d'une simple suspicion de maladie ou de contamination. Deuxièmement, l'imposition d'une mesure de confinement viserait non pas la guérison de la personne confinée mais la protection de la population contre la contagion par cette personne, et l'indemnisation prévue à l'article 32 de l'EpiG n'aurait pas comme objectif de compenser les frais de maladie ou de traitement.
- 18 En ce qui concerne l'article 45 TFUE et l'article 7 du règlement n° 492/2011, la juridiction de renvoi considère que la réglementation nationale en cause impose indirectement, en tant que

condition d'indemnisation de l'employeur, le fait que ses employés résident sur le territoire national et que cette condition est donc constitutive d'une inégalité de traitement de travailleurs indirectement fondée sur la nationalité de ces derniers. À cet égard, elle relève que des travailleurs frontaliers, tels que ceux employés par Thermalhotel Fontana, dont les résultats à des tests de dépistage de la COVID-19 ont été positifs, n'ont pas, à la différence des travailleurs résidant en Autriche se trouvant dans la même situation, été confinés par l'autorité autrichienne. Pourtant, ils auraient été soumis à des mesures de confinement comparables à celles imposées par cette autorité au titre des mesures en vigueur dans leur État membre de résidence, pour lesquelles l'EpiG ne prévoit pas de droit à indemnisation pour le manque à gagner. La juridiction de renvoi est d'avis que la circonstance que c'est l'employeur qui, après avoir payé la rémunération due aux travailleurs ainsi confinés, fait valoir un droit à indemnisation dérivé de celui des travailleurs concernés n'a aucune incidence sur cette analyse.

19 En tant que justification éventuelle de pareille inégalité de traitement, cette juridiction considère que celle tirée de la santé publique pourrait entrer en ligne de compte, dans la mesure où le respect des décisions de confinement ne peut être contrôlé par les autorités autrichiennes que sur le territoire national, où la situation pandémique peut être différente de celle prévalant dans un autre État membre. Une autre justification pourrait résider dans le fait que l'État autrichien est uniquement responsable de l'entrave à l'activité salariale du travailleur soumis à une mesure de confinement ordonnée par les autorités autrichiennes. Partant, les travailleurs frontaliers qui font l'objet de mesures de confinement ordonnées par les autorités de leur État membre de résidence pourraient être réorientés vers cet État pour solliciter le bénéfice des régimes d'indemnisation éventuellement existants dans celui-ci. En tout état de cause, la juridiction de renvoi doute du caractère proportionné de l'inégalité de traitement concernée.

20 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le montant d'une indemnisation accordé aux travailleurs salariés pendant leur confinement en tant que personnes malades ou suspectées d'être malades de la COVID-19 ou contaminées par la COVID-19, pour les préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle, et qui doit être versé dans un premier temps par l'employeur aux travailleurs salariés, étant entendu que la créance d'indemnisation envers l'État fédéral est transférée à l'employeur au moment du versement, constitue-t-il une prestation de maladie au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), du [règlement n° 883/2004] ?

2) Si la première question appelle une réponse négative, l'article 45 TFUE et l'article 7 du [règlement n° 492/2011] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'octroi d'une indemnisation pour le manque à gagner subi par les travailleurs salariés en raison d'un confinement décrété par les autorités sanitaires à la suite d'un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 (l'indemnisation devant être versée dans un premier temps par l'employeur aux travailleurs salariés et une créance d'indemnisation à l'égard de l'État fédéral étant transférée à l'employeur à due concurrence) est subordonné à la condition que le confinement soit décrété par une autorité nationale en vertu de la législation nationale sur les épidémies, de sorte que cette indemnisation n'est pas versée aux travailleurs salariés qui, en tant que travailleurs frontaliers, résident dans un autre État membre et dont le confinement ("quarantaine") est décrété par les autorités sanitaires de leur État de résidence ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 21 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 883/2004 doit être interprété en ce sens que l'indemnisation, financée par l'État, qui est accordée aux travailleurs salariés pour les préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle durant leur confinement en tant que personnes malades ou suspectées d'être malades de la COVID-19 ou d'être contaminées par celle-ci constitue une « prestation de maladie », visée à cette disposition, et relève donc du champ d'application de ce règlement.
- 22 À cet égard, il convient de rappeler que la distinction entre les prestations relevant du champ d'application du règlement n° 883/2004 et celles qui en sont exclues repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment les finalités et les conditions d'octroi de celle-ci, et non pas sur le fait qu'une prestation soit ou non qualifiée de prestation de sécurité sociale par la législation nationale [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 28 et jurisprudence citée].
- 23 Il ressort ainsi d'une jurisprudence constante de la Cour qu'une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où, d'une part, elle est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et où, d'autre part, elle se rapporte à l'un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004. Ces deux conditions sont cumulatives [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 29 et jurisprudence citée].
- 24 S'agissant de la première condition énoncée au point précédent, il y a lieu de rappeler que celle-ci est satisfaite lorsque l'octroi d'une prestation s'effectue au regard de critères objectifs qui, dès lors qu'ils sont remplis, ouvrent le droit à la prestation sans que l'autorité compétente puisse tenir compte d'autres circonstances personnelles [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 30 et jurisprudence citée].
- 25 En l'occurrence, il importe de constater que ladite première condition est satisfaite, dans la mesure où la prestation en cause au principal est accordée sur la base de critères objectifs légalement définis, sans que l'autorité compétente tienne compte d'autres circonstances personnelles des travailleurs salariés que leur mise en confinement et le montant de leur rémunération ordinaire.
- 26 S'agissant de la seconde condition énoncée au point 23 du présent arrêt, il convient de rappeler que l'article 3, paragraphe 1, sous a), dudit règlement mentionne explicitement les « prestations de maladie ».
- 27 À cet égard, la Cour a jugé que les « prestations de maladie », au sens de cette disposition, ont pour but essentiel la guérison du malade, en procurant les soins que nécessite son état, et couvrent, ainsi, le risque lié à un état morbide [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 32 et jurisprudence citée].
- 28 Or, tel n'est pas le cas d'une indemnisation telle que celle prévue à l'article 32 de l'EpiG.
- 29 En effet, d'une part, pour obtenir pareille indemnisation, il est indifférent que la personne faisant l'objet d'une mesure de confinement au titre de l'EpiG soit réellement malade ou non, ou que, en l'occurrence, le risque lié à la maladie de COVID-19 se matérialise ou non, dès lors qu'il suffit, pour être ainsi confinée, que cette personne soit suspectée d'être malade de la COVID-19 ou d'être contaminée par celle-ci. D'autre part, le confinement dont cette indemnisation vise à inciter le respect est imposé non pas aux fins de la guérison du confiné mais afin de protéger la population contre la contagion par ce dernier.

- 30 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 883/2004 doit être interprété en ce sens que l'indemnisation, financée par l'État, qui est accordée aux travailleurs salariés pour les préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle durant leur confinement en tant que personnes malades ou suspectées d'être malades de la COVID-19 ou d'être contaminées par celle-ci ne constitue pas une « prestation de maladie », visée à cette disposition, et ne relève donc pas du champ d'application de ce règlement.

Sur la seconde question

- 31 Eu égard à la réponse négative apportée à la première question, il y a lieu de répondre à la seconde question, par laquelle la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 45 TFUE et l'article 7 du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle l'octroi d'une indemnisation pour le manque à gagner subi par les travailleurs en raison d'un confinement ordonné à la suite d'un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est subordonné à la condition que l'imposition de la mesure de confinement soit ordonnée par une autorité de cet État membre au titre de cette réglementation.
- 32 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 45, paragraphe 2, TFUE prévoit que la libre circulation des travailleurs implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
- 33 Le principe d'égalité de traitement énoncé à cette disposition est également concrétisé à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, qui précise que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux (arrêt du 28 avril 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-86/21, EU:C:2022:310, point 29 et jurisprudence citée).
- 34 En outre, la Cour a jugé que l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement bénéficie indifféremment tant aux travailleurs migrants résidant dans un État membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers qui, tout en exerçant leur activité salariée dans ce dernier État membre, résident dans un autre État membre [arrêt du 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier)*, C-802/18, EU:C:2020:269, point 26 et jurisprudence citée].
- 35 La notion d'« avantage social » étendue par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 aux travailleurs ressortissants d'autres États membres comprend tous les avantages, liés ou non à un contrat d'emploi, qui sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de l'Union et, partant, leur intégration dans l'État membre d'accueil et la référence faite par cette disposition aux avantages sociaux ne saurait être interprétée limitativement [arrêt du 16 juin 2022, *Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales)*, C-328/20, EU:C:2022:468, point 95 et jurisprudence citée].
- 36 Il y a lieu de considérer qu'une indemnisation, telle que celle visée à l'article 32 de l'EpiG, constitue un tel « avantage social ». En effet, selon les termes mêmes du paragraphe 1 de cet article, elle est versée, notamment, aux personnes confinées au titre de cette loi en raison des préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle.
- 37 Il est de jurisprudence constante que la règle de l'égalité de traitement inscrite à l'article 45, paragraphe 2, TFUE et à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 prohibe non

seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par l'application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat. Ainsi, une disposition de droit national, bien qu'indistinctement applicable selon la nationalité, doit être considérée comme étant indirectement discriminatoire, dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs ressortissants d'autres États membres que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi (arrêt du 8 décembre 2022, Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, EU:C:2022:969, points 31 et 32 ainsi que jurisprudence citée).

- 38 Dans le litige au principal, il est constant que l'indemnisation visée à l'article 32 de l'EpiG n'est accordée qu'aux personnes confinées au titre de cette loi, en particulier des articles 7 et 17 de celle-ci. Il découle de la décision de renvoi que les personnes ainsi confinées résident en règle générale sur le territoire autrichien. En revanche, les travailleurs frontaliers en cause dans l'affaire au principal, qui résident dans un autre État membre, ont été confinés non pas au titre de ladite loi mais en application de la réglementation sanitaire de leur État de résidence. Par conséquent, les préjudices patrimoniaux causés par leur confinement ne sont pas indemnisés au titre dudit article 32.
- 39 Il en résulte, ainsi que le souligne la juridiction de renvoi, que l'éligibilité à cette indemnisation est indirectement liée à une condition de résidence sur le territoire autrichien. Or, conformément aux critères découlant de la jurisprudence citée au point 37 du présent arrêt, une telle condition de résidence sur le territoire national constitue, en l'absence de justification, une discrimination indirecte en ce qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 2020, PF e.a., C-830/18, EU:C:2020:275, point 31 et jurisprudence citée).
- 40 Cette conclusion n'est pas affectée par la circonstance que, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de l'EpiG, ce sont les employeurs des travailleurs frappés d'une mesure de confinement au titre de cette loi qui sont tenus de leur verser le montant de l'indemnisation et qui détiennent, de ce fait, une créance envers l'État, alors que, pour les travailleurs frontaliers, confinés au titre de la réglementation sanitaire d'un autre État membre, ces employeurs n'ont pas droit, sur le fondement de l'EpiG, à être indemnisés par l'État autrichien pour la rémunération qu'ils continuent à verser à ces derniers durant leur confinement.
- 41 En effet, la Cour a jugé que les règles en matière de libre circulation des travailleurs pourraient aisément être tenues en échec s'il suffisait aux États membres, pour échapper aux interdictions qu'elles énoncent, d'imposer aux employeurs des obligations ou des conditions à l'égard d'un travailleur dans son emploi qui, si elles étaient directement imposées à celui-ci, constitueraient des restrictions à l'exercice du droit de libre circulation auquel il peut prétendre en vertu de l'article 45 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft, C-474/12, EU:C:2014:2139, point 26 et jurisprudence citée).
- 42 S'agissant de l'existence d'une justification objective, au sens de la jurisprudence citée au point 37 de présent arrêt, la juridiction de renvoi ainsi que le gouvernement autrichien mentionnent l'objectif de la santé publique, dans la mesure où l'indemnisation pour le manque à gagner pendant la période de confinement vise à favoriser le respect de celui-ci en tant que mesure prise par les autorités sanitaires pour réduire le taux des infections. Dans ce contexte, l'indemnisation des seules mesures de confinement ordonnées au titre de l'EpiG se justifierait par le fait que le respect de telles mesures ne pourrait être contrôlé que sur le territoire national.
- 43 À cet égard, il convient, certes, de considérer qu'il est dans l'intérêt de la santé publique, laquelle permet, notamment, conformément à l'article 45, paragraphe 3, TFUE, de limiter la libre

circulation des travailleurs, que des mesures de confinement, telles que celles en cause au principal, soient imposées et que le paiement d'une indemnisation soit prévue afin d'en encourager le respect.

- 44 Toutefois, l'indemnisation des seules personnes confinées au titre de la réglementation nationale, en l'occurrence l'EpiG, à l'exclusion, notamment, des travailleurs migrants confinés en vertu des mesures sanitaires en vigueur dans leur État membre de résidence, n'apparaît pas apte à atteindre cet objectif. En effet, une indemnisation de tels travailleurs migrants serait tout autant susceptible d'encourager ces derniers à respecter le confinement qui leur a été imposé, et ce au profit de la santé publique. En outre, s'agissant de la possibilité de contrôler le respect du confinement, il semble, sous réserve de vérification à opérer par la juridiction de renvoi, que l'indemnisation visée à l'article 32 de l'EpiG est octroyée aux personnes éligibles du fait de l'imposition d'une mesure de confinement à leur égard et non pas en raison de leur respect de celle-ci.
- 45 La juridiction de renvoi et le gouvernement autrichien avancent également, en tant que justification éventuelle, que l'indemnisation des seules personnes confinées au titre de l'EpiG découle du fait que c'est uniquement au regard de ces personnes que l'État autrichien est responsable de l'entrave à l'activité professionnelle engendrée par la mesure de confinement et que les travailleurs migrants confinés au titre de la réglementation sanitaire de leur État membre de résidence pourraient s'orienter vers les autorités compétentes de cet État afin de faire valoir leur droit éventuel à une indemnisation en vertu de cette réglementation.
- 46 Or, une telle argumentation n'a pas trait, en tant que telle, à un objectif particulier susceptible de justifier une entrave à la libre circulation des travailleurs. Dans la mesure où, ainsi que le fait observer, notamment, le gouvernement tchèque, elle serait fondée sur le souci de limiter le coût financier de l'indemnisation visée à l'article 32 de l'EpiG, il y a lieu de rappeler que, si des considérations d'ordre budgétaire peuvent être à la base des choix de politique sociale d'un État membre et influencer la nature ou l'étendue des mesures de protection sociale qu'il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en elles-mêmes un objectif poursuivi par cette politique et, partant, ne sauraient justifier une discrimination au détriment des travailleurs migrants (arrêt du 20 juin 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, point 51 ainsi que jurisprudence citée).
- 47 Dans ce contexte, même si, ainsi que le gouvernement autrichien le soutient, le refus d'indemniser le manque à gagner causé par les mesures de confinement non ordonnées au titre de l'article 32 de l'EpiG vise à éviter l'enrichissement sans cause de travailleurs migrants également indemnisés par leur État membre de résidence pour le confinement imposé par les autorités compétentes de cet État, force est de constater que pareil refus va au-delà de ce qui est nécessaire pour éviter une telle surcompensation. En effet, comme la Commission l'a relevé, aux fins d'écarter cette possibilité, il suffit que, dans l'octroi de l'indemnisation, les autorités autrichiennes tiennent compte de l'indemnisation déjà versée ou due au titre de la réglementation d'un autre État membre, le cas échéant en en réduisant le montant.
- 48 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la seconde question que l'article 45 TFUE et l'article 7 du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle l'octroi d'une indemnisation pour le manque à gagner subi par les travailleurs en raison d'un confinement ordonné à la suite d'un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est subordonné à la condition que l'imposition de la mesure de confinement soit ordonnée par une autorité de cet État membre au titre de cette réglementation.

Sur les dépens

- 49 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 (septième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,**

doit être interprété en ce sens que :

l'indemnisation, financée par l'État, qui est accordée aux travailleurs salariés pour les préjudices patrimoniaux causés par l'entrave à leur activité professionnelle durant leur confinement en tant que personnes malades ou suspectées d'être malades de la COVID-19 ou d'être contaminées par celle-ci ne constitue pas une « prestation de maladie », visée à cette disposition, et ne relève donc pas du champ d'application de ce règlement.

- 2) **L'article 45 TFUE et l'article 7 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union,**

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle l'octroi d'une indemnisation pour le manque à gagner subi par les travailleurs en raison d'un confinement ordonné à la suite d'un résultat positif au test de dépistage de la COVID-19 est subordonné à la condition que l'imposition de la mesure de confinement soit ordonnée par une autorité de cet État membre au titre de cette réglementation.

E. Libertés d'établissement et de prestation de services

Arrêt du 3 décembre 2020, *BONVER WIN, a. s. contre Ministerstvo financí ČR*, C-311/19

Dans l'affaire C-311/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque), par décision du 21 mars 2019, parvenue à la Cour le 16 avril 2019, dans la procédure

BONVER WIN, a.s.

contre

Ministerstvo financí ČR,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de chambre, MM. N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (rapporteur) et M^{me} K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. M. Longar, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mars 2020,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, O. Serdula et J. Vláčil ainsi que par M^{me} T. Machovičová, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^{me} Zs. Wagner, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. J. M. Hoogveld et M^{me} M. K. Bulterman, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} L. Armati, P. Němečková et K. Walkerová, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 septembre 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BONVER WIN a.s. au Ministerstvo financí ČR (ministère des Finances de la République tchèque) au sujet de la légalité d'une décision retirant à cette société l'autorisation d'exploiter des jeux de paris dont elle bénéficiait sur le territoire de la ville de Děčín (République tchèque).

Le cadre juridique

- 3 L'article 50, paragraphe 4, du zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (loi n° 202/1990, sur les loteries et autres jeux similaires), dispose :

« Par un arrêté d'application générale, une commune peut restreindre l'exploitation des jeux de paris [...], des loteries et autres jeux similaires [...] aux seules périodes et aux seuls lieux énumérés dans cet arrêté, déterminer les périodes et les lieux où l'exploitation des loteries et autres jeux similaires est interdite ou proscrire entièrement leur exploitation sur tout le territoire de la commune. »

- 4 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (arrêté d'application générale n° 3/2013 de la ville de Děčín, portant réglementation de l'exploitation des jeux de paris, loteries et autres jeux similaires, ci-après l'« arrêté d'application générale n° 3/2013 »), adopté par le conseil de la ville de Děčín sur la base de l'article 50, paragraphe 4, de la loi n° 202/1990, sur les loteries et autres jeux similaires, est ainsi libellé :

« Sur la totalité du territoire de la ville de Děčín, à l'exclusion des casinos situés dans les lieux énumérés à l'annexe 1 du présent arrêté, est interdite l'exploitation :

- a) des jeux de paris visés à l'article 2, sous i), l), m) et n), de la loi relative aux loteries,
- b) des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 2, sous j), de la loi relative aux loteries,
- c) des loteries et autres jeux similaires visés à l'article 50, paragraphe 3, de la loi relative aux loteries. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 5 BONVER WIN est une société commerciale établie en République tchèque qui exploite des jeux de paris.
- 6 Par décision du 22 octobre 2013, le Ministère des Finances a, conformément à l'arrêté d'application générale n° 3/2013, retiré à BONVER WIN l'autorisation dont elle bénéficiait jusqu'alors d'exploitation de jeux de paris dans un établissement situé sur le territoire de la ville de Děčín, au motif que le lieu d'exploitation ne figurait pas au nombre de ceux énumérés à l'annexe 1 de cet arrêté.
- 7 BONVER WIN a introduit contre cette décision une réclamation qui a été rejetée par le ministre des Finances le 22 juillet 2014.
- 8 BONVER WIN a alors introduit un recours devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque), qui a rejeté le recours. Cette juridiction a relevé, en ce qui concerne l'argument relatif à l'incompatibilité de la réglementation nationale avec le droit de l'Union, que ce dernier ne s'applique pas à la situation de BONVER WIN, dans la mesure où cette société n'a pas fait usage de son droit à la libre prestation des services.
- 9 BONVER WIN a introduit un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi en faisant valoir que le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague) avait commis une erreur en concluant à l'inapplicabilité du droit de l'Union à l'affaire au principal. Elle soutient que le fait, corroboré par une attestation établie par un témoin, qu'une partie de la clientèle de son établissement à

Děčín, ville située à environ 25 km de la frontière allemande, était composée de ressortissants d'autres États membres rend applicable l'article 56 TFUE.

- 10 La juridiction de renvoi, qui indique l'existence d'une divergence dans sa jurisprudence au sujet de l'applicabilité des dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation des services à des situations comparables à celle en cause au principal, souligne qu'une réglementation telle que celle en cause au principal peut être à l'origine d'une restriction à la liberté des destinataires des services. Cette juridiction fait observer, d'une part, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, que les services qu'un prestataire établi dans un État membre fournit, sans se déplacer, à un destinataire établi dans un autre État membre constituent une prestation de services transfrontalière et que de tels destinataires peuvent, également, être des touristes ou des personnes qui se déplacent dans le cadre d'un voyage d'études.
- 11 D'autre part, elle considère qu'une telle réglementation, indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants des autres États membres, ne serait, en règle générale, susceptible de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elle s'applique à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres.
- 12 La juridiction de renvoi considère toutefois que, si la Cour a clarifié l'applicabilité de l'article 56 TFUE à des situations dans lesquelles un prestataire offre ses services par téléphone ou Internet ainsi qu'à celles relatives aux groupes de touristes qui constituent des destinataires de services, elle n'a pas clairement établi si cet article est applicable en raison du seul fait qu'un groupe de ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne peut utiliser ou utilise dans un État donné un service fourni principalement à des ressortissants nationaux. À cet égard, la juridiction de renvoi doute qu'une visite occasionnelle d'un seul ressortissant d'un autre État membre de l'Union dans un établissement fournissant certains services entraîne automatiquement l'applicabilité de l'article 56 TFUE à toute législation nationale régissant de manière générale ce secteur national de services.
- 13 En outre, la juridiction de renvoi se demande, d'une part, s'il ne conviendrait pas d'établir dans le domaine de la libre prestation des services, à l'instar de ce qui existe dans le domaine de la libre circulation des marchandises, une règle de minimis, fondée sur l'existence d'un lien suffisant de la réglementation en cause avec la libre prestation des services. Si une telle règle était dégagée, une réglementation indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de l'État membre concerné, ayant une incidence marginale sur les échanges entre les États membres ne relèverait pas du champ d'application de l'article 56 TFUE. D'autre part, cette juridiction demande s'il y a lieu de transposer, dans le cadre de la libre prestation des services, les enseignements de l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905), et d'exclure du champ d'application de l'article 56 TFUE les mesures indistinctement applicables, qui affectent de la même manière, en droit comme en fait, tous les prestataires de services exerçant leur activité sur le territoire national.
- 14 Dans ces conditions, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les articles 56 [TFUE et suivants] s'appliquent-ils à une législation nationale (un arrêté communal d'application générale) interdisant dans une partie d'une commune un service déterminé, au seul motif qu'une partie des clients du prestataire de services concerné par cette réglementation peut provenir ou provient d'un autre État membre de l'Union européenne ?

Dans l'affirmative, aux fins de l'applicabilité de l'article 56 TFUE, suffit-il d'invoquer l'éventuelle présence de clients d'un autre État membre ou le prestataire de services est-il tenu de prouver la réalité de la fourniture de services à des clients originaires d'autres États membres ?

- 2) Importe-t-il, d'une quelconque manière, pour la réponse à la première question déferée :
- a) que la restriction potentielle à la libre prestation des services soit considérablement limitée, et ce tant sur le plan géographique que sur le plan matériel (applicabilité éventuelle de l'exception de minimis) ;
- b) qu'il n'apparaisse pas clairement que la législation nationale réglementerait différemment, en droit ou en fait, la situation des opérateurs fournissant des services principalement à des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne, d'une part, et celle des opérateurs ciblant les clients nationaux, d'autre part ? »

Sur les questions préjudicielles

- 15 Par ses questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si et, le cas échéant, à quelles conditions l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsque cette société fait valoir qu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.
- 16 Pour répondre à ces questions, il convient de rappeler que des législations nationales telles que celle en cause au principal, qui sont indistinctement applicables aux ressortissants de différents États membres, ne sont, en règle générale, susceptibles de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elles s'appliquent à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 24, et ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 17).
- 17 En effet, les dispositions du traité FUE en matière de libre prestation des services ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, en ce sens, arrêt du 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, point 47 et jurisprudence citée).
- 18 Cela étant, il y a lieu de rappeler que l'article 56 TFUE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues. Par ailleurs, la liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 51 ainsi que jurisprudence citée). Elle inclut la liberté des destinataires des services de se rendre dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service, sans être gênés par des restrictions, les touristes devant être considérés comme des destinataires de services (voir, en ce sens, arrêts du 31 janvier 1984, *Luisi et Carbone*, 286/82 et 26/83, EU:C:1984:35, point 16 ; du 2 février 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, point 15, ainsi que du 2 avril 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 52).
- 19 À cet égard, d'une part, la Cour a déjà jugé que les services qu'un prestataire établi dans un État membre fournit, sans se déplacer, à un destinataire établi dans un autre État membre constituent

une prestation de services transfrontalière, au sens de l'article 56 TFUE (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 26 ainsi que jurisprudence citée).

- 20 D'autre part, il est sans pertinence que la restriction à l'égard d'un prestataire de services est imposée par l'État membre de son origine. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la libre prestation des services concerne non seulement les restrictions établies par l'État d'accueil mais aussi celles établies par l'État d'origine (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, point 30).
- 21 Il convient de relever que, comme il a été souligné par M. l'avocat général au point 50 de ses conclusions, le traité appréhende les restrictions imposées à l'égard des prestataires de services et celles imposées à l'égard des destinataires de services de manière identique. Partant, une fois que la situation entre dans le champ d'application de l'article 56 TFUE, tant le destinataire que le prestataire d'un service peuvent invoquer ledit article.
- 22 Ainsi, la Cour a déjà jugé que le droit à la libre prestation des services peut être invoqué par une entreprise à l'égard de l'État où elle est établie, dès lors que les services sont fournis à des destinataires établis dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, point 30 et jurisprudence citée).
- 23 Il convient, toutefois, de rappeler que, saisie par une juridiction nationale dans le contexte d'une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, la Cour ne saurait, sans indication de cette juridiction autre que le fait que la réglementation en cause est indistinctement applicable aux ressortissants de l'État membre concerné et aux ressortissants d'autres États membres, considérer que la demande d'interprétation préjudicielle portant sur les dispositions du traité FUE relatives aux libertés fondamentales lui est nécessaire à la solution du litige pendant devant elle. En effet, les éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances d'un litige, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État membre concerné, et l'article 56 TFUE doivent ressortir de la décision de renvoi (arrêt du 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, point 54, et ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 21).
- 24 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que l'existence d'une situation transfrontalière ne peut être présumée au seul motif que des citoyens de l'Union provenant d'autres États membres pourraient faire appel aux possibilités de services ainsi offertes (voir, en ce sens, ordonnance du 4 juin 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, non publiée, EU:C:2019:477, point 24).
- 25 En l'occurrence, il s'ensuit qu'une simple allégation d'un prestataire de services, selon laquelle une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement, ne suffit pas à établir l'existence d'une situation transfrontalière, susceptible de relever du champ d'application de l'article 56 TFUE. Pour saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle relative à la situation de ce prestataire, une juridiction nationale doit attester du bien-fondé de cette allégation dans la décision de renvoi.
- 26 S'agissant de l'éventuelle pertinence du nombre des clients en provenance d'un autre État membre, il y a lieu de rejeter, ainsi que l'a proposé M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, l'idée selon laquelle il conviendrait d'introduire une règle de *minimis* dans le domaine de la libre prestation des services.
- 27 Ainsi, il importe de relever que des circonstances telles que le nombre de clients étrangers ayant utilisé les services, le volume des services fournis ou la portée limitée de la restriction potentielle à la libre prestation des services, sur le plan géographique ou sur le plan matériel, sont sans incidence sur l'applicabilité de l'article 56 TFUE.

- 28 En particulier, il ressort d'une jurisprudence constante que la liberté visée à cet article peut être invoquée tant dans les situations caractérisées par l'existence d'un seul destinataire de services (voir, en ce sens, arrêt du 2 février 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, points 15 et 20) que dans celles où il existe un nombre indéfini de destinataires de services utilisant un nombre indéfini de services fournis par un prestataire établi dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, point 22, ainsi que du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, EU:C:2003:597, points 54 et 55).
- 29 Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 80 de ses conclusions, faire dépendre l'applicabilité de l'article 56 TFUE d'un critère quantitatif mettrait en péril l'application uniforme de cet article au sein de l'Union, de sorte qu'un tel critère ne saurait être retenu.
- 30 En outre, le point de vue de la juridiction de renvoi selon lequel une mesure d'application générale interdisant, sauf pour les exceptions qu'elle détermine, l'exploitation des jeux de hasard sur le territoire d'une commune d'un État membre, qui affecte, en droit ou en fait, de la même manière tous les prestataires établis sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, échappe au champ d'application matériel de l'article 56 TFUE, ne saurait être retenu.
- 31 En effet, la Cour a déjà jugé qu'une législation nationale qui restreint le droit d'exploitation des jeux de hasard ou d'argent à certains lieux est susceptible de constituer une entrave à la libre prestation des services qui tombe sous le coup de l'article 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2003, Anomar e.a., C-6/01, EU:C:2003:446, points 65 et 66).
- 32 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que la ville de Děčín, située à environ 25 km de la frontière allemande, est un endroit prisé par les ressortissants allemands et que BONVER WIN a, dans le cadre de la procédure nationale, fourni des preuves visant à établir qu'une partie de sa clientèle avait été composée de personnes provenant d'autres États membres, de sorte qu'il ne saurait être soutenu que l'existence d'une clientèle étrangère est purement hypothétique.
- 33 Dès lors, sous réserve de la vérification par la juridiction de renvoi des preuves fournies par BONVER WIN, il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 56 TFUE s'applique dans une situation telle que celle en cause au principal.
- 34 Ce constat est, toutefois, sans préjudice de la compatibilité éventuelle de la réglementation nationale en cause au principal avec ledit article. La Cour n'a pas été saisie de la question de savoir si cet article s'oppose à une telle réglementation ni ne dispose d'informations pertinentes permettant de fournir à la juridiction de renvoi des indications utiles à cet égard.
- 35 Compte tenu de ces considérations, il y a lieu de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsqu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.

Sur les dépens

- 36 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il trouve à s'appliquer à la situation d'une société établie dans un État membre, qui a perdu son autorisation pour exploiter des jeux de hasard à la suite de l'entrée en vigueur, dans cet État membre, d'une réglementation déterminant les lieux dans lesquels il est permis d'organiser de tels jeux, indistinctement applicable à tous les prestataires exerçant leur activité sur le territoire de cet État membre, que ces prestataires fournissent des prestations aux ressortissants nationaux ou aux ressortissants des autres États membres, lorsqu'une partie de sa clientèle provient d'un État membre autre que celui de son établissement.

Arrêt du 22 décembre 2022, *Airbnb Ireland et Airbnb Payments UK*, C-83/21

Dans l'affaire C-83/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décision du 26 janvier 2021, parvenue à la Cour le 9 février 2021, dans la procédure

Airbnb Ireland UC plc,

Airbnb Payments UK Ltd

contre

Agenzia delle Entrate,

en présence de :

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo (Federalberghi),

Renting Services Group Srls,

Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),

LA COUR (deuxième chambre),

[...]

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 juillet 2022,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 5, sous a), de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (JO 2000, L 178, p. 1), de l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), et de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous e) et f), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1), ainsi que de l'article 56 et de l'article 267, troisième alinéa, TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Airbnb Ireland UC plc et Airbnb Payments UK Ltd à l'Agenzia delle Entrate (administration fiscale, Italie) au sujet de la légalité d'un dispositif de droit italien relatif au régime fiscal des services d'intermédiation immobilière concernant des locations de courte durée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2000/31

3 Aux termes du considérant 12 de la directive 2000/31 :

« Il est nécessaire d'exclure du champ d'application de la présente directive certaines activités compte tenu du fait que la libre prestation des services dans ces domaines ne peut être, à ce stade, garantie au regard du traité ou du droit communautaire dérivé existant. Cette exclusion doit être sans préjudice des éventuels instruments qui pourraient s'avérer nécessaires pour le bon fonctionnement du marché intérieur. La fiscalité, notamment la taxe sur la valeur ajoutée frappant un grand nombre des services visés par la présente directive, doit être exclue du champ d'application de la présente directive. »

4 Le considérant 13 de cette directive énonce :

« La présente directive n'a pas pour but d'établir des règles en matière d'obligations fiscales ni ne préjuge de l'élaboration d'instruments communautaires relatifs aux aspects fiscaux du commerce électronique. »

5 L'article 1^{er} de ladite directive, intitulé « Objectif et champ d'application », dispose :

« 1. La présente directive a pour objectif de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en assurant la libre circulation des services de la société de l'information entre les États membres.

[...]

5. La présente directive n'est pas applicable :

a) au domaine de la fiscalité ;

[...] »

La directive 2006/123

6 Aux termes du considérant 29 de la directive 2006/123 :

« Compte tenu du fait que le traité prévoit des bases juridiques spécifiques en matière de fiscalité, et compte tenu des instruments communautaires déjà adoptés dans ce domaine, il convient d'exclure le domaine de la fiscalité du champ d'application de la présente directive. »

7 L'article 2 de cette directive, intitulé « Champ d'application », dispose, à son paragraphe 3 :

« La présente directive ne s'applique pas en matière fiscale. »

La directive 2015/1535

8 L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2015/1535 énonce :

« 1. Au sens de la présente directive, on entend par :

[...]

e) “règle relative aux services”, une exigence de nature générale relative à l'accès aux activités de services [de la société de l'information] et à leur exercice, notamment les dispositions relatives au prestataire de services, aux services et au destinataire de services, à l'exclusion des règles qui ne visent pas spécifiquement [c]es services [...]

Aux fins de la présente définition :

i) une règle est considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information lorsque, au regard de sa motivation et du texte de son dispositif, elle a pour finalité et pour objet spécifiques, dans sa totalité ou dans certaines dispositions ponctuelles, de régler de manière explicite et ciblée ces services ;

ii) une règle n'est pas considérée comme visant spécifiquement les services de la société de l'information si elle ne concerne ces services que d'une manière implicite ou incidente ;

f) “règle technique”, une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services.

Constituent notamment des règles techniques de facto :

i) les dispositions législatives, réglementaires ou administratives d'un État membre qui renvoient soit à des spécifications techniques ou à d'autres exigences ou à des règles relatives aux services, soit à des codes professionnels ou de bonne pratique qui se réfèrent eux-mêmes à des spécifications techniques ou à d'autres exigences ou à des règles relatives aux services, dont le respect confère une présomption de conformité aux prescriptions fixées par lesdites dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;

ii) les accords volontaires auxquels l'autorité publique est partie contractante et qui visent, dans l'intérêt général, le respect de spécifications techniques ou d'autres exigences, ou de règles relatives aux services, à l'exclusion des cahiers de charges des marchés publics ;

iii) les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services liées à des mesures fiscales ou financières qui affectent la consommation de produits ou de services en encourageant le respect de ces spécifications techniques ou autres exigences ou règles relatives aux services ; ne sont pas concernées les spécifications techniques ou autres exigences ou les règles relatives aux services liées aux régimes nationaux de sécurité sociale.

[...] »

9 L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive dispose :

« Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission [européenne] tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. »

Le droit italien

10 L'article 4 du decreto-legge n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (décret-loi n° 50, portant dispositions urgentes en matière financière, initiatives en faveur des organismes territoriaux, interventions supplémentaires en faveur des zones touchées par des séismes et mesures de développement), du 24 avril 2017 (supplément ordinaire à la GURI n° 95 du 24 avril 2017), converti en loi, avec des modifications, par la loi n° 96, du 21 juin 2017 (supplément ordinaire à la GURI n° 144 du 23 juin 2017), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « régime fiscal de 2017 »), intitulé « Régime fiscal des locations de courte durée », est libellé comme suit :

« 1. Aux fins du présent article, on entend par locations de courte durée les contrats de location d'immeubles à usage d'habitation d'une durée maximale de 30 jours, y compris ceux qui prévoient la prestation de services de fourniture de linge de maison et de nettoyage des locaux, conclus par des personnes physiques, en dehors de l'exercice d'une activité d'entreprise, directement ou par l'intermédiaire de personnes qui exercent des activités d'intermédiation immobilière, ou de personnes qui gèrent des portails télématiques, en mettant en contact des personnes à la recherche d'un immeuble avec des personnes disposant d'unités de bâtiment à louer.

2. À compter du 1^{er} juin 2017, les revenus dérivant des contrats de location de courte durée conclus à partir de cette date sont soumis aux dispositions de l'article 3 du decreto legislativo n. 23 – Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale (décret législatif n° 23, portant dispositions relatives au fédéralisme fiscal municipal), du 14 mars 2011 (GURI n° 67, du 23 mars 2011), au taux de 21 % en cas d'option pour l'impôt de substitution sous la forme de l'impôt cédulaire par prélèvement libératoire.

3. Les dispositions du paragraphe 2 sont également applicables aux montants bruts dérivant des contrats de sous-location et des contrats à titre onéreux conclus par le commodataire qui ont pour objet la jouissance de l'immeuble par des tiers, lorsqu'ils sont conclus aux conditions prévues au paragraphe 1.

[...]

4. Les personnes qui exercent des activités d'intermédiation immobilière, ainsi que celles qui gèrent des portails télématiques, en mettant en contact des personnes à la recherche d'un immeuble avec des personnes qui disposent d'unités de bâtiment à louer, transmettent les données relatives aux contrats visés aux paragraphes 1 et 3 conclus par leur intermédiaire avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle ces données font référence. L'absence de communication desdites données ainsi que la communication incomplète ou inexacte de celles-ci sont passibles de la sanction prévue à l'article 11, paragraphe 1, du decreto legislativo n. 471 [– Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662] [décret législatif n° 471, portant réforme des sanctions fiscales non pénales dans le domaine des impôts directs, de la taxe sur la valeur ajoutée et du recouvrement des impôts, en application de l'article 3(133)(q) de la loi n° 662 du 23 décembre 1996], du 18 décembre 1997 [supplément ordinaire à la GURI n° 5, du 8 janvier 1998]. La sanction est réduite de moitié si la transmission est effectuée dans les quinze jours suivant la date limite ou si, dans le même délai, la transmission correcte des données est effectuée.

5. Les personnes résidentes sur le territoire de l'État qui exercent des activités d'intermédiation immobilière, ainsi que celles qui gèrent des portails télématiques, en mettant en contact des personnes à la recherche d'un immeuble avec des personnes qui disposent d'unités de bâtiment à louer, lorsqu'elles encaissent les loyers ou les contreparties relatifs aux contrats visés aux paragraphes 1 et 3, ou lorsqu'elles interviennent dans le cadre du paiement de ces loyers et contreparties, opèrent, en qualité de collecteurs de l'impôt, une retenue de 21 % sur le montant des loyers et contreparties lors du paiement au bénéficiaire et procèdent au versement de celle-ci [...]. Dans le cas de figure où il n'est pas opté pour l'application du régime visé au paragraphe 2, cette retenue est considérée comme étant opérée à titre d'acompte.

5 bis Les personnes non résidentes visées au paragraphe 5 qui possèdent un établissement stable en Italie, au sens de l'article 162 du texte unique relatif aux impôts sur le revenu, résultant du decreto del Presidente della Repubblica n. 917 [– Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (décret du Président de la République n° 917, portant approbation du texte de l'impôt sur le revenu consolidé)], du 22 décembre 1986 [supplément ordinaire à la GURI n° 302, du 31 décembre 1986], lorsqu'elles encaissent les loyers ou les contreparties relatifs aux contrats visés aux paragraphes 1 et 3, ou lorsqu'elles interviennent dans le cadre du paiement de ces loyers ou contreparties, remplissent les obligations découlant du présent article par le truchement de leur établissement stable. Aux fins du respect des obligations découlant du présent article, les personnes non résidentes considérées comme étant dépourvues d'établissement stable en Italie désignent, en leur qualité de responsables de l'impôt, un représentant fiscal choisi parmi les personnes énumérées à l'article 23 du decreto del Presidente della Repubblica n. 600 [– Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi (décret du Président de la République n° 600, portant dispositions communes sur l'évaluation de l'impôt sur le revenu)], du 29 septembre 1973 [supplément ordinaire à la GURI n° 268, du 16 octobre 1973].

5 ter La personne qui encaisse les loyers ou les contreparties, ou qui intervient dans le cadre du paiement de ces loyers ou de ces contreparties, est responsable du paiement de la taxe de séjour visée à l'article 4 du décret législatif n° 23, du 14 mars 2011, et de la taxe de séjour [...], ainsi que des autres obligations prévues par la loi et par le règlement communal.

6. Les dispositions de mise en œuvre des paragraphes 4, 5 et 5 bis du présent article, y compris celles qui sont relatives à la transmission et à la conservation des données par l'intermédiaire, sont établies par décision du directeur de l'administration fiscale, adoptée dans les 90 jours à compter de l'entrée en vigueur du présent décret. »

11 Le régime fiscal de 2017 a été modifié par le decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 – Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (décret-loi n° 34, du 30 avril 2019, relatif aux mesures urgentes en faveur de la croissance économique et pour la résolution des situations spécifiques en période de crise, GURI n. 100 du 30 avril 2019, ci-après le « décret-loi de 2019 »), converti, avec des modifications, en loi du 28 juin 2019 (legge del 28 giugno 2019 n. 58, supplément ordinaire à la GURI n° 151, du 29 juin 2019).

12 Aux termes de l'article 13 quater, paragraphe 1, du décret-loi de 2019, l'article 4, paragraphe 5 bis, du régime fiscal de 2017 est complété comme suit :

« En l'absence de désignation d'un représentant fiscal, les personnes résidentes sur le territoire de l'État qui appartiennent à la même catégorie que les personnes visées ci-dessus sont solidairement responsables avec ces dernières de la mise en œuvre et du versement de la retenue sur le montant des loyers et des contreparties relatifs aux contrats visés aux paragraphes 1 et 3. »

13 L'article 13 quater, paragraphe 4, de ce décret-loi dispose :

« Afin d'améliorer la qualité de l'offre touristique, d'assurer la protection des touristes et de lutter contre les formes irrégulières d'hébergement, ainsi qu'à des fins fiscales, il est institué [...] une base de données

spéciale des structures d'hébergement et des immeubles destinés aux locations de courte durée présents sur le territoire national, lesquels sont identifiés au moyen d'un code alphanumérique, ci-après le "code d'identification", à utiliser dans toute communication relative à l'offre et à la promotion des services aux utilisateurs. »

14 Aux termes de l'article 13 quater, paragraphe 7, dudit décret-loi, « [l]es propriétaires des structures d'hébergement, les personnes qui exercent des activités d'intermédiation immobilière et les personnes qui gèrent des portails télématiques, en mettant en contact des personnes à la recherche d'un immeuble ou de portions d'un immeuble avec des personnes qui disposent d'unités de bâtiment ou de portions d'unités de bâtiment à louer, sont tenues de publier le code d'identification dans les communications relatives à l'offre et à la promotion ».

15 Enfin, aux termes de l'article 13 quater, paragraphe 8, du décret-loi de 2019, « [l]e non-respect des dispositions visées au paragraphe 7 entraîne l'application d'une amende de 500 à 5 000 euros » et, « [e]n cas de répétition de l'infraction, la sanction est majorée du double du montant dû ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Les requérantes au principal gèrent le portail télématique d'intermédiation immobilière Airbnb, qui permet de mettre en relation, d'une part, des bailleurs disposant de lieux d'hébergement et, d'autre part, des personnes recherchant ce type d'hébergement, en percevant du client le paiement afférent à la mise à disposition du logement avant le début de la location et en transférant ce paiement au bailleur après que la location a débuté, s'il n'y a pas eu de contestation de la part du locataire.

17 Les requérantes au principal ont présenté un recours devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), tendant à l'annulation, premièrement, de la décision n° 132395 du directeur de l'administration fiscale, du 12 juillet 2017, mettant en œuvre le régime fiscal de 2017, et, deuxièmement, de la circolare interpretativa n. 24 dell'Agenzia delle Entrate – Regime fiscale delle locazioni brevi – Art[icolo] 4 [del regime fiscale del 2017] (circulaire interprétative n° 24 de l'administration fiscale, mentionnant comme objet « Régime fiscal des baux de courte durée – Art[icle] 4 [du régime fiscal de 2017] »), du 12 octobre 2017, dans sa version applicable au litige au principal, relative à l'application de ce régime fiscal.

18 Par un jugement du 18 février 2019, cette juridiction a rejeté ce recours, jugeant que, premièrement, le régime fiscal de 2017 n'avait pas introduit de « règle technique » ou de « règle relative aux services », deuxièmement, l'obligation de transmettre les données des contrats et d'appliquer une retenue à la source ne violait ni le principe de libre prestation des services ni le principe de libre concurrence et, troisièmement, l'obligation de désigner un représentant fiscal, lorsqu'une personne gérant un portail télématique d'intermédiation immobilière n'est pas résidente ou établie en Italie, était conforme aux exigences de proportionnalité et de nécessité fixées par la jurisprudence de la Cour en matière de libre prestation des services.

19 Les requérantes au principal ont introduit un pourvoi contre ce jugement devant la juridiction de renvoi, le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie).

20 Par une décision du 11 juillet 2019, parvenue à la Cour le 30 septembre 2019, la juridiction de renvoi a soumis à la Cour trois questions préjudicielles concernant plusieurs dispositions du droit de l'Union.

21 Par l'ordonnance du 30 juin 2020, Airbnb Ireland et Airbnb Payments UK (C-723/19, non publiée, EU:C:2020:509), la Cour a déclaré manifestement irrecevable cette demande de décision préjudicielle, tout en précisant que la juridiction de renvoi était à même de lui soumettre une nouvelle demande de décision préjudicielle assortie des indications lui permettant d'apporter une réponse utile aux questions posées.

22 C'est dans ces conditions que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a de nouveau décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Comment convient-il d'interpréter les expressions "règle technique" des services de la société de l'information et "règle relative aux services" de la société de l'information qui figurent dans la directive [2015/1535] et, en particulier, ces expressions doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles couvrent également des mesures de nature fiscale qui ne visent pas directement à réglementer le service spécifique de la société de l'information, mais qui sont de nature à régler l'exercice concret de l'activité sur le territoire de l'État membre, notamment en mettant à la charge de tous les prestataires de services d'intermédiation immobilière, y compris, par conséquent, ceux qui ne sont pas établis dans cet État et qui fournissent leurs services en ligne, des obligations qui ont pour fonction de contribuer à l'efficacité du recouvrement des impôts dus par les bailleurs, telles que :

a) la collecte et la communication ultérieure aux autorités fiscales de l'État membre des données relatives aux contrats de location de courte durée conclus à la suite de l'activité de l'intermédiaire ;

b) la retenue de la quote-part due au fisc des sommes versées par les preneurs aux bailleurs et le versement ultérieur de ces sommes au Trésor public [?]

2) a) Le principe de libre prestation des services énoncé à l'article 56 TFUE ainsi que, s'ils sont jugés applicables dans le domaine en cause, les principes analogues résultant des directives [2006/123] et [2000/31] s'opposent-ils à une mesure nationale qui prévoit, à la charge des intermédiaires immobiliers actifs en Italie – y compris, par conséquent, les opérateurs non établis qui fournissent leurs services en ligne – des obligations de collecte des données relatives aux contrats de location de courte durée conclus par leur intermédiaire et de communication ultérieure de ces données à l'administration fiscale, aux fins du recouvrement des impôts directs dus par les utilisateurs du service ?

b) Le principe de libre prestation des services énoncé à l'article 56 TFUE ainsi que, s'ils sont jugés applicables dans le domaine en cause, les principes analogues résultant des directives [2006/123] et [2000/31] s'opposent-ils à une mesure nationale qui prévoit, à la charge des intermédiaires immobiliers actifs en Italie – y compris, par conséquent, les opérateurs non établis qui fournissent leurs services en ligne – qui interviennent au cours de la phase du paiement afférent aux contrats de location de courte durée conclus par leur intermédiaire, l'obligation d'opérer, aux fins du recouvrement des impôts directs dus par les utilisateurs du service, une retenue sur ces paiements et de la verser ensuite au Trésor public ?

c) En cas de réponse affirmative aux questions qui précèdent, l'application du principe de libre prestation des services énoncé à l'article 56 TFUE ainsi que, s'ils sont jugés applicables dans le domaine en cause, des principes analogues résultant des directives [2006/123] et [2000/31] peut-elle néanmoins être restreinte, conformément au droit de l'Union, par des mesures nationales telles que celles décrites ci-dessus, sous a) et b), compte tenu de l'inefficacité, dans le cas contraire, du prélèvement fiscal relatif aux impôts directs dus par les utilisateurs du service ?

d) L'application du principe de libre prestation des services énoncé à l'article 56 TFUE ainsi que, s'ils sont jugés applicables dans le domaine en cause, des principes analogues résultant des directives [2006/123] et [2000/31] peut-elle être restreinte, conformément au droit de l'Union, par une mesure nationale qui impose aux intermédiaires immobiliers non établis en Italie l'obligation de désigner un représentant fiscal tenu d'exécuter, au nom et pour le compte de l'intermédiaire non établi, les mesures nationales décrites ci-dessus, sous b), eu égard à l'inefficacité, dans le cas contraire, du prélèvement fiscal relatif aux impôts directs dus par les utilisateurs du service ?

3) L'article 267, troisième alinéa, TFUE doit-il être interprété en ce sens que, en présence d'une question d'interprétation du droit de l'Union (primaire ou dérivé) soulevée par l'une des parties au principal et assortie de l'indication précise du texte des questions, le juge conserve néanmoins la faculté de procéder à la formulation autonome de ces questions, en indiquant de manière discrétionnaire, en son

âme et conscience, les dispositions de référence du droit de l'Union, les dispositions nationales qui sont potentiellement contraires à celles-ci et le libellé exact des questions, pourvu qu'elles demeurent dans le cadre de l'objet du litige, ou est-il tenu de reprendre les questions telles qu'elles ont été formulées par la partie demandant le renvoi ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions préjudicielles

Sur l'applicabilité des directives 2000/31, 2006/123 et 2015/1535 aux mesures de nature fiscale

23 Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi interroge la Cour, en substance, sur la question de savoir si les expressions « règle technique » des services de la société de l'information et « règle relative aux services » de la société de l'information qui figurent dans la directive 2015/1535 doivent être comprises en ce sens qu'elles couvrent également des mesures de nature fiscale qui ne visent pas directement à réglementer un service spécifique de la société de l'information, mais qui sont de nature à régler l'exercice concret de l'activité en cause sur le territoire de l'État membre concerné.

24 Dans le cadre de sa deuxième question préjudicielle, sous a) à d), la juridiction de renvoi mentionne les directives 2000/31 et 2006/123, à supposer que les principes qu'elles énoncent soient « jugés applicables dans le domaine en cause ».

25 S'agissant, en premier lieu, de la directive 2000/31, ainsi que la Cour a eu l'occasion de le souligner aux points 27 à 30 de l'arrêt du 27 avril 2022, *Airbnb Ireland* (C-674/20, ci-après l'« arrêt *Airbnb Ireland* », EU:C:2022:303), cette directive, premièrement, a été adoptée sur le fondement, notamment, de l'article 95 CE, dont les termes ont été repris à l'article 114 TFUE, qui exclut de son champ d'application, à son paragraphe 2, les « dispositions fiscales », ces termes couvrant non seulement tous les domaines de la fiscalité, mais aussi tous les aspects de cette matière. Deuxièmement, cette interprétation ressort également du fait que l'article 114, paragraphe 2, TFUE fait partie d'un chapitre 3, intitulé « Le rapprochement des législations », qui suit un chapitre 2, intitulé « Dispositions fiscales », au sein du titre VII du traité FUE, ayant pour objet « [l]es règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations », de telle sorte que tout ce qui a trait à ce chapitre 3, à savoir le rapprochement des législations, ne porte pas sur ce qui relève de ce chapitre 2, à savoir les dispositions fiscales. Troisièmement, ce raisonnement prévaut s'agissant du droit dérivé adopté sur le fondement de l'article 95 CE, puis de l'article 114 TFUE, ledit raisonnement étant conforté par l'interprétation littérale des termes vastes employés à l'article 1^{er}, paragraphe 5, sous a), de la directive 2000/31, à savoir le « domaine de la fiscalité ». Quatrièmement, ces considérations sont corroborées par les considérants 12 et 13 de la directive 2000/31.

26 S'agissant, en deuxième lieu, de la directive 2006/123, il convient, d'une part, d'indiquer que celle-ci exclut de son champ d'application, selon les termes figurant à l'article 2, paragraphe 3, de cette directive, la « matière fiscale ».

27 D'autre part, le considérant 29 de ladite directive est explicite quant au motif de l'exclusion en question, puisqu'il rappelle que le traité FUE prévoit des bases juridiques spécifiques en matière de fiscalité et que, compte tenu des instruments du droit de l'Union déjà adoptés dans ce domaine, il convient d'exclure le domaine de la fiscalité du champ d'application de la même directive.

28 Compte tenu de la généralité des termes « matière fiscale » et « domaine de la fiscalité », ainsi que des bases juridiques expresses prévues à cet égard par le traité FUE, les considérations énoncées au point 25 du présent arrêt valent donc également s'agissant de l'exclusion de la « matière fiscale » de la directive 2006/123.

29 S'agissant, en troisième lieu, de la directive 2015/1535, il importe de relever que celle-ci vise « le traité [FUE], et notamment ses articles 114, 337 et 43 ». Ainsi, il convient d'emblée de relever que l'exclusion prévue à l'article 114, paragraphe 2, TFUE concernant les « dispositions fiscales » s'applique également à propos de cette directive, pour les motifs exposés au point 25 du présent arrêt.

30 En outre, la teneur de la directive 2015/1535 confirme indirectement l'exclusion des « dispositions fiscales » de son champ d'application, puisque le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous f), iii), de cette directive mentionne, au nombre des règles techniques de facto, les spécifications techniques ou d'autres exigences ou les règles relatives aux services « liées à des mesures fiscales ou financières ». Il ne s'agit donc pas de mesures de nature fiscale en tant que telles, mais uniquement de mesures liées à des mesures fiscales (voir, en ce sens, arrêt du 8 octobre 2020, Admiral Sportwetten e.a., C-711/19, EU:C:2020:812, point 38), ces dernières demeurant, par conséquent, en tant que telles, hors du champ d'application de ladite directive.

31 Partant, il convient de déterminer si des mesures telles que celles introduites dans le droit italien par le régime fiscal de 2017 relèvent du « domaine de la fiscalité », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, sous a), de la directive 2000/31, de la « matière fiscale », au sens de l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/123, et sont donc des « dispositions fiscales », au sens de l'article 114 TFUE, que vise expressément la directive 2015/1535.

32 Ainsi qu'il ressort du point 10 du présent arrêt, le régime fiscal de 2017 modifie la législation fiscale italienne relative aux locations de courte durée, que ces locations soient effectuées, selon les termes de l'article 4, paragraphe 1, de ce régime, « directement ou par l'intermédiaire de personnes qui exercent des activités d'intermédiation immobilière, ou de personnes qui gèrent des portails télématiques ».

33 Pèsent désormais sur l'ensemble des personnes susmentionnées trois types d'obligations, à savoir, tout d'abord, l'obligation de collecte et de communication aux autorités fiscales des données relatives aux contrats de location conclus à la suite de leur intermédiation, ensuite, compte tenu de leur intervention dans le paiement du loyer, l'obligation de retenue de l'impôt dû sur les sommes versées par les preneurs aux bailleurs et de versement de cet impôt au Trésor public, soit à titre libératoire, soit à titre d'acompte en fonction du choix effectué par les bailleurs, et, enfin, à défaut d'établissement stable en Italie, l'obligation d'y désigner un représentant fiscal.

34 En premier lieu, concernant l'obligation de collecte et de communication aux autorités fiscales des données relatives aux contrats de location conclus à la suite de l'intermédiation immobilière, il importe de souligner que, s'il est exact qu'une telle mesure s'adresse non pas en elle-même aux redevables de l'impôt, mais aux personnes physiques ou morales ayant joué un rôle d'intermédiaire dans les locations de courte durée, et que son objet est la fourniture d'informations à l'administration fiscale, sous peine d'amende, il n'en demeure pas moins que, premièrement, l'administration destinataire de ces informations est l'administration fiscale, deuxièmement, cette mesure fait partie d'une législation fiscale, à savoir le régime fiscal de 2017, et, troisièmement, les informations faisant l'objet de l'obligation de transmission sont indissociables, quant à leur substance, de cette législation, puisqu'elles seules sont de nature à identifier le redevable effectif de l'impôt, grâce à l'indication du lieu des locations et de l'identité des bailleurs, à permettre de déterminer l'assiette de cet impôt, en fonction des sommes perçues, et, par conséquent, d'en fixer le montant (voir, par analogie, arrêt Airbnb Ireland, point 33).

35 Cette obligation relève donc des « dispositions fiscales », au sens de l'article 114 TFUE.

36 En deuxième lieu, concernant l'obligation de retenue à la source de l'impôt dû sur les sommes versées par les preneurs aux bailleurs et de versement de cet impôt au Trésor public, soit à titre libératoire au taux préférentiel de 21 %, soit à titre d'acompte d'une imposition alors établie à un taux supérieur, en fonction du choix effectué par les bailleurs, force est de constater qu'il s'agit là, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 52 de ses conclusions, de mesures présentant « par excellence un caractère

fiscal », puisqu'elles consistent à prélever l'impôt au nom de l'administration fiscale, puis à reverser à cette dernière la somme prélevée.

37 En troisième lieu, concernant l'obligation faite aux prestataires de services d'intermédiation immobilière non établis en Italie de désigner un représentant fiscal, il convient d'observer qu'il s'agit également d'une mesure fiscale, puisqu'elle tend à assurer la perception efficace des impôts se rapportant au prélèvement à la source effectué en qualité de « responsable de l'impôt » par les prestataires de services établis dans un autre État membre, en particulier ceux gérant des portails télématiques.

38 Il résulte de ce qui précède que les trois types d'obligations introduites par le régime fiscal de 2017 dans le droit italien relèvent du « domaine de la fiscalité », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 5, sous a), de la directive 2000/31, de la « matière fiscale », au sens de l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/123, et sont donc des « dispositions fiscales », au sens de l'article 114 TFUE, que vise expressément la directive 2015/1535. Ces mesures sont, par conséquent, exclues du champ d'application respectif de ces trois directives.

39 La réponse à apporter aux première et deuxième questions préjudicielles suppose donc uniquement d'examiner la légalité de mesures telles que le régime fiscal de 2017 au regard de l'interdiction posée à l'article 56 TFUE.

40 Il y a lieu d'en conclure que, par ces questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à des mesures telles que les trois types d'obligations exposés au point 33 du présent arrêt.

Sur la légalité de mesures telles que celles découlant du régime fiscal de 2017 au regard de l'interdiction posée à l'article 56 TFUE

41 À titre liminaire, il importe de rappeler que le respect de l'article 56 TFUE s'impose aux États membres même dans le cadre de l'adoption d'une législation telle que le régime fiscal de 2017, malgré le fait que ce dernier ait trait aux impôts directs. En effet, en vertu d'une jurisprudence constante, si la fiscalité directe relève de la compétence des États membres, ces derniers doivent toutefois exercer celle-ci dans le respect du droit de l'Union (arrêt du 23 janvier 2014, Commission/Belgique, C-296/12, EU:C:2014:24, point 27 et jurisprudence citée).

42 Il convient donc d'envisager tour à tour les trois types d'obligations imposées par le régime fiscal de 2017.

43 En premier lieu, concernant l'obligation de collecte et de communication aux autorités fiscales des données relatives aux contrats de location conclus à la suite de l'intermédiation immobilière, il ressort, tout d'abord, du libellé du régime fiscal de 2017 que celui-ci impose cette obligation à l'ensemble des tiers s'étant entremis sur le territoire italien dans un processus de location immobilière de courte durée, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, que ces dernières résident ou soient établies sur ce territoire ou pas et qu'elles interviennent par voie numérique ou selon d'autres modes de mise en relation. La réforme concrétisée par le régime fiscal de 2017 porte, ainsi qu'il résulte des motifs ayant présidé à son adoption, sur le traitement fiscal de l'ensemble des locations de courte durée et s'inscrit, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, dans une stratégie globale de lutte contre l'évasion fiscale dans ce secteur, qui y est fréquente, au moyen, notamment, de l'introduction d'une telle obligation.

44 Une telle législation n'est donc pas discriminatoire et ne porte pas, en tant que telle, sur les conditions de la prestation de services d'intermédiation, mais fait seulement obligation aux prestataires de services, une fois cette prestation réalisée, d'en conserver les données aux fins de l'exacte perception

de l'impôt se rapportant à la location des biens en cause auprès des propriétaires concernés (voir, par analogie, arrêt Airbnb Ireland, point 41).

45 À ce sujet, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une législation nationale opposable à tous les opérateurs exerçant des activités sur le territoire national, n'ayant pas pour objet de régler les conditions concernant l'exercice de la prestation des services des entreprises concernées et dont les effets restrictifs qu'elle pourrait produire sur la libre prestation des services sont trop aléatoires et trop indirects pour que l'obligation qu'elle édicte puisse être regardée comme étant de nature à entraver cette liberté, ne se heurte pas à l'interdiction posée à l'article 56 TFUE (arrêt Airbnb Ireland, point 42 et jurisprudence citée).

46 Les requérantes au principal objectent à cela que la quasi-totalité des plateformes en ligne concernées, et plus particulièrement celles qui gèrent également les paiements, sont établies dans d'autres États membres que l'Italie et que, partant, le régime fiscal de 2017 affecte plus particulièrement des services d'intermédiation tels que ceux qu'elles assurent. Elles ont ajouté, lors de l'audience, que, en réalité, ce régime fiscal avait été envisagé pour les plateformes qui gèrent les paiements et exclusivement pour celles-ci.

47 À cet égard, il est vrai que l'évolution des moyens technologiques ainsi que la configuration actuelle du marché de la prestation de services d'intermédiation immobilière aboutissent au constat que les intermédiaires fournissant leurs prestations au moyen d'un portail télématique sont susceptibles de faire face, en application d'une législation telle que celle en cause au principal, à une obligation de transmission de données à l'administration fiscale plus fréquente et plus importante que celle pesant sur d'autres intermédiaires. Toutefois, cette obligation plus grande n'est que le reflet d'un nombre de transactions plus important auxquelles ces intermédiaires procèdent et de leur part de marché respective (arrêt Airbnb Ireland, point 44).

48 En outre, en l'occurrence, contrairement à ce qu'avait constaté la Cour dans l'arrêt du 12 septembre 2019, VG Media (C-299/17, EU:C:2019:716, point 37), le libellé du régime fiscal de 2017 n'est pas uniquement neutre en apparence, puisqu'il vise effectivement l'ensemble des prestataires de services d'intermédiation immobilière, en particulier, comme la Commission l'a rappelé lors de l'audience, les agences immobilières.

49 Ensuite, la Cour a eu l'occasion de souligner que ne sont pas visées à l'article 56 TFUE des mesures dont le seul effet est d'engendrer des coûts supplémentaires pour la prestation concernée et qui affectent de la même manière la prestation de services entre les États membres et celle interne à un État membre (arrêt Airbnb Ireland, point 46 et jurisprudence citée).

50 Enfin, même si l'obligation faite à tous les prestataires de services d'intermédiation immobilière de collecter et de fournir des informations à l'administration fiscale concernant les données relatives aux contrats de location conclus à la suite de leur intermédiation peut engendrer des coûts supplémentaires, notamment liés à la recherche et au stockage des données concernées, il convient de remarquer, surtout dans le cas de services d'intermédiation fournis par voie numérique, que les données concernées sont mémorisées et digitalisées par des intermédiaires tels que les requérantes au principal, de telle sorte que, en toute hypothèse, le coût supplémentaire qu'engendre cette obligation pour ces intermédiaires apparaît réduit.

51 Ce premier type d'obligations ne comporte donc pas de restriction à la libre prestation de services telle que garantie par l'article 56 TFUE.

52 En deuxième lieu, concernant l'obligation de retenue à la source de l'impôt dû sur les sommes versées par les preneurs aux bailleurs et de versement de cet impôt au Trésor public, il convient de relever, d'une part, pour les mêmes raisons que celles exposées aux points 43 à 48 du présent arrêt, que le régime fiscal de 2017 concerne, à cet égard, l'ensemble des tiers s'étant entremis dans un processus

de location immobilière de courte durée, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, que ces dernières résident ou soient établies sur le territoire italien ou pas et qu'elles interviennent par voie numérique ou selon d'autres modes de mise en relation, dès lors qu'elles ont choisi, dans le cadre de leur prestation de services, d'encaisser les loyers ou les contreparties relatifs aux contrats visés par le régime fiscal de 2017, ou bien d'intervenir dans la perception de ces loyers ou contreparties.

53 D'autre part, il est vrai, toutefois, ainsi que la Commission l'indique dans ses observations, que, lorsque le prestataire de services est établi dans un autre État membre que l'Italie, il agit en tant que « responsable de l'impôt », conformément à l'article 4, paragraphe 5 bis, du régime fiscal de 2017, tandis que, lorsqu'il est établi en Italie, il a la qualité, selon l'article 4, paragraphe 5, de ce régime, de « collecteur de l'impôt », c'est-à-dire de substitut fiscal, ce qui a pour conséquence, à l'égard du Trésor public, de le substituer au contribuable et de le rendre redevable de l'impôt.

54 Même s'il convient de considérer, à l'instar de M. l'avocat général au point 56 de ses conclusions, que ce deuxième type d'obligations cause aux prestataires de services d'intermédiation immobilière une charge bien plus importante que celle se rapportant à une simple obligation d'information, ne serait-ce que du fait de la responsabilité financière qu'elle engendre non seulement envers l'État d'imposition, mais également envers les clients, il ne ressort pas du régime fiscal de 2017, sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi, que cette charge soit plus pesante pour les prestataires de services d'intermédiation immobilière établis dans un autre État membre que l'Italie, qu'elle ne l'est pour les entreprises qui y ont un établissement, nonobstant leur dénomination différente. En effet, ce régime fiscal leur impose les mêmes obligations de retenue à la source au nom de l'administration fiscale et de paiement de l'impôt cédulaire de 21 % à cette dernière, le prélèvement étant effectué à titre libératoire lorsque le propriétaire du bien immeuble concerné a opté pour le taux préférentiel et à titre d'acompte lorsque tel n'est pas le cas.

55 Il n'apparaît donc pas, s'agissant du deuxième type d'obligations, qu'une législation telle que le régime fiscal de 2017, dont le seul effet est d'engendrer des coûts supplémentaires pour la prestation en cause et qui affecte de la même manière la prestation de services entre les États membres et celle interne à un État membre, puisse être considérée comme interdisant, gênant ou rendant moins attrayant l'exercice de la libre prestation des services (voir, en ce sens, arrêt du 3 mars 2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, points 25 et 26 ainsi que jurisprudence citée).

56 En troisième lieu, concernant l'obligation de désigner un représentant fiscal en Italie, il résulte du libellé même de l'article 4, paragraphes 5 et 5 bis, du régime fiscal de 2017 que celle-ci pèse uniquement sur certains prestataires de services d'intermédiation immobilière dépourvus d'un établissement stable en Italie, qualifiés de « responsables de l'impôt », tandis que les prestataires de tels services établis en Italie, qualifiés de « collecteurs de l'impôt », c'est-à-dire de substituts fiscaux, n'y sont pas soumis.

57 Il importe, à cet égard, de préciser que ce troisième type d'obligations ne concerne pas l'ensemble des prestataires de services d'intermédiation immobilière non établis en Italie et s'entremettant dans le processus de location de courte durée de biens immeubles qui y sont situés. En effet, l'obligation de désigner un représentant fiscal dépend du choix fait par ces prestataires d'encaisser ou non les loyers ou les contreparties relatifs aux contrats visés par le régime fiscal de 2017, ou bien d'intervenir ou non dans la perception de ces loyers ou contreparties, c'est-à-dire de se soumettre, en pratique, au deuxième type d'obligations et d'effectuer à ce titre un prélèvement sur les sommes perçues, à titre libératoire lorsque le propriétaire du bien immeuble concerné a opté pour le taux préférentiel de 21 % et à titre d'acompte lorsque tel n'est pas le cas.

58 Toutefois, force est de constater que le régime fiscal de 2017 traite différemment, selon qu'ils disposent ou non d'un établissement stable en Italie, les prestataires de services d'intermédiation immobilière effectuant ces encaissements ou ces interventions.

59 Ainsi, il n'est pas contestable que, en obligeant les prestataires de services d'intermédiation immobilière ne disposant pas d'un établissement stable en Italie, et désireux d'intégrer dans leurs prestations de services de tels encaissements ou de telles interventions, à désigner dans cet État membre un représentant fiscal, le régime fiscal de 2017 leur impose d'effectuer des démarches ainsi que de supporter, en pratique, le coût de la rémunération de ce représentant. De telles contraintes créent, pour ces opérateurs, une gêne de nature à les dissuader d'effectuer des services d'intermédiation immobilière en Italie, en tout cas selon les modalités correspondant à leur souhait. Il en résulte que cette obligation doit être regardée comme une restriction à la libre prestation des services prohibée, en principe, par l'article 56 TFUE (voir, par analogie, arrêt du 5 mai 2011, Commission/Portugal, C-267/09, EU:C:2011:273, point 37).

60 Cela étant, c'est à juste titre que la juridiction de renvoi a indiqué que la Cour n'avait pas, dans sa jurisprudence, énoncé un principe d'incompatibilité entre l'obligation de désigner un représentant fiscal posée par une législation ou une réglementation nationale envers les personnes physiques ou morales résidant ou établies dans un autre État membre que celui de l'imposition et la libre prestation des services, dès lors que, dans chaque cas d'espèce, la Cour a examiné, au vu des caractéristiques propres de l'obligation en cause, si la restriction que celle-ci comportait pouvait être justifiée au regard des raisons impérieuses d'intérêt général poursuivies par la réglementation nationale en cause telles qu'invoquées devant la Cour par l'État membre concerné (arrêts du 5 juillet 2007, Commission/Belgique, C-522/04, EU:C:2007:405, points 47 à 58 ; du 5 mai 2011, Commission/Portugal, C-267/09, EU:C:2011:273, points 38 à 46, ainsi que du 11 décembre 2014, Commission/Espagne, C-678/11, EU:C:2014:2434, points 42 à 62).

61 Il convient, par conséquent, de procéder à l'examen de l'obligation faite aux « responsables de l'impôt » de désigner un représentant fiscal à l'aune de la jurisprudence rappelée au point 60 du présent arrêt.

62 Premièrement, s'agissant des motifs mis en avant par l'État membre concerné pour justifier la restriction relevée au point 59 du présent arrêt, ceux-ci relèvent de la lutte contre l'évasion fiscale dans le secteur des locations de courte durée, ce dernier présentant, selon les termes de la juridiction de renvoi, un « taux structurellement élevé d'évasion fiscale ». À cet égard, il y a lieu de souligner que la Cour a jugé à maintes reprises que la lutte contre l'évasion fiscale et l'efficacité des contrôles fiscaux pouvaient être invoquées pour justifier des restrictions à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité FUE (arrêt du 11 décembre 2014, Commission/Espagne, C-678/11, EU:C:2014:2434, point 45 et jurisprudence citée).

63 De même, la nécessité de garantir l'efficacité du recouvrement de l'impôt constitue une raison impérieuse d'intérêt général, susceptible de justifier une restriction à la libre prestation des services (arrêt du 11 décembre 2014, Commission/Espagne, C-678/11, EU:C:2014:2434, point 46 et jurisprudence citée).

64 C'est précisément dans la poursuite de cet objectif que s'inscrit l'obligation faite aux prestataires de services d'intermédiation immobilière effectuant les encaissements ou les interventions mentionnés au point 58 du présent arrêt et dépourvus d'un établissement stable en Italie d'y désigner un représentant fiscal. En effet, dans la mesure où, en tant que « responsables de l'impôt », ces prestataires sont chargés d'effectuer le prélèvement à la source au nom des autorités italiennes, ces dernières souhaitent, par l'intermédiaire du représentant fiscal, s'assurer que cette tâche a été menée à bien et que les montants perçus, dûment prélevés, ont ensuite été correctement reversés à l'administration fiscale, étant rappelé que ce travail de contrôle est facilité pour des prestataires de services d'intermédiation immobilière établis en Italie, puisque, dès lors qu'ils effectuent de tels prélèvements, ils acquièrent ipso jure, ainsi que cela ressort du point 53 du présent arrêt, la qualité de « collecteurs de l'impôt », c'est-à-dire de substituts fiscaux.

65 Il est, au demeurant, paradoxal que les requérantes au principal fassent grief aux autorités italiennes d'avoir, en adoptant le régime fiscal de 2017, instauré une présomption générale d'évasion ou de fraude fiscale fondée sur la circonstance qu'un prestataire de services est établi dans un autre État membre, présomption bannie par l'article 56 TFUE (arrêt du 19 juin 2014, *Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor*, C-53/13 et C-80/13, EU:C:2014:2011, point 56 et jurisprudence citée), alors que ce régime leur confère, au contraire, la tâche d'effectuer, au nom de l'administration fiscale, le prélèvement à la source de la somme correspondant à l'impôt dû et d'en effectuer le versement au Trésor public, tâche dont le législateur italien a cherché à faciliter le contrôle par l'intermédiaire de la désignation d'un représentant fiscal en Italie.

66 Il convient donc de considérer qu'une mesure fiscale telle que le troisième type d'obligations résultant du régime fiscal de 2017 poursuit un objectif légitime compatible avec le traité FUE et est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général.

67 Deuxièmement, il n'est pas contestable que ce type d'obligations est, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, propre à garantir la réalisation de l'objectif de lutte contre l'évasion fiscale.

68 Il importe, en particulier, de mettre en avant le fait que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, aux points 2 et 3 de ses conclusions, le recours à des prestataires de services d'intermédiation immobilière gérant un portail télématique, tels que les requérantes au principal, a connu un développement exponentiel et que ces prestations de services, qui, fournies par Internet, peuvent donc, par principe, être transfrontalières, correspondent toutefois à des opérations de location qui, elles, ont une localisation physique précise et, par conséquent, sont à même de revêtir un caractère imposable en fonction du droit fiscal de l'État membre concerné.

69 En outre, que les prestations de services d'intermédiation immobilière dont il s'agit soient le fait de prestataires exerçant leur activité au moyen de portails télématiques, tels que les requérantes au principal, ou qu'elles soient effectuées par des opérateurs économiques plus traditionnels, tels que des agences immobilières, force est de relever que ces locations sont souvent de courte durée, au sens de l'article 4, paragraphe 1, du régime fiscal de 2017. Par conséquent, quel que soit le mode d'entremise des prestataires de services concernés, un même bien immeuble sis en Italie peut être loué de nombreuses fois au cours d'un exercice fiscal par un bailleur donné au profit de preneurs possiblement résidents d'autres États membres, par l'intermédiaire de prestataires de services eux-mêmes, le cas échéant, établis sur le territoire d'un autre État membre, lesquels sont, nonobstant, chargés de prélever à la source la somme correspondant au montant de l'impôt dû par le bailleur et de la reverser à l'administration fiscale. Il y a donc lieu de considérer que l'obligation faite aux prestataires de services d'intermédiation immobilière dépourvus d'un établissement stable en Italie d'y désigner un représentant fiscal est propre à garantir la réalisation de l'objectif de lutte contre l'évasion fiscale et à permettre l'exact recouvrement de l'impôt.

70 Troisièmement, il importe de vérifier si une mesure telle que le troisième type d'obligations résultant du régime fiscal de 2017 ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

71 Tout d'abord, l'examen de la proportionnalité d'une telle mesure amène à constater que, à la différence des affaires ayant donné lieu aux arrêts cités au point 60 du présent arrêt, dans lesquelles les personnes physiques ou morales concernées par l'obligation de désignation d'un représentant fiscal sur le territoire de l'État membre d'imposition étaient des contribuables, cette obligation vise, en l'occurrence, des prestataires de services ayant agi en tant que responsables de l'impôt et ayant déjà, à ce titre, prélevé le montant correspondant à l'impôt dû par les contribuables, à savoir les propriétaires des biens immeubles concernés, pour le compte du Trésor public. Il n'en demeure pas moins que, même dans un tel cas de figure, le caractère proportionné d'une telle obligation implique qu'il n'existe pas de mesures propres à satisfaire l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et d'exacte perception de cet impôt par l'administration fiscale concernée qui soient moins attentatoires à la libre prestation des services que

l'obligation de désigner un représentant fiscal résidant ou établi sur le territoire de l'État membre d'imposition.

72 Ensuite, puisque cette obligation s'applique indifféremment à l'ensemble des prestataires de services d'intermédiation immobilière dépourvus d'un établissement stable en Italie et ayant choisi, dans le cadre de leurs prestations, d'encaisser les loyers ou les contreparties relatifs aux contrats visés par le régime fiscal de 2017, ou bien d'intervenir dans la perception de ces loyers ou contreparties, sans distinction en fonction, par exemple, du volume de recettes fiscales prélevé ou susceptible d'être prélevé annuellement pour le compte du Trésor public par ces prestataires, il convient de considérer que le troisième type d'obligations résultant du régime fiscal de 2017 excède ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs de ce régime.

73 Enfin, même s'il est exact que le grand nombre de transactions et de biens immeubles susceptibles de faire l'objet d'une transaction par l'entremise des prestataires d'intermédiation immobilière concernés rend complexe la tâche des autorités fiscales de l'État membre d'imposition, il n'implique pas pour autant, contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, le recours à une mesure telle que l'obligation de désignation d'un représentant fiscal résidant ou établi sur le territoire de cet État étant donné, en premier lieu, que le premier type d'obligations vise précisément à fournir à ces autorités fiscales toutes les informations permettant à la fois d'identifier les contribuables redevables de l'impôt et de déterminer l'assiette de ce dernier, en deuxième lieu, que le deuxième type d'obligations permet d'assurer le prélèvement à la source de cet impôt et, en troisième lieu, que le législateur italien n'a pas retenu la possibilité que ce représentant fiscal, auprès duquel il puisse s'assurer de l'exacte perception des impôts par ces prestataires de services et de la bonne transmission au Trésor italien des sommes correspondantes, ait la possibilité de résider ou d'être établi dans un autre État membre que l'Italie.

74 À cet égard, la simple affirmation que la condition de résidence constitue la meilleure garantie que les obligations d'ordre fiscal incombant au représentant fiscal soient remplies de manière efficace n'est pas pertinente. Si le contrôle d'un tel représentant par les autorités fiscales d'un État membre peut effectivement s'avérer plus difficile lorsque celui-ci se situe dans un autre État membre, il ressort toutefois de la jurisprudence que des difficultés administratives ne constituent pas un motif susceptible de justifier une entrave à une liberté fondamentale garantie par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-678/11, EU:C:2014:2434, point 61 et jurisprudence citée).

75 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que le contrôle du respect des obligations pesant sur les prestataires de services concernés en qualité de responsables de l'impôt ne pourrait être assuré par des moyens moins attentatoires à l'article 56 TFUE que la nomination d'un représentant fiscal résidant en Italie.

76 Par suite, il y a lieu d'indiquer, à l'instar de M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, que l'obligation de désigner un représentant fiscal est, dans des circonstances telles que celles du régime fiscal de 2017, contraire à l'article 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 5 juillet 2007, *Commission/Belgique*, C-522/04, EU:C:2007:405, et du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne*, C-678/11, EU:C:2014:2434).

77 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions préjudicielles que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens que :

— premièrement, il ne s'oppose pas à une législation d'un État membre imposant aux prestataires de services d'intermédiation immobilière, indépendamment de leur lieu d'établissement et de la manière dont ils s'entremettent, s'agissant de locations d'une durée maximale de 30 jours portant sur des biens immeubles sis sur le territoire de cet État membre, de recueillir puis de communiquer à l'administration fiscale nationale les données relatives aux contrats de location conclus à la suite de leur intermédiation, et, si ces prestataires ont encaissé les loyers ou les contreparties correspondants ou bien sont intervenus

dans leur perception, de prélever à la source le montant de l'impôt dû sur les sommes versées par les preneurs aux bailleurs et de le verser au Trésor public dudit État membre ;

– deuxièmement, il s'oppose à une législation d'un État membre imposant aux prestataires de services d'intermédiation immobilière, s'agissant de locations d'une durée maximale de 30 jours portant sur des biens immeubles sis sur le territoire de cet État membre, lorsque ces prestataires ont encaissé les loyers ou les contreparties correspondants ou bien sont intervenus dans leur perception et qu'ils résident ou sont établis sur le territoire d'un autre État membre que celui d'imposition, de désigner un représentant fiscal résidant ou établi sur le territoire de l'État membre d'imposition.

Sur la troisième question préjudicielle

78 Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si l'article 267 TFUE doit être interprété en ce sens que, en présence d'une question d'interprétation du droit de l'Union soulevée par l'une des parties au principal, le juge national dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne conserve la faculté de procéder à la formulation autonome des questions préjudicielles à adresser à la Cour ou s'il est tenu de reprendre les questions telles qu'elles ont été formulées par la partie au principal demandant le renvoi.

79 Ainsi que la Cour a eu récemment l'occasion de le rappeler, lorsqu'il n'existe aucun recours juridictionnel de droit interne contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour, au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, dès lors qu'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union est soulevée devant elle (arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, point 32 ainsi que jurisprudence citée).

80 Une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne ne saurait être libérée de cette obligation que lorsqu'elle a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, point 33 ainsi que jurisprudence citée).

81 À cet égard, il convient de rappeler qu'il découle du rapport entre les deuxième et troisième alinéas de l'article 267 TFUE que les juridictions visées par ce troisième alinéa jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes autres juridictions nationales en ce qui concerne le point de savoir si une décision sur un point de droit de l'Union est nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision. Ces juridictions ne sont, dès lors, pas tenues de renvoyer une question d'interprétation du droit de l'Union soulevée devant elles si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige (arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, point 34 ainsi que jurisprudence citée).

82 Il appartient donc au seul juge national, qui est saisi du litige et doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, point 35 ainsi que jurisprudence citée).

83 À cet égard, il convient de rappeler que le système de coopération directe entre la Cour et les juridictions nationales, instauré par l'article 267 TFUE, est étranger à toute initiative des parties au principal. Ces dernières ne sauraient priver les juridictions nationales de leur indépendance dans l'exercice du pouvoir d'appréciation rappelé aux points 81 et 82 du présent arrêt, notamment en les obligeant à présenter une demande de décision préjudicielle (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2021,

Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, point 53 ainsi que jurisprudence citée).

84 Il s'ensuit que la détermination et la formulation des questions à soumettre à la Cour n'appartiennent qu'à la juridiction nationale et que les parties au principal ne sauraient en imposer ou en changer la teneur (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2021, Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, points 54 et 55 ainsi que jurisprudence citée).

85 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question préjudicielle que l'article 267 TFUE doit être interprété en ce sens que, en présence d'une question d'interprétation du droit de l'Union soulevée par l'une des parties au principal, la détermination et la formulation des questions à soumettre à la Cour n'appartiennent qu'à la juridiction nationale et ces parties ne sauraient en imposer ou en changer la teneur.

Sur les dépens

86 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 (deuxième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens que :**

– **premièrement, il ne s'oppose pas à une législation d'un État membre imposant aux prestataires de services d'intermédiation immobilière, indépendamment de leur lieu d'établissement et de la manière dont ils s'entremettent, s'agissant de locations d'une durée maximale de 30 jours portant sur des biens immeubles sis sur le territoire de cet État membre, de recueillir puis de communiquer à l'administration fiscale nationale les données relatives aux contrats de location conclus à la suite de leur intermédiation, et, si ces prestataires ont encaissé les loyers ou les contreparties correspondants ou bien sont intervenus dans leur perception, de prélever à la source le montant de l'impôt dû sur les sommes versées par les preneurs aux bailleurs et de le verser au Trésor public dudit État membre ;**

– **deuxièmement, il s'oppose à une législation d'un État membre imposant aux prestataires de services d'intermédiation immobilière, s'agissant de locations d'une durée maximale de 30 jours portant sur des biens immeubles sis sur le territoire de cet État membre, lorsque ces prestataires ont encaissé les loyers ou les contreparties correspondants ou bien sont intervenus dans leur perception et qu'ils résident ou sont établis sur le territoire d'un autre État membre que celui d'imposition, de désigner un représentant fiscal résidant ou établi sur le territoire de l'État membre d'imposition.**

2) **L'article 267 TFUE doit être interprété en ce sens que, en présence d'une question d'interprétation du droit de l'Union soulevée par l'une des parties au principal, la détermination et la formulation des questions à soumettre à la Cour n'appartiennent qu'à la juridiction nationale et ces parties ne sauraient en imposer ou en changer la teneur.**

Arrêt du 20 avril 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)*, C-348/22

Dans l'affaire C-348/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles, Italie), par décision du 11 mai 2022, parvenue à la Cour le 30 mai 2022, dans la procédure

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

contre

Comune di Ginosa,

en présence de :

L'Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

La Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

Lg Srls,

Lido Franco di GH & C. Snc,

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,

Bagno Cesena Srls,

E.T. Edilizia e Turismo Srl,

Bluserena SpA,

Associazione Pro Loco « Luigi Strada »,

M2g Raw Materials SpA,

JF,

D.M.D. Snc di CD & C. Snc,

Ro.Mat., di MN & Co Snc,

Perla dello Jonio Srl,

Ditta Individuale EF,

Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,

Al Capricio Bis di RS,

LB,

Sib Sindacato Italiano Balneari,

Federazione Imprese Demaniali,

LA COUR (troisième chambre),

[...]

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), ainsi que sur l'interprétation de l'article 12 de cette directive et des articles 49 et 115 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (autorité garante de la concurrence et du marché, Italie) (ci-après l'« AGCM ») au comune di Ginosa (commune de Ginosa, Italie) au sujet de la décision de ce dernier de proroger, sur son territoire, les concessions d'occupation du domaine public maritime jusqu'au 31 décembre 2033.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le droit primaire

- 3 L'article 47 CE figurait dans le chapitre 2 du titre III du traité CE, intitulé « Le droit d'établissement », et énonçait, à son paragraphe 2 :

« [Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice], le Conseil [de l'Union européenne], statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête des directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de la procédure visée à l'article 251 sur les directives dont l'exécution dans un État membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques. Dans les autres cas, le Conseil statue à la majorité qualifiée. »
- 4 L'article 55 CE figurait dans le chapitre 3 du titre III du traité CE, intitulé « Les services », et était libellé comme suit :

« Les dispositions des articles 45 à 48 inclus sont applicables à la matière régie par le présent chapitre. »

5 L'article 94 CE, auquel correspond, en substance, l'article 115 TFUE, disposait :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission [européenne] et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. »

La directive 2006/123

6 Les considérants 1, 5, 12, 64 et 116 de la directive 2006/123 énoncent :

« (1) [...] L'élimination des obstacles au développement des activités de services entre États membres est un moyen essentiel pour renforcer l'intégration entre les peuples européens et pour promouvoir le progrès économique et social équilibré et durable. [...]

[...]

(5) Il convient en conséquence d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres et de garantir aux destinataires et aux prestataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité [CE]. [...]

[...]

(12) La présente directive vise à créer un cadre juridique pour assurer la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres [...]

[...]

(64) En vue de créer un véritable marché intérieur des services, il est nécessaire de supprimer les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services qui figurent encore dans les législations de certains États membres et qui sont incompatibles avec, respectivement, les articles 43 et 49 [CE]. [...]

[...]

(116) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir l'élimination des obstacles à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions de l'action, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 [CE]. [...] »

7 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette directive :

« La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services. »

8 L'article 12 de ladite directive, intitulé « Sélection entre plusieurs candidats », est libellé comme suit :

« 1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture.

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation est octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique, ni prévoir tout autre avantage en faveur du prestataire dont l'autorisation vient juste d'expirer ou des personnes ayant des liens particuliers avec ledit prestataire.

3. Sous réserve du paragraphe 1 et des articles 9 et 10, les États membres peuvent tenir compte, lors de l'établissement des règles pour la procédure de sélection, de considérations liées à la santé publique, à des objectifs de politique sociale, à la santé et à la sécurité des salariés ou des personnes indépendantes, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine culturel et autres raisons impérieuses d'intérêt général, conformément au droit communautaire. »

9 L'article 44 de la directive 2006/123, intitulé « Transposition », prévoit, à son paragraphe 1, premier alinéa :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 28 décembre 2009 au plus tard. »

Le droit italien

Le code de la navigation

10 L'article 37 du Codice della Navigazione (code de la navigation), approuvé par le regio decreto n. 327 (décret royal n° 327), du 30 mars 1942 (GURI n° 93, du 18 avril 1942), ne prévoyait une procédure d'évaluation comparative des candidats que dans l'éventualité où plusieurs demandes d'octroi d'une concession étaient présentées pour un même bien du domaine public. Il découlait toutefois de cet article 37, deuxième alinéa, deuxième phrase, que la préférence devait être accordée au titulaire de la concession, qui bénéficiait ainsi d'un droit « de continuation » ou « au renouvellement ».

Le décret-loi n° 194/2009

11 L'article 1^{er}, paragraphe 18, du decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (décret-loi n° 194, portant prorogation de délais prévus par des dispositions législatives), du 30 décembre 2009 (GURI n° 302, du 30 décembre 2009), converti en loi, avec modifications, par la legge n. 25 (loi n° 25), du 26 février 2010 (supplément ordinaire n° 39 à la GURI n° 48, du 27 février 2010) (ci-après le « décret-loi n° 194/2009 »), prévoyait une prorogation de la durée des concessions des biens domaniaux maritimes à des fins touristique-récréatives existant à la date d'entrée en vigueur de ce décret-loi jusqu'au 31 décembre 2015. Cette prorogation a ensuite été étendue jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article 34 duodecies du decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (décret-loi n° 179, portant d'autres mesures urgentes pour la croissance du pays), du 18 octobre 2012 (supplément ordinaire n° 194 à la GURI n° 245, du 19 octobre 2012), converti en loi, avec modifications, par la legge n. 221 (loi n° 221), du 17 décembre 2012 (supplément ordinaire n° 208 à la GURI n° 294, du 18 décembre 2012). Dans sa version applicable au litige au principal, l'article 1^{er}, paragraphe 18, du décret-loi n° 194/2009 prévoit notamment :

« [...] au cours de la procédure de révision du cadre juridique en matière de délivrance des concessions de biens domaniaux maritimes, lacustres et fluviaux à des fins touristique-récréatives, [...] ainsi qu'en vue de l'abandon du régime du droit de préférence prévu à l'article 37, deuxième alinéa, deuxième phrase, du code de la navigation, la durée des concessions existant à la date d'entrée en vigueur du présent décret [...] et arrivant à expiration au plus tard le 31 décembre 2018, est prorogée jusqu'au 31 décembre 2020 [...] »

Le décret législatif n° 59, du 26 mars 2010

- 12 Le decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (décret législatif n° 59, portant mise en œuvre de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur), du 26 mars 2010 (supplément ordinaire n° 75 à la GURI n° 94, du 23 avril 2010), qui transpose dans l'ordre juridique italien la directive 2006/123, dispose, à son article 16 :

« 1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité de services donnée est limité pour des raisons liées à la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques disponibles, les autorités compétentes appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels et s'assurent que les critères et les modalités destinés à garantir l'impartialité de la procédure, auxquels les autorités doivent se conformer, seront établis préalablement et feront l'objet d'une publication selon les formes requises par la législation qui leur est applicable.

[...]

4 Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation est octroyée pour une durée limitée et ne peut faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique, et aucun avantage ne peut être accordé au prestataire sortant ni à personne d'autre, même s'il est justifié par des liens particuliers avec ledit prestataire.

[...] »

La loi n° 145/2018

- 13 L'article 1^{er}, paragraphes 675 à 680, de la legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (loi n° 145, concernant le budget prévisionnel de l'État pour l'exercice 2019 et le budget pluriannuel pour la période 2019-2021), du 30 décembre 2018 (supplément ordinaire n° 62 à la GURI n° 302, du 31 décembre 2018, ci-après la « loi n° 145/2018 »), a imposé aux administrations compétentes de réaliser, dans un délai de deux ans, une série de tâches préliminaires, nécessaires à l'élaboration de la réforme des concessions d'occupation du domaine public maritime, telles que la cartographie du littoral, le recensement des concessions en cours et des différents types de structures existantes sur le domaine public ainsi que l'identification des investissements réalisés, des délais d'amortissement, des redevances et de la durée des concessions.

- 14 Cet article 1^{er}, paragraphes 682 et 683, prévoit :

« 682. Les concessions [...] qui sont en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont une durée de quinze ans qui commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi [...]

683. Afin de garantir la protection et la conservation des côtes italiennes attribuées en concession, en tant que ressources touristiques fondamentales du pays, et de protéger l'emploi et le revenu des entreprises qui traversent une crise à cause des préjudices causés par le changement climatique et par les catastrophes extraordinaires qui en ont résulté, les concessions visées au paragraphe 682, qui étaient en cours à la date d'entrée en vigueur du [décret-loi n° 194/2009],

ainsi que les concessions attribuées après cette date [...] ont une durée de quinze ans qui commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi [...] »

Le décret-loi n° 34, du 19 mai 2020

- 15 L'article 182, paragraphe 2, du decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi n° 34, portant mesures urgentes en matière de santé, de soutien au travail et à l'économie ainsi que de politiques sociales à la suite de la situation épidémiologique liée à la COVID-19), du 19 mai 2020 (supplément ordinaire n° 21 à la GURI n° 128, du 19 mai 2020), converti en loi, avec modifications, par la legge n. 77 (loi n° 77), du 17 juillet 2020 (supplément ordinaire n° 25 à la GURI n° 180, du 18 juillet 2020), dispose :

« Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 1^{er}, paragraphes 682 et suivants, de la [loi n° 145/2018] à l'égard des concessionnaires, pour les besoins de relance du secteur touristique et afin de limiter les dommages, directs et indirects, causés par l'urgence épidémiologique liée à la COVID-19, les administrations compétentes ne peuvent engager ou poursuivre, à l'égard des concessionnaires qui souhaitent poursuivre leur activité en utilisant des biens du domaine maritime, lacustre et fluvial, les procédures administratives pour la dévolution des ouvrages inamovibles, visés à l'article 49 du code de la navigation, pour l'octroi ou l'attribution, par des procédures d'appel d'offres publiques, des zones faisant l'objet de concessions à la date d'entrée en vigueur de la loi de conversion du présent décret. [...] »

La loi n° 118/2022

- 16 La legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza (loi n° 118, portant loi annuelle pour le marché et de la concurrence), du 5 août 2022 (GURI n° 188, du 12 août 2022) (ci-après la « loi n° 118/2022 »), dispose, à son article 3 :

« 1. Continuent de produire leurs effets jusqu'au 31 décembre 2023 ou jusqu'au délai visé au paragraphe 3, si celui-ci est postérieur, si elles existent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sur la base de prorogations ou de renouvellements prévus également en vertu de la [loi n° 145/2018] et du decreto-legge n. 104 [(décret-loi n° 104)], du 14 août 2020 [(supplément ordinaire n° 30 à la GURI n° 203, du 14 août 2020)], converti en loi, avec modifications, par la legge n. 126 [(loi n° 126)], du 13 octobre 2020 [(supplément ordinaire n° 37 à la GURI n° 253, du 13 octobre 2020)] :

- a) les concessions domaniales maritimes, lacustres et fluviales pour l'exercice des activités touristique-récréatives et sportives [...]

[...]

3. S'il existe des raisons objectives empêchant la clôture de la procédure de sélection avant le 31 décembre 2023, en lien, par exemple, avec l'existence d'un litige en cours ou avec des difficultés objectives liées à l'accomplissement de la procédure elle-même, l'autorité compétente peut, par acte motivé, différer le délai d'expiration des concessions existantes pendant la période strictement nécessaire à la clôture de la procédure et, en tout état de cause, pas au-delà du 31 décembre 2024. Jusqu'à cette date, l'occupation de la zone domaniale par le concessionnaire sortant est, en tout état de cause, légitime également au regard de l'article 1161 du code de la navigation.

[...]

5. À compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont abrogés :

a) les paragraphes 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 et 683 de l'article 1^{er} de la [loi n° 145/2018] ;

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 17 La commune de Ginosa a, par une décision du 24 décembre 2020, rectifiée par une décision ultérieure du 17 février 2021 (ci-après, ensemble, la « décision litigieuse »), notamment adopté une communication préliminaire à caractère récognitif qui avait vocation à informer tous les titulaires de concessions d'occupation du domaine public maritime du ressort de cette commune que ces concessions seraient prorogées, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 682 et 683, de la loi n° 145/2018 et de l'article 182 du décret-loi n° 34, du 19 mai 2020, converti en loi, avec modifications, par la loi n° 77, du 17 juillet 2020 (ci-après, ensemble, les « dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions »).
- 18 Estimant que la décision litigieuse était contraire aux articles 49 et 56 TFUE ainsi qu'à l'article 12 de la directive 2006/123, l'AGCM a notifié à ladite commune un avis motivé, par lequel elle lui a rappelé l'exigence d'une procédure préalable de marché public en vue d'assurer le respect des principes de concurrence et de liberté d'établissement. Cette autorité a notamment relevé que les dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions étaient contraires à cette directive, de telle sorte que tous les organes de l'État devaient les laisser inappliquées.
- 19 La commune de Ginosa ayant refusé de se conformer à cet avis, l'AGCM a saisi le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles, Italie), la juridiction de renvoi, d'un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse et de toutes les déclarations ou attestations de prorogation délivrées subséquemment.
- 20 La commune de Ginosa et les autres parties à la procédure au principal allèguent que la directive 2006/123 n'étant pas « autoexécutoire », il y a lieu d'appliquer la loi n° 145/2018 afin de préserver le principe de sécurité juridique. En outre, les conditions essentielles d'application de cette directive, tenant à la rareté de la ressource naturelle en cause et, par conséquent, au nombre limité d'autorisations disponibles, ne seraient pas remplies sur le territoire côtier de cette commune, puisque de nombreuses autres zones seraient disponibles en plus de celles déjà concédées. L'existence d'un intérêt transfrontalier certain n'aurait pas non plus été prouvée.
- 21 Par ailleurs, le refus généralisé de proroger les concessions d'occupation du domaine public maritime qu'impliquerait la simple inapplication de cette loi violerait manifestement le droit de propriété du fonds de commerce ainsi que le principe de protection de la confiance légitime, en l'absence de toute disposition d'indemnisation des investissements réalisés et du fonds de commerce. Ce refus ne permettrait pas non plus d'évaluer au cas par cas les durées d'amortissement des investissements réalisés ou encore les situations spécifiques dans lesquelles des ouvrages de maçonnerie dûment autorisés ont été construits sur la propriété domaniale.
- 22 La juridiction de renvoi relève, à ces divers égards, que, à l'origine, ce n'est que dans l'hypothèse où plusieurs demandes d'octroi d'une concession portaient sur un même bien du domaine public que l'article 37 du code de la navigation imposait d'organiser une procédure d'évaluation comparative des candidats à l'octroi de cette concession. Cependant, en pareille hypothèse, en vertu du deuxième alinéa, deuxième phrase, de cet article, le titulaire de ladite concession bénéficiait d'un droit de continuation ou au renouvellement. Au cours de l'année 1993, le renouvellement automatique des concessions existantes tous les six ans a été instauré et, durant l'année 2006, la durée maximale d'une concession domaniale a été fixée à vingt ans.

- 23 Après l'ouverture, par la Commission, de la procédure d'infraction n° 2008/4908, la République italienne a adopté le décret-loi n° 194/2009, dont l'article 1^{er}, paragraphe 18, abrogeait l'article 37, deuxième alinéa, deuxième phrase, du code de la navigation et prorogeait les concessions existantes jusqu'au 31 décembre 2012. Ce terme a, par la suite, été reporté au 31 décembre 2015 par une loi du 26 février 2010.
- 24 Compte tenu de ces modifications et de l'engagement des autorités italiennes à se conformer au droit de l'Union, la Commission a décidé, le 27 février 2012, de classer cette procédure d'infraction.
- 25 Malgré ce, à la fin de l'année 2012, les concessions d'occupation du domaine public maritime ont été prorogées de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020. En outre, à l'approche de cette échéance et faute d'avoir mis le droit italien en conformité avec la directive 2006/123, l'article 1^{er}, paragraphes 682 et 683, de la loi n° 145/2018 est venu proroger, encore une fois, les concessions en vigueur jusqu'au 31 décembre 2033.
- 26 Pour la juridiction de renvoi, cette dernière prorogation des concessions d'occupation du domaine public maritime constitue une violation manifeste de la directive 2006/123 et, en tout état de cause, de l'article 49 TFUE. Dans ce contexte, certaines communes auraient appliqué la loi n° 145/2018 et accordé la prorogation jusqu'au 31 décembre 2033, tandis que d'autres s'y refuseraient, sans appliquer pour autant le droit de l'Union. D'autres encore, après avoir accordé cette prorogation, en ont ordonné l'annulation dans le cadre de leur pouvoir d'autotutelle. Enfin, certaines communes préféreraient s'abstenir de répondre aux demandes de prorogation de concessions qui leur sont présentées. Une telle situation serait source d'insécurité juridique et aurait des répercussions négatives sur l'économie de l'ensemble du secteur en cause.
- 27 La juridiction de renvoi déduit de l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), que, en l'absence de toute procédure de sélection entre les candidats potentiels, les dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions sont incompatibles tant avec l'article 12, paragraphes 1 et 2, de cette directive qu'avec l'article 49 TFUE, sous réserve, dans ce dernier cas, que ces concessions présentent un intérêt transfrontalier certain. L'article 12 de ladite directive ne saurait toutefois produire un effet d'éviction des règles nationales contraires, dès lors que cet article 12, paragraphe 3, laisse expressément aux États membres le soin d'établir les règles de la procédure de sélection.
- 28 Sur ce point, la juridiction de renvoi est en désaccord avec le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), qui, par deux arrêts n°s 17 et 18, du 9 novembre 2021, rendus en assemblée plénière, a considéré que la Cour avait expressément reconnu, dans l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), le caractère autoexécutoire dudit article 12. Par ailleurs, la juridiction de renvoi estime que la limitation des effets dans le temps de ces deux arrêts, décidée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État), n'est pas cohérente avec la reconnaissance d'un effet direct à la directive 2006/123. Bien que cette solution vise vraisemblablement à permettre au législateur italien d'adopter une législation nationale de mise en œuvre concrète de cette directive, elle aurait pour conséquence une nouvelle prorogation automatique et généralisée de la date d'échéance des concessions publiques existantes du 31 décembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2023.
- 29 Enfin, la juridiction de renvoi ne partage pas non plus le choix du Consiglio di Stato (Conseil d'État) de qualifier la directive 2006/123 de directive de libéralisation et non d'harmonisation et considère donc que, conformément à l'article 115 TFUE, cette directive aurait dû être adoptée à l'unanimité et non à la majorité des voix du Conseil.

30 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (tribunal administratif régional des Pouilles) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes :

« 1) La directive 2006/123 est-elle valide et contraignante pour les États membres ou est-elle au contraire invalide, en ce que – s’agissant d’une directive d’harmonisation – elle a été adoptée uniquement à la majorité et non à l’unanimité, en violation de l’article 115 [TFUE] ?

2) La directive 2006/123[...] répond-elle, de manière objective et abstraite, aux exigences minimales quant au caractère suffisamment détaillé des dispositions et à l’absence corollaire de marge d’appréciation laissée au législateur national, de sorte qu’elle peut être considérée comme autoexécutoire et immédiatement applicable ?

3) *Dans l’hypothèse où la directive 2006/123 ne serait pas considérée comme “self-executing”, l’effet consistant simplement à exclure ou [à] évincer la loi nationale en la laissant inappliquée (“effet d’exclusion” ou “inapplication évictive”), y compris lorsque le juge national n’est pas en mesure de recourir à une interprétation conforme, est-il compatible avec le principe de la sécurité juridique ou bien, au contraire, la loi nationale ne devrait-elle pas ou ne pourrait-elle pas s’appliquer dans un tel cas de figure, sans préjudice des sanctions spécifiques prévues par l’ordre juridique de l’Union européenne en cas de manquement de l’État membre aux obligations découlant de l’adhésion au traité [FUE] (article 49), ou de la non-transposition de [cette] directive (procédure en manquement) ?*

4) *L’effet direct de l’article 12, paragraphes 1, 2 et 3, de la directive 2006/123 revient-il à reconnaître le caractère “self-executing” ou l’applicabilité immédiate de la directive elle-même ou doit-il être compris, dans le cadre d’une directive d’harmonisation telle que la directive en cause (“il doit être considéré que les articles 9 à 13 de [la] même directive procèdent à une harmonisation exhaustive”, selon l’arrêt [du 14 juillet 2016, Promoimpresa e.a. (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558)]), comme imposant à l’État membre l’adoption de mesures d’harmonisation non pas générales mais définies de manière contraignante quant à leur contenu ?*

5) La tâche de déterminer si une directive est de nature autoexécutoire et, dans l’affirmative, d’évincer simplement la loi nationale en la laissant inappliquée, peut-elle ou doit-elle être considérée comme relevant de la compétence exclusive du juge national (qui dispose à cette fin d’outils spécifiques pour l’assister dans le processus d’interprétation, tels que le renvoi préjudiciel à la Cour de justice ou la procédure de contrôle de constitutionnalité) ou est-elle également de la compétence des fonctionnaires ou du personnel de direction des communes ?

6) *Dans l’hypothèse où la directive 2006/123 serait au contraire considérée comme “self-executing”, étant donné que l’article 49 [TFUE] s’oppose à la prorogation automatique des concessions-autorisations domaniales maritimes à usage touristique-récréatif uniquement “dans la mesure où ces concessions présentent un intérêt transfrontalier certain”, cette condition est-elle également un préalable nécessaire pour l’application de l’article 12, paragraphes 1 et 2, de [cette] directive [...] ?*

7) Est-il conforme aux objectifs poursuivis par la directive 2006/123 et par l’article 49 [TFUE] que le juge national se prononce sur l’existence, de manière générale et abstraite, de la condition relative à l’intérêt transfrontalier certain en ce qui concerne l’ensemble du territoire national, sans autre précision, ou cette appréciation ne devrait-elle pas au contraire être comprise, compte tenu de la compétence dévolue aux communes italiennes, comme concernant le territoire côtier de chaque commune et, partant, comme étant réservée à la compétence des communes ?

8) Est-il conforme aux objectifs poursuivis par la directive 2006/123 et par l’article 49 [TFUE] que le juge national se prononce sur l’existence, de manière générale et abstraite, de la condition relative au caractère globalement limité des ressources et des concessions disponibles en ce qui concerne l’ensemble du territoire national, sans autre précision, ou cette appréciation ne devrait-elle pas au

contraire être comprise, compte tenu de la compétence dévolue aux communes italiennes, comme concernant le territoire côtier de chaque commune et, partant, comme étant réservée à la compétence des communes ?

9) *Dans l'hypothèse où la directive 2006/123 serait considérée de manière abstraite comme "self-executing", cette applicabilité immédiate peut-elle également être retenue concrètement dans un contexte juridique – tel que le contexte juridique italien – régi par l'article 49 du [code de la navigation] (qui prévoit qu'à l'expiration de la concession "tous les ouvrages inamovibles restent acquis à l'État sans aucune compensation ou remboursement"), et cette conséquence du caractère "self-executing" ou de l'applicabilité immédiate de la directive en question (notamment en ce qui concerne les ouvrages de maçonnerie dûment autorisés ou les concessions domaniales fonctionnellement liées aux activités d'hébergement touristique comme les hôtels ou villages) est-elle compatible avec la protection des droits fondamentaux, tels que le droit de propriété, considérés comme dignes d'une protection privilégiée dans l'ordre juridique de l'Union européenne et dans la charte des droits fondamentaux [de l'Union européenne] ? »*

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

- 31 L'AGCM et le gouvernement italien ont fait part de leurs doutes quant à la recevabilité de la demande de décision préjudicielle. Selon eux, les questions posées à la Cour sont devenues hypothétiques à la suite de l'abrogation, par la loi n° 118/2022, des dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions.
- 32 À cet égard, même si ces dispositions, notamment celles de la loi n° 145/2018, ont effectivement été abrogées par la loi n° 118/2022, il n'en reste pas moins que, lorsque la commune de Ginosa a adopté la décision litigieuse, lesdites dispositions étaient en vigueur et que cette dernière a été prise sur la base de celles-ci. Par ailleurs, il ne ressort pas des informations dont dispose la Cour que l'abrogation des dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions ait privé ladite décision de ses effets.
- 33 Il s'ensuit que l'abrogation des dispositions nationales prorogeant automatiquement les concessions ne saurait renverser la présomption de pertinence qui s'attache aux questions préjudicielles que la juridiction de renvoi a adressées à la Cour (voir, en ce sens, arrêts du 7 septembre 1999, Beck et Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, point 22, ainsi que du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 43). En effet, il n'apparaît pas de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée est sans rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou que le problème est de nature hypothétique (voir, par analogie, arrêt du 22 septembre 2022, Admiral Gaming Network e.a., C-475/20 à C-482/20, EU:C:2022:714, point 26).
- 34 Partant, la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur les questions préjudicielles

- 35 Il y a lieu d'examiner, dans un premier temps, les sixième et septième questions ainsi que le premier volet de la huitième question en ce qu'ils ont trait à l'applicabilité de la directive 2006/123 au litige au principal, puis, dans un deuxième temps, la première question, qui met en cause la validité de cette directive, et, dans un troisième temps, les deuxième à cinquième questions, le second volet de la huitième question ainsi que la neuvième question, par lesquels la juridiction de renvoi cherche à déterminer si l'article 12 de ladite directive est d'effet direct.

Sur l'applicabilité de la directive 2006/123

Considérations liminaires

- 36 Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, toute mesure nationale adoptée dans un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive ou complète à l'échelle de l'Union doit être appréciée au regard non pas des dispositions du droit primaire, mais de celles de cette mesure d'harmonisation (arrêts du 12 octobre 1993, *Vanacker et Lesage*, C-37/92, EU:C:1993:836, point 9 ; du 11 décembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, EU:C:2003:664, point 64, ainsi que du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.*, C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558, point 59).
- 37 Or, en l'occurrence, ainsi qu'il ressort notamment du point 61 de l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), les articles 9 à 13 de la directive 2006/123 procèdent à une harmonisation exhaustive concernant les services relevant de leur champ d'application.
- 38 Dans ces conditions, les sixième et septième questions ainsi que le premier volet de la huitième question seront examinés exclusivement au regard de l'article 12 de cette directive.

Sur la sixième question

- 39 Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique uniquement aux concessions d'occupation du domaine public maritime qui présentent un intérêt transfrontalier certain.
- 40 À cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion de juger, à plusieurs reprises, aux termes d'une interprétation littérale, historique, contextuelle et téléologique de la directive 2006/123, que les dispositions du chapitre III de celle-ci, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, lesquelles incluent l'article 12 de cette directive, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent, notamment, à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, en ce sens, arrêts du 30 janvier 2018, *X et Visser*, C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, points 99 à 110, ainsi que du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 et C-727/18, EU:C:2020:743, point 56).
- 41 Il s'ensuit que l'article 12, paragraphes 1 et 2, de ladite directive doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas uniquement aux concessions d'occupation du domaine public maritime qui présentent un intérêt transfrontalier certain.

Sur la septième question

- 42 Compte tenu de la réponse apportée à la sixième question, il n'y a pas lieu de répondre à la septième question, qui repose sur la prémisse selon laquelle l'applicabilité de l'article 12 de la directive 2006/123 est subordonnée à la démonstration que la concession d'occupation du domaine public maritime en cause présente un intérêt transfrontalier certain.

Sur le premier volet de la huitième question

- 43 Par le premier volet de sa huitième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que la rareté des ressources naturelles et des concessions disponibles soit appréciée en combinant une approche abstraite et générale, à l'échelle nationale, et une approche casuistique, reposant sur une analyse du territoire côtier de la commune concernée, ou bien si une telle appréciation doit se faire exclusivement sur la base de l'une ou l'autre de ces approches.

- 44 Certes, au point 43 de l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), la Cour a précisé qu'il convient de prendre en considération la circonstance que les concessions en cause sont octroyées non pas au niveau national, mais au niveau communal, afin de déterminer si les zones domaniales pouvant faire l'objet d'une exploitation économique sont en nombre limité.
- 45 Néanmoins, cette précision constituait une simple indication donnée à la juridiction de renvoi et s'expliquait par le contexte dans lequel s'inscrivait l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt.
- 46 En effet, eu égard à son libellé, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 confère aux États membres une certaine marge d'appréciation quant au choix des critères permettant d'apprécier la rareté des ressources naturelles. Cette marge d'appréciation peut les conduire à faire prévaloir une appréciation abstraite et générale, valable pour l'ensemble du territoire national, mais aussi, à l'inverse, à privilégier une approche casuistique qui met l'accent sur la situation existant sur le territoire côtier d'une commune ou de l'autorité administrative compétente, voire à combiner ces deux approches.
- 47 En particulier, la combinaison d'une approche abstraite et générale, à l'échelle nationale, et d'une approche casuistique, reposant sur une analyse du territoire côtier de la commune concernée, semble équilibrée et, partant, de nature à assurer concomitamment le respect d'objectifs d'exploitation économique des littoraux susceptibles d'être définis au niveau national, tout en s'assurant de la pertinence de la mise en œuvre concrète de ces objectifs sur le territoire côtier d'une commune.
- 48 En tout état de cause, il importe que les critères retenus par un État membre pour apprécier la rareté des ressources naturelles utilisables repose sur des critères objectifs, non discriminatoires, transparents et proportionnés.
- 49 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre au premier volet de la huitième question que l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que la rareté des ressources naturelles et des concessions disponibles soit appréciée en combinant une approche abstraite et générale, à l'échelle nationale, et une approche casuistique, reposant sur une analyse du territoire côtier de la commune concernée.

Sur la première question relative à la validité de la directive 2006/123

- 50 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2006/123 est valide au regard de l'article 94 CE, dès lors que cette directive d'harmonisation n'a pas été adoptée par le Conseil statuant à l'unanimité.
- 51 Cette question suggère que ladite directive est invalide au motif qu'elle aurait dû être adoptée sur le fondement de l'article 94 CE, qui prévoyait un vote à l'unanimité au Conseil, et non sur celui de l'article 47, paragraphe 2, première et troisième phrases, CE et de l'article 55 CE, qui prévoyait un vote à la majorité qualifiée.
- 52 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, selon la jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre du système de compétences de l'Union, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, tels que le but et le contenu de l'acte. Si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une

façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes. Toutefois, le cumul de deux bases juridiques est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre base juridique sont incompatibles (voir, en ce sens, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, EU:C:1987:163, point 11, et du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, points 54 à 57).

- 53 En l'occurrence, dès lors que l'article 94 CE prévoyait un vote à l'unanimité au Conseil, tandis que, dans le cadre de l'article 47, paragraphe 2, première et troisième phrases, CE et de l'article 55 CE, le Conseil devait statuer à la majorité qualifiée, le cumul de ces bases juridiques s'avérait impossible.
- 54 En deuxième lieu, aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, la directive 2006/123 entend « établi[r] les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services ». Cet objectif consistant à contribuer à assurer l'effectivité des libertés d'établissement et de prestation de services est itérativement confirmé par l'exposé des motifs de cette directive, notamment à ses considérants 1, 5, 12, 64 ou encore 116.
- 55 Il est ainsi manifeste que, conformément à l'article 47, paragraphe 2, CE, afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, la directive 2006/123 « vis[e] à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci ». La même constatation s'impose à l'égard de l'article 55 CE relatif aux services, lequel renvoie notamment à cet article 47, paragraphe 2.
- 56 En outre, lors de la procédure d'adoption de cette directive, aucun État membre n'a sollicité, sur le fondement de la deuxième phrase dudit article 47, paragraphe 2, un vote à l'unanimité au Conseil, au motif que l'exécution de ladite directive aurait comporté une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques.
- 57 En troisième lieu, c'est à bon droit que, conformément à la dernière phrase du même article 47, paragraphe 2, auquel l'article 55 CE renvoie par ailleurs, le Conseil a statué à la majorité qualifiée.
- 58 En effet, ces dispositions conféraient au législateur de l'Union une compétence spécifique pour adopter des mesures destinées à améliorer le fonctionnement du marché intérieur (voir, par analogie, arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 87). Or, conformément à l'adage en vertu duquel les règles spéciales dérogent aux règles générales, dès lors qu'il existait, dans le traité CE, une disposition plus spécifique pouvant constituer la base juridique de l'acte en cause, celui-ci doit être fondé sur cette disposition (voir, par analogie, arrêt du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, point 60). C'est donc à bon droit que le législateur de l'Union a privilégié l'article 47, paragraphe 2, première et troisième phrases, CE ainsi que l'article 55 à l'article 94 CE.
- 59 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que l'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la directive 2006/123 au regard de l'article 94 CE.

Sur l'effet direct de l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123

Sur les deuxième et quatrième questions

- 60 À titre liminaire, il convient de relever que les dispositions nationales en cause dans le litige au principal ont eu pour effet de proroger automatiquement les concessions d'occupation du domaine public maritime en vigueur, de telle sorte qu'aucune procédure de sélection n'a été organisée dans le cadre de ce litige. Sont donc uniquement pertinentes, en l'occurrence, les dispositions de l'article 12 de la directive 2006/123 qui portent, d'une part, sur l'obligation, pour les États membres, d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels ainsi que, d'autre part, sur l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée. Aussi les deuxième et quatrième questions doivent-elles être regardées comme portant sur l'interprétation de l'article 12, paragraphes 1 et 2, de cette directive, à l'exclusion du paragraphe 3 de cet article.
- 61 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, par ses deuxième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphes 1 et 2, de ladite directive doit être interprété en ce sens que l'obligation, pour les États membres, d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels, ainsi que l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée sont énoncées de manière inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être considérées comme étant d'effet direct.
- 62 Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales contre un État membre soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte [voir, en ce sens, arrêts du 19 janvier 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, point 25 ; du 5 octobre 2004, *Pfeiffer e.a.*, C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 103 ; du 17 septembre 1996, *Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e.a.*, C-246/94 à C-249/94, EU:C:1996:329, points 18 et 19, ainsi que du 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effet direct)*, C-205/20, EU:C:2022:168, point 17].
- 63 La Cour a précisé qu'une disposition du droit de l'Union est, d'une part, inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de l'Union, soit des États membres, autre que l'acte qui la transpose en droit national et, d'autre part, suffisamment précise pour être invoquée par un justiciable et appliquée par le juge lorsqu'elle énonce une obligation dans des termes non équivoques [voir, en ce sens, arrêts du 3 avril 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe*, 28/67, EU:C:1968:17, p. 226 ; du 26 février 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, point 52, et du 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effet direct)*, C-205/20, EU:C:2022:168, point 18].
- 64 La Cour a en outre jugé que, même si une directive laisse aux États membres une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent les modalités de sa mise en œuvre, une disposition de cette directive peut être considérée comme ayant un caractère inconditionnel et précis dès lors qu'elle met à la charge des États membres, dans des termes non équivoques, une obligation de résultat précise et qui n'est assortie d'aucune condition quant à l'application de la règle qu'elle énonce [voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effet direct)*, C-205/20, EU:C:2022:168, point 19].
- 65 En effet, même si une directive accorde aux États membres une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent les modalités de sa mise en œuvre, cette circonstance n'affecte pas le caractère précis et inconditionnel de ses dispositions, lorsque cette marge d'appréciation n'exclut pas que l'on puisse déterminer des droits minimaux et qu'il est donc possible de déterminer la protection minimale qui doit en tout état de cause être mise en place (voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, point 17 ; du 3 octobre 2000, *Simap*, C-303/98,

EU:C:2000:528, point 68, ainsi que du 14 janvier 2021, RTS infra et Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, point 49).

- 66 En l'occurrence, il ressort du libellé même de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 que, lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles, les États membres doivent appliquer une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture.
- 67 Certes, les États membres conservent une certaine marge d'appréciation s'ils décident d'adopter des dispositions destinées à garantir concrètement l'impartialité et la transparence d'une procédure de sélection. Il n'en demeure pas moins que, en imposant l'organisation d'une procédure de sélection impartiale et transparente, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 prescrit, de manière inconditionnelle et suffisamment précise, un contenu de protection minimale en faveur des candidats potentiels (voir, par analogie, arrêts du 15 avril 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, point 74, ainsi que du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, EU:C:2004:584, point 105).
- 68 Quant à l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, il prévoit notamment qu'une autorisation, telle qu'une concession d'occupation du domaine public maritime, est octroyée pour une durée limitée appropriée et qu'elle ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique.
- 69 Cette disposition est d'effet direct, en ce qu'elle interdit, en des termes non équivoques, aux États membres, sans que ceux-ci ne disposent d'une quelconque marge d'appréciation ou puissent assortir cette interdiction d'une quelconque condition et sans qu'une intervention d'un acte de l'Union ou des États membres soit nécessaire, de prévoir des prorogations automatiques et généralisées de telles concessions. Il résulte d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour qu'un renouvellement automatique de celles-ci est exclu par les termes mêmes de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2006/123 (voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 2016, Promoimpresa e.a., C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558, point 50).
- 70 L'article 12, paragraphes 1 et 2, de cette directive impose donc aux États membres l'obligation d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels et leur interdit de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée, en des termes inconditionnels et suffisamment précis.
- 71 La circonstance que cette obligation et cette interdiction ne s'appliquent que dans les cas où le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles utilisables, lesquels doivent être déterminés par référence à une situation de fait appréciée par l'administration compétente sous le contrôle d'une juridiction nationale, ne saurait remettre en cause l'effet direct qui est attaché à cet article 12, paragraphes 1 et 2.
- 72 Par ailleurs, il convient de rappeler que l'effet direct dont bénéficient les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive constitue une garantie minimale, découlant du caractère contraignant de l'obligation imposée aux États membres par l'effet des directives, en vertu de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, qui ne saurait servir de justification à un État membre pour se dispenser de prendre, en temps utile, des mesures d'application adéquates à l'objet de chaque directive (arrêt du 6 mai 1980, Commission/Belgique, 102/79, EU:C:1980:120, point 12). Il s'ensuit que, en dépit de la reconnaissance d'un effet direct aux dites obligation et interdiction, prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123, les autorités italiennes demeurent tenues d'en assurer la transposition dans leur ordre juridique.

73 Enfin, il convient de souligner qu'un arrêt préjudiciel, tel que l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de la règle énoncée à cette disposition de la directive 2006/123, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur, soit, conformément à l'article 44 de cette directive, depuis le 28 décembre 2009 au plus tard. Il s'ensuit que ladite règle ainsi interprétée doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant cet arrêt [voir, en ce sens, arrêts du 27 mars 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, point 16, et du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, point 77].

74 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et quatrième questions que l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'obligation, pour les États membres, d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels, ainsi que l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée sont énoncées de manière inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être considérées comme étant d'effet direct.

Sur la troisième question

75 Compte tenu de la réponse apportée aux deuxième et quatrième questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur la cinquième question et le second volet de la huitième question

76 Par sa cinquième question et par le second volet de sa huitième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 288, troisième alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens que l'appréciation de l'effet direct attaché à l'obligation et à l'interdiction prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 et l'obligation de laisser inappliquées des dispositions nationales contraires incombent exclusivement aux juridictions nationales ou également aux autorités administratives, y compris communales.

77 Sur ce point, il suffit de rappeler qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que tout comme le juge national, une administration, y compris communale, a l'obligation d'appliquer les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive ainsi que d'écarter l'application de celles du droit national qui n'y sont pas conformes (voir, en ce sens, arrêts du 22 juin 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, points 29 à 33, ainsi que du 10 octobre 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, point 33).

78 À cet égard, il convient de préciser que l'indication figurant au point 43 de l'arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa e.a.* (C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558), selon laquelle il incombait à la juridiction de renvoi de vérifier si la condition relative à la rareté des ressources naturelles, prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123, était remplie, ne saurait signifier que seules les juridictions nationales sont tenues de veiller à la satisfaction de cette condition. En effet, dès lors que le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles utilisables, toute administration est tenue d'organiser, en vertu de cette disposition, une procédure de sélection entre les candidats potentiels et de s'assurer que l'ensemble des conditions prévues à ladite disposition sont remplies, le cas échéant en laissant inappliquées les règles de droit national non conformes.

79 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient donc de répondre à la cinquième question et au second volet de la huitième question que l'article 288, troisième alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens que l'appréciation de l'effet direct attaché à l'obligation et à l'interdiction prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 ainsi que l'obligation de laisser

inappliquées des dispositions nationales contraires incombent aux juridictions nationales et aux autorités administratives, y compris communales.

Sur la neuvième question

- 80 Par sa neuvième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'effet direct dont bénéficie cette disposition impose de laisser inappliquée une réglementation nationale en vertu de laquelle, à l'expiration d'une concession, tous les ouvrages inamovibles construits par un concessionnaire sur le terrain qui lui a été concédé, restent acquis au concédant, sans aucune compensation ou remboursement et si l'inapplication de cette réglementation est compatible avec l'article 17 de la charte des droits fondamentaux.
- 81 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique que le juge national ait égard à la fonction confiée à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques (arrêts du 3 février 1983, *Robards*, 149/82, EU:C:1983:26, point 19 ; du 16 juillet 1992, *Meilicke*, C-83/91, EU:C:1992:332, point 25, et du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, point 60).
- 82 Partant, la Cour peut refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, en ce sens, arrêts du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, point 61, et du 15 juillet 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, point 55).
- 83 En l'occurrence, le litige au principal concerne la prorogation des concessions et non la question du droit, pour un concessionnaire, d'obtenir, à l'expiration de la concession, une quelconque compensation pour les ouvrages inamovibles qu'il a construits sur le terrain qui lui a été concédé. Ainsi, faute pour la juridiction de renvoi d'avoir exposé les éléments factuels et juridiques caractérisant la situation en cause au principal, la Cour est dans l'impossibilité de répondre utilement à la neuvième question.
- 84 Il y a donc lieu de déclarer cette question irrecevable.

Sur les dépens

- 85 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 (troisième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur,**

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'applique pas uniquement aux concessions d'occupation du domaine public maritime qui présentent un intérêt transfrontalier certain.

2) L'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à ce que la rareté des ressources naturelles et des concessions disponibles soit appréciée en combinant une approche abstraite et générale, à l'échelle nationale, et une approche casuistique, reposant sur une analyse du territoire côtier de la commune concernée.

3) L'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la directive 2006/123 au regard de l'article 94 CE.

4) L'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123

doit être interprété en ce sens que :

l'obligation, pour les États membres, d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels ainsi que l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée sont énoncées de manière inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être considérées comme étant d'effet direct.

5) L'article 288, troisième alinéa, TFUE

doit être interprété en ce sens que :

l'appréciation de l'effet direct attaché à l'obligation et à l'interdiction prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 ainsi que l'obligation de laisser inappliquées des dispositions nationales contraires incombent aux juridictions nationales et aux autorités administratives, y compris communales.

Arrêt du 8 juin 2023, *Prestige and Limousine SL*, C-50/21

Dans l'affaire C-50/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne, Espagne), par décision du 19 janvier 2021, parvenue à la Cour le 29 janvier 2021, dans la procédure

Prestige and Limousine SL

contre

Área Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

LA COUR (première chambre),

composée de M. K. Lenaerts (rapporteur), président de la Cour, faisant fonction de président de la première chambre, M. L. Bay Larsen, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la première chambre, MM. P. G. Xuereb, A. Kumin et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M^{me} L. Carrasco Marco, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 octobre 2022,

considérant les observations présentées :

- pour Prestige and Limousine SL, par Mes F. de B. Carvajal Borrero et P. S. Soto Baselga, avogados,
- pour Área Metropolitana de Barcelona, par M^e M. Borrás Ribó, abogada,
- pour Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), par M^{es} J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna et A. Pascual Morcillo, avogados,
- pour Asociación Profesional Élite Taxi, par M. J. Fontquerni Bas, procurador, et M^e M. Vilar Cuesta, abogado,
- pour Tapoca VTC1 SL, par M^{es} J. A. Díez Herrera et J. L. Ortega Gaspar, avogados,
- pour Agrupació Taxis Companys, par M^e A. Canals Compan, abogado,

- pour le gouvernement espagnol, par MM. L. Aguilera Ruiz et S. Jiménez García, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement tchèque, par M^{me} T. Machovičová, MM. M. Smolek et J. Vlácil , en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} L. Armati, M. É. Gippini Fournier, M^{me} P. Němečková et M. J. Rius Riu, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 15 décembre 2022,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 49 et de l’article 107, paragraphe 1, TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Prestige and Limousine SL (ci-après « P&L »), qui offre des services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur (ci-après les « services de VTC »), à, notamment, l’Área Metropolitana de Barcelona (Aire métropolitaine de Barcelone, Espagne) (ci-après l’« AMB »), au sujet de la validité d’une réglementation de l’AMB qui exige l’obtention d’une licence afin d’exercer des services de VTC dans l’agglomération de Barcelone et limite le nombre de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi accordées pour cette agglomération.

Le cadre juridique espagnol

La LOTT

- 3 L’article 43, paragraphe 1, sous g), de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (loi 16/1987 relative à l’organisation des transports terrestres), du 30 juillet 1987 (BOE n° 182, du 31 juillet 1987, p. 23451), telle que modifiée par le Real Decreto-Ley 3/2018 (décret-loi royal 3/2018), du 20 avril 2018 (BOE n° 97, du 21 avril 2018, p. 41051) (ci-après la « LOTT »), dispose :

« La délivrance de l’autorisation d’exercer une activité de transport public est subordonnée au fait que l’entreprise demanderesse apporte la preuve que, conformément à ce que la réglementation prévoit, elle respecte les conditions suivantes :

[...]

g) remplir, le cas échéant, les autres conditions spécifiques réglementairement prévues nécessaires pour fournir de manière appropriée les services, eu égard aux principes de proportionnalité et de non-discrimination, s’agissant de la classe de transport concernée. »

- 4 Aux termes de l’article 48, paragraphes 1 à 3, de la LOTT :

« 1. La délivrance des autorisations d’exercer une activité de transport public est réglementée de sorte qu’elle ne peut être refusée que si les conditions requises à cet effet ne sont pas remplies.

2. Toutefois, et conformément aux règles des communautés et aux autres dispositions éventuellement applicables, lorsque l'offre de transport public de voyageurs au moyen de véhicules de tourisme est soumise à des limitations quantitatives sur le territoire relevant d'une communauté autonome ou d'une localité, des limitations réglementaires peuvent être apportées à la délivrance tant de nouvelles autorisations d'opérer un service de transport interurbain dans cette classe de véhicules que d'autorisations d'exercer l'activité de location des véhicules avec chauffeur.

3. Sans préjudice du paragraphe précédent, afin de maintenir un juste équilibre entre l'offre des deux modes de transport, il convient de refuser de délivrer de nouvelles autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur lorsque le nombre de celles existant sur le territoire de la communauté autonome dans lequel la domiciliation est envisagée et celui des autorisations d'exercer l'activité de transport de personnes au moyen de voitures de tourisme domiciliées sur ce même territoire dépasse un rapport d'une autorisation de location pour trente autorisations de transport.

Toutefois, les communautés autonomes qui, sur délégation de l'État, ont assumé des compétences en matière d'autorisations concernant la location de véhicules avec chauffeur peuvent modifier la règle de proportionnalité visée à l'alinéa précédent, sous réserve qu'elles appliquent une règle moins contraignante. »

5 L'article 91 de la LOTT prévoit :

« 1. Les autorisations concernant le transport public permettent la prestation des services sur l'ensemble du territoire national, sans restriction tenant à l'origine ou à la destination du service.

Font exception à ce qui précède tant les autorisations d'assurer le transport interurbain de voyageurs au moyen de véhicules de tourisme que celles permettant la location de véhicules avec chauffeur, lesquelles doivent respecter les éventuelles conditions réglementairement prévues concernant l'origine, la destination ou l'itinéraire des services.

2. Sans préjudice du fait que, conformément au point précédent, les autorisations concernant la location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation des services sur l'ensemble du territoire national, sans restriction tenant à l'origine ou à la destination du service, les véhicules utilisés pour exercer cette activité doivent être utilisés habituellement pour la prestation de services destinés à répondre à des besoins liés au territoire de la communauté autonome de domiciliation de l'autorisation dont ils relèvent.

[...] »

Le ROTT

6 Conformément à l'article 181, paragraphe 1, du Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (décret royal 1211/1990 de mise en œuvre de la loi sur l'organisation des transports terrestres), du 28 septembre 1990 (BOE n° 241, du 8 octobre 1990, p. 29406), tel que modifié par le Real Decreto-Ley 1057/2015 (décret-loi royal 1057/2015), du 20 novembre 2015 (BOE n° 279, du 21 novembre 2015, p. 109832), et par le décret-loi royal 3/2018 (ci-après le « ROTT ») :

« La délivrance des autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur est subordonnée au fait que leur demandeur remplisse toutes les conditions prévues à l'article 43, paragraphe 1, de la LOTT, selon les précisions figurant au paragraphe suivant. »

7 L'article 182, paragraphes 1 à 3, du ROTT prévoit :

« 1. Les véhicules couverts par les autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur occupés par des personnes étrangères à l'entreprise titulaire de l'autorisation ne peuvent circuler que s'il est prouvé qu'ils assurent un service préalablement commandé.

À cet effet, le contrat de location de véhicule avec chauffeur doit avoir été complété avant le début de la prestation du service commandé et les documents attestant de ce contrat doivent être tenus à bord du véhicule, conformément à ce qui est déterminé par le ministre du Développement du territoire.

Les véhicules couverts par les autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur ne peuvent, en aucun cas, circuler sur les voies publiques à la recherche de clients ni tenter d'attirer des clients qui n'ont pas encore commandé le service en restant stationnés à cet effet.

2. Les autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation de services tant urbains qu'interurbains sur l'ensemble du territoire national, pour autant que le véhicule ait été préalablement loué conformément aux dispositions du point précédent.

3. Conformément aux dispositions [de l'article 17, paragraphe 1, et de l'article] 18 de la LOTT, les tarifs de l'activité de location de véhicules avec chauffeur ne sont pas réglementés, mais les entreprises concernées doivent mettre à disposition du public des informations sur les prix pratiqués. »

L'arrêté VTC

- 8 L'Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (arrêté FOM/36/2008 d'exécution de la deuxième section du chapitre IV du titre V, concernant la location de véhicules avec chauffeur, du règlement de la loi sur l'organisation des transports terrestres, adopté par le décret royal 1211/1990, du 28 septembre 1990), du 9 janvier 2008 (BOE n° 19, du 22 janvier 2008, p. 4283), tel que modifié par l'orden FOM/2799/2015 (arrêté FOM/2799/2015), du 18 décembre 2015 (BOE n° 307, du 24 décembre 2015, p. 121901) (ci-après l'« arrêté VTC »), dispose, à son article 1^{er}, intitulé « Caractère obligatoire de l'autorisation », notamment :

« Pour exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur, il est nécessaire d'obtenir, pour chaque véhicule affecté à cette activité, une autorisation permettant la prestation de ce service, conformément à l'article 180 [du ROTT] ».

- 9 L'article 4 de l'arrêté VTC, intitulé « Objet des autorisations », est libellé comme suit :

« Les autorisations d'exercer l'activité de location de véhicules avec chauffeur permettent la prestation de services, tant urbains qu'interurbains, sur l'ensemble du territoire national, pour autant que le véhicule ait été préalablement loué conformément aux dispositions du présent arrêté. »

- 10 L'article 5 dudit arrêté, intitulé « Conditions relatives à la délivrance des autorisations », prévoit :

« La délivrance des autorisations relatives à la location de véhicules avec chauffeur est subordonnée au fait que l'entreprise demanderesse prouve qu'elle remplit les conditions visées à l'article 181, paragraphes 1 et 2, du ROTT conformément aux dispositions des articles du présent arrêté. »

- 11 L'article 14 du même arrêté, intitulé « Délivrance des autorisations », dispose :

« Lorsque toutes les conditions énoncées à l'article 5 sont remplies, l'organisme compétent ne peut refuser de délivrer les autorisations demandées que dans les circonstances énoncées à l'article 181, paragraphe 3, du ROTT. »

Le RVTC

12 Le Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona del Consejo Metropolitano del Area Metropolitana de Barcelona (règlement d'organisation de l'activité de transport urbain occasionnel de voyageurs avec chauffeur au moyen de véhicules de neuf places maximum circulant exclusivement sur le territoire de l'Aire métropolitaine de Barcelone, adopté par le Conseil métropolitain de l'Aire métropolitaine de Barcelone), du 26 juin 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, du 9 juillet 2018, et DOGC n° 7897, du 14 juin 2019) (ci-après le « RVTC »), est entré en vigueur le 25 juillet 2018.

13 Le RVTC énonce, aux points 4, 5 et 9 de son préambule :

« 4. [...] la Ley 19/2003 [del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (loi 19/2003 sur les taxis, de la Communauté autonome de Catalogne), du 4 juillet 2003 (BOE n° 189, du 8 août 2003, p. 30708)] (LT), réglemente le transport de passagers au moyen de véhicules de neuf places maximum, y compris celle du conducteur, effectué pour le compte d'autrui contre rémunération, conformément à la modalité appelée "services de taxi". Le contenu de cette réglementation dans ce secteur se traduit par une intervention administrative, fondée sur le besoin de garantir l'intérêt public dans la réalisation d'un niveau optimal de qualité de la prestation du service, au moyen de la limitation du nombre d'autorisations et de la fixation de tarifs obligatoires, de sorte à garantir l'universalité, l'accessibilité, la continuité et le respect des droits des usagers [...]

5. Ainsi, il s'agit d'une activité définie [...] comme étant d'intérêt général exercée par des particuliers, une telle qualification impliquant qu'elle soit soumise aux mesures de contrôle, de police et d'intervention qui s'imposent, au moyen d'une réglementation sectorielle.

[...]

[...]

9. Les politiques publiques en matière de mobilité et de transport visent le développement durable [des] point[s] de vue environnemental et économique, et, à cet effet, des restrictions concernant la circulation routière dans les villes sont imposées, notamment lors des épisodes de forte pollution. L'aménagement des voies urbaines, la recherche continue de nouveaux espaces pour des usages publics autres que la circulation routière, les alternatives de mobilité à pied ou à bicyclette, ou la priorité accordée aux couloirs de transport public collectif sont des mesures incompatibles avec la promotion de l'augmentation, d'une part, du nombre de véhicules routiers affectés au transport urbain moyennant la location avec chauffeur et, d'autre part, des locations pour un seul usager et pour la capacité totale du véhicule.

Les politiques publiques dans le secteur des taxis se sont fondées sur l'arrêt de l'octroi de nouvelles licences en plus de celles délivrées depuis 1987. En outre, sont favorisées les actions limitant les jours et les heures de circulation des véhicules et l'utilisation de technologies propres, telles que le moteur électrique ou hybride. »

14 L'article 7 du RVTC, intitulé « Soumission à une autorisation préalable », dispose, à ses paragraphes 1, 2 et 4 à 6 :

« 1. L'activité de fourniture du service de transport de voyageurs au moyen de véhicules de neuf places maximum, y compris celle du conducteur, à l'intérieur de la zone de gestion unitaire du transport urbain constituée du territoire de l'[AMB] est un transport urbain et, donc, est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation permettant d'exercer cette activité pour chaque véhicule utilisé à cet effet par son titulaire.

2. Cette autorisation est demandée et, le cas échéant, délivrée à la personne physique ou morale qui à tout moment en est clairement titulaire. Les autorisations d'exercer l'activité sont nominatives et concernent un véhicule donné. Doivent y figurer l'immatriculation du véhicule, le numéro de châssis et les autres données jugées nécessaires à son identification. L'autorisation ne vaut pas autorisation pour tous les véhicules appartenant ou exploités par son titulaire.

[...]

4. Dans le champ d'application territorial du présent règlement, seules les autorisations accordées par l'AMB autorisent à fournir un service, avec origine et destination, sans préjudice des dispositions de la [LOTT] en ce qui concerne l'octroi de cette autorisation ou d'autres y visées.

5. L'autorisation délivrée par l'[AMB] vient en plus des autres autorisations délivrées par d'autres administrations en raison de leurs compétences propres.

6. Le service [VTC] qui n'est pas urbain au sens de l'article 7 [du présent] règlement n'est pas soumis [au présent] règlement ni au régime d'autorisation que [le présent règlement] prévoit. »

15 L'article 9 de ce règlement, intitulé « Régime juridique des autorisations », est libellé comme suit :

« La délivrance de l'autorisation répond au régime juridique suivant :

1. La délivrance de l'autorisation est subordonnée au respect des conditions prévues par la Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (loi 12/1987 de réglementation du transport de voyageurs par route par l'intermédiaire de véhicules à moteur, de la Communauté autonome de Catalogne), du 28 mai [1987 (BOE n° 151, du 25 juin 1987, p. 19159)], le Decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (décret 319/1990 approuvant la réglementation du transport de voyageurs par route par l'intermédiaire de véhicules à moteur, du Conseil exécutif de la Généralité de Catalogne)], du 21 décembre [1990 (DOGC n° 1387, du 31 décembre 1990)], et le présent règlement par son demandeur.

[...]

3. L'autorisation ne concerne qu'un seul véhicule et elle peut être exploitée par son titulaire ou par ses salariés employés sous un contrat de travail.

[...] »

16 Aux termes de l'article 10 dudit règlement, intitulé « Détermination du nombre d'autorisations » :

« 1. L'AMB est chargée de fixer, à tout moment, le nombre maximum d'autorisations de fournir les services de transport urbain occasionnel de passagers au moyen de véhicules de location avec chauffeur. Il est déterminé dans le but de garantir une disponibilité suffisante du service dans des conditions optimales pour les citoyens sans préjudice de la garantie de rentabilité économique pour les opérateurs.

2. La création de nouvelles autorisations, permanentes ou temporaires, ou la réduction de leur nombre actuel, exige la prise d'une décision établissant sa nécessité et son opportunité, compte tenu notamment des facteurs suivants :

- a) le niveau de l'offre actuelle ;
- b) le niveau de la demande actuelle ;
- c) les activités commerciales, industrielles, touristiques ou autres exercées dans le champ d'application territorial qui peuvent donner lieu à des demandes spécifiques de service de transport urbain occasionnel au moyen de véhicules de location avec chauffeur.
- d) la compatibilité d'introduire de nouvelles autorisations avec les objectifs de durabilité environnementale en ce qui concerne le trafic et la circulation urbaine. »

17 L'article 11 du même règlement, intitulé « Régime de délivrance des autorisations », prévoit :

« 1. Les autorisations sont délivrées conformément aux principes et aux règles établis par la loi 12/1987 [de réglementation du transport de voyageurs par route par l'intermédiaire de véhicules à moteur], le décret 319/1990 [approuvant la réglementation du transport de voyageurs par route par l'intermédiaire de véhicules à moteur] ou le présent règlement et conformément aux procédures administratives édictées en application de ce dernier.

2. L'AMB délivre les autorisations aux personnes physiques ou morales qui remplissent les conditions nécessaires à leur obtention. À cet effet, l'AMB adopte les bases des avis d'ouverture de procédures de délivrance de nouvelles autorisations, lesquels précisent la procédure d'attribution, qui, dans tous les cas, doit garantir le respect des principes de publicité, d'égalité des chances, de libre concurrence et de non-discrimination. L'attribution se fait par tirage au sort parmi les demandes remplissant les conditions requises.

3. Les personnes intéressées par l'obtention d'une autorisation doivent introduire une demande dans laquelle elles prouvent [qu'elles remplissent] les conditions requises et ces personnes seront inscrites sur la liste des candidats, le tout selon les délais et formes déterminés par les avis en cause.

4. La procédure de délivrance prévoit que les intéressés soient entendus et que les organisations du secteur puissent faire valoir ce qu'elles estiment opportun pour défendre leurs intérêts.

5. Cette réglementation s'applique également aux autorisations permettant la prestation du service urbain à caractère saisonnier ou pour des événements déterminés. »

18 Le RVTC contient une « [d]isposition transitoire », libellée comme suit :

« Sont en vigueur les autorisations de transport régies par [le présent] règlement qui ont été délivrées par l'[ancienne] Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [Organisme municipal métropolitain de Barcelone (Corporation métropolitaine de Barcelone)] et par l'Entidad Metropolitana del Transporte [Organisme métropolitain de transport], ainsi que les autorisations délivrées par la Generalitat de Catalunya [Généralité de Catalogne] conformément à l'Orden por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (arrêté ministériel d'exécution du règlement de la loi sur l'organisation des transports terrestres, adopté par le décret royal 1211/1990, du 28 septembre 1990), du 30 juillet 1998 (BOE n° 192, du 12 août 1998, p. 27466), qui a établi la première limitation selon la proportion d'un trentième par rapport au nombre de licences de taxis, et qui sont actives au

moment de l'entrée en vigueur de ce texte, lesquelles demeurent régies et soumises à la présente réglementation. »

19 Aux termes de deux « Dispositions supplémentaires », figurant dans le RVTC :

« Premièrement. Le nombre total d'autorisations se limite à celles octroyées conformément à la disposition transitoire qui précède. Il appartient à l'Instituto Metropolitano del Taxi [Institut métropolitain du taxi] de proposer l'adoption d'une décision déterminant le nombre maximal d'autorisations outre celles prévues par la disposition transitoire. En aucun cas, le nombre d'autorisations en vigueur à un moment donné ne peut dépasser le rapport d'une licence de [VTC] pour trente licences de taxi. Les pouvoirs conférés à l'Institut métropolitain du taxi à l'article 5, paragraphe 2, [du présent] règlement incluent l'avis d'ouverture et la décision concernant la délivrance de nouvelles autorisations, en plus de celles relevant de la disposition transitoire [...]

Deuxièmement. Les pouvoirs attribués à l'Institut métropolitain du taxi à l'article 5, paragraphe 2, [du présent] règlement incluent l'avis d'ouverture et la décision concernant la délivrance de nouvelles autorisations saisonnières et pour des événements individuels. Ces avis sont conformes aux règles suivantes :

- a. les avis fixent le nombre d'autorisations qui seront délivrées, selon les critères du présent règlement, sur la base d'une justification motivée et suffisante. Le nombre d'autorisations par demandeur, personne physique ou morale, peut être limité ;
- b. les avis prévoient le calendrier de la durée de validité des autorisations et précisent les périodes ou les événements concernant cette durée de validité ;
- c. le calendrier annuel de validité des autorisations peut être prolongé ou réduit pour des raisons justifiées par de nouvelles nécessités ou circonstances, l'éventuelle réduction n'ouvrant en aucun cas droit à une indemnisation. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 20 Le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne, Espagne), qui est la juridiction de renvoi, relève que, en 2009, la limitation du nombre de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi, qui était prévue jusqu'alors par la législation espagnole, a été supprimée. Cette suppression aurait entraîné, jusqu'en 2015, une augmentation significative du nombre de prestataires de ces services dans la zone métropolitaine de Barcelone, phénomène que l'AMB aurait entendu endiguer avec l'adoption du RVTC.
- 21 Le RVTC vise à réglementer le service de VTC dans l'ensemble de l'agglomération de Barcelone, qui constitue une zone urbaine, aux fins du transport de personnes en taxi ou en véhicule de tourisme avec chauffeur. Pour la prestation de tels services dans cette agglomération, ce règlement exige, notamment, des entreprises disposant déjà d'une autorisation pour fournir des services de VTC urbains et interurbains en Espagne qu'elles obtiennent une licence supplémentaire octroyée par l'AMB. En outre, ledit règlement fait usage de la faculté offerte par l'article 48, paragraphe 3, de la LOTT, de limiter le nombre de licences autorisant les services de VTC à un trentième du nombre de licences accordées pour les services de taxi.
- 22 P&L est titulaire d'autorisations d'exploitation d'un service de VTC et conteste le RVTC devant la juridiction de renvoi. En effet, P&L et quatorze autres entreprises qui fournissaient déjà des services de VTC dans cette zone à la date d'adoption du RVTC, dont des entreprises liées à des plateformes internationales en ligne, estiment que, compte tenu des limitations et des restrictions qui leur sont imposées par le RVTC, le seul but de son adoption était d'entraver leur activité, et

ce à la seule fin de protéger les intérêts du secteur des taxis. P&L et ces autres entreprises demandent ainsi à la juridiction de renvoi de déclarer nul de plein droit le RVTC.

- 23 L'Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (ci-après l'« ANT »), l'Asociación Profesional Élite Taxi, le Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL et l'Agrupació Taxis Companys sont intervenus dans ce litige au soutien de l'AMB.
- 24 Le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne) relève que les taxis et les véhicules de tourisme avec chauffeur (ci-après les « VTC ») se trouvent en concurrence en matière de service de transport urbain de voyageurs. Les services de taxi seraient, en tant que « services d'intérêt général », soumis à une réglementation propre et à une limitation du nombre de licences nécessaires à l'exercice de leur activité, et leurs tarifs seraient soumis à une autorisation administrative préalable. Bien que leur champ d'action habituel soit situé en zone urbaine, les taxis pourraient néanmoins fournir des services de transport interurbain, dans le respect des exigences de rigueur.
- 25 Selon la juridiction de renvoi, les prestataires de service de VTC doivent également obtenir des autorisations pour exercer cette activité, qui sont délivrées en nombre limité. Elle précise que, à l'époque des faits du litige au principal, les VTC pouvaient fournir des services de transport interurbain et urbain sur l'ensemble du territoire national, à des tarifs soumis non pas à autorisation préalable, mais à un système de prix conventionné permettant à l'utilisateur de connaître à l'avance, et éventuellement de payer par Internet, le prix total du service fourni. Contrairement aux taxis, les VTC ne pourraient pas emprunter les couloirs de bus, ne disposeraient pas d'arrêts sur la voie publique et ne pourraient pas prendre des clients directement sur la voie publique si la prestation de service n'a pas été convenue au préalable.
- 26 La juridiction de renvoi relève que, en 2018, le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), a jugé que le rapport de 1 à 30 entre le nombre de licences de services de VTC et le nombre de licences de services de taxi n'aurait jamais été justifié par une quelconque considération objective. Elle en déduit que l'article 48, paragraphe 3, de la LOTT, qui a permis la limitation par le RVTC des licences de services de VTC, peut être qualifié d'arbitraire et qu'il est donc contraire à l'article 49 TFUE en ce qu'il rendrait pratiquement impossible aux entreprises offrant des services de VTC dans l'Union européenne de s'établir dans la zone métropolitaine de Barcelone, et à l'interdiction, prévue à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, d'entraver les échanges au sein de l'Union par l'octroi d'aides d'État.
- 27 Le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne) nourrit les mêmes doutes quant à la compatibilité avec ces dispositions du droit de l'Union du régime de « double autorisation » auquel ont été soumis les VTC dans la zone métropolitaine de Barcelone. L'article 91 de la LOTT et l'article 182, paragraphe 2, du ROTT ayant prévu, à l'époque des faits du litige au principal, que les autorisations d'exercer l'activité de VTC permettaient de fournir « des services urbains et interurbains sur l'ensemble du territoire national », l'ajout par l'AMB d'une exigence de licence pour pouvoir fournir des services de VTC urbains dans la zone métropolitaine de Barcelone, soumise à des exigences supplémentaires, pourrait être considéré comme une stratégie visant à réduire au minimum la concurrence des services de VTC à l'égard des taxis.
- 28 Selon la juridiction de renvoi, les justifications du RVTC avancées par l'AMB tiendraient, tout d'abord, au fait que les services de VTC mettraient en danger la viabilité économique des services de taxi, leur feraient une concurrence déloyale et entraîneraient un usage intensif des voies de communication. Ensuite, les 10 523 licences de services de taxi accordées par l'AMB seraient suffisantes pour répondre aux besoins de la population et pour assurer, en même temps, la rentabilité de l'activité des taxis. Enfin, l'AMB insisterait sur la protection de l'environnement.

- 29 Toutefois, selon cette juridiction, les considérations économiques relatives à la situation des taxis ne sauraient justifier les mesures comprises dans le RVTC. S'agissant des considérations relatives à l'usage des voies de communication, l'AMB aurait omis de mettre en balance l'effet de diminution de l'utilisation de la voiture privée que peuvent produire les services de VTC. En outre, les VTC seraient tenus de disposer d'un local de stationnement et ne pourraient ni marauder à la recherche de clients ni stationner sur la voie publique dans l'attente de ceux-ci. De même, les considérations environnementales feraient abstraction des techniques existantes susceptibles de garantir une prestation de service au moyen de véhicules peu polluants, voire non polluants. En outre, la flotte de taxis serait qualifiée de « propre » sans que soient indiquées les raisons pour lesquelles ce qualificatif ne s'étend pas à la flotte de VTC. Le but essentiel de l'AMB semblerait avoir été, au moyen du RVTC, de préserver ou de protéger les intérêts du secteur des taxis.
- 30 Dans ces conditions, le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) [L'article] 49 et [l'article] 107, paragraphe 1, TFUE s'opposent-ils à des dispositions nationales – législatives et réglementaires – qui, sans motif valable, prévoient une limitation à raison d'une autorisation d'exercer l'activité de location de [VTC] pour trente licences de taxi, voire moins ?
- 2) [L'article] 49 et [l'article] 107, paragraphe 1, TFUE s'opposent-ils à une réglementation nationale qui, sans motif valable, prévoit une deuxième autorisation et des conditions supplémentaires pour les prestataires de services de [VTC] qui souhaitent fournir des services urbains ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

- 31 L'AMB estime que la demande de décision préjudicielle est irrecevable à trois titres. Tout d'abord, la décision de renvoi ne mentionnerait pas la législation régionale et locale applicable et omettrait de préciser la circonstance qu'il existe une réglementation sur laquelle se fondent les dispositions du RVTC, tant en ce qui concerne la compétence de l'AMB que la justification de ce règlement tenant à la protection de l'environnement. Ensuite, les éléments du litige ne concerneraient qu'un seul État membre et les questions préjudicielles viseraient l'interprétation du droit interne plutôt que celle du droit de l'Union. Enfin, l'AMB souligne la formulation, selon elle, tendancieuse des questions préjudicielles, qui viserait à influencer la Cour sur le fond.
- 32 P&L relève que la première question préjudicielle vise, outre le RVTC, des dispositions « législatives et réglementaires ». Toutefois, la limite imposée pour l'octroi de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi résulterait exclusivement du RVTC. Dès lors, cette première question dépasserait le cadre du litige pendant devant la juridiction de renvoi et serait, dès lors, dénuée de pertinence pour la solution de celui-ci.
- 33 Selon l'ANT, la juridiction de renvoi pose en réalité quatre questions préjudicielles, deux d'entre elles portant sur l'interprétation des dispositions relatives à la liberté d'établissement et les deux autres portant sur l'interprétation de dispositions faisant partie du régime des aides d'État.
- 34 Les deux questions portant sur la liberté d'établissement devraient être déclarées irrecevables, car la Cour y aurait déjà répondu en ce sens que, toute restriction à la liberté d'établissement devant être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, le juge national devrait, s'il estime, comme la juridiction de renvoi, qu'une telle raison n'existe pas, laisser inappliquée ou annuler la disposition nationale en cause. En outre, si ces questions étaient interprétées en ce sens que la juridiction de renvoi demande si les dispositions du RVTC sont conformes aux exigences de

nécessité et de proportionnalité, elles seraient irrecevables, car il serait ainsi demandé à la Cour de se livrer à une analyse qu'il ne lui incombe pas d'effectuer, mais qui relève de l'office de la juridiction nationale. De plus, le Tribunal Supremo (Cour suprême) aurait déjà effectué une telle analyse sans éprouver de doute sur la compatibilité des dispositions nationales en cause avec le droit de l'Union, ce qui prouverait que les questions posées par la juridiction de renvoi ne présentent pas d'utilité pour trancher le litige au principal.

- 35 De même, les deux questions relatives à l'interdiction des aides d'État seraient irrecevables, car la Cour aurait clairement répondu à des questions similaires dans l'arrêt du 14 janvier 2015, *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9), sans que la juridiction de renvoi ait fourni la moindre explication quant à la nécessité de nuancer ou de clarifier cette jurisprudence en l'occurrence.
- 36 Selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure instituée par l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 20 septembre 2022, *VD et SR*, C-339/20 et C-397/20, EU:C:2022:703, point 56 ainsi que jurisprudence citée).
- 37 Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 20 septembre 2022, *VD et SR*, C-339/20 et C-397/20, EU:C:2022:703, point 57 ainsi que jurisprudence citée).
- 38 À ce dernier égard, il convient de rappeler que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile au juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (arrêt du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, point 49 et jurisprudence citée).
- 39 Il résulte ainsi de l'article 94, sous a) et c), du règlement de procédure de la Cour que la demande de décision préjudicielle doit notamment contenir un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi, ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées, de même qu'un exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.
- 40 En l'occurrence, premièrement, s'agissant de l'objection de l'AMB selon laquelle la décision de renvoi ne mentionnerait pas toute la législation nationale, régionale et locale pertinente, force est de constater que cette décision de renvoi comporte suffisamment d'éléments pour permettre à la Cour de comprendre tant le cadre juridique et factuel du litige au principal que le sens et la portée des questions préjudicielles posées. Il s'ensuit que ladite décision satisfait aux exigences posées par l'article 94, sous a), du règlement de procédure.
- 41 Deuxièmement, en faisant valoir que les questions préjudicielles se réfèrent à des dispositions nationales législatives et réglementaires, alors même que l'affaire au principal ne porte que sur la légalité du RVTG, P&L invite en réalité la Cour à identifier elle-même les contours précis de la législation nationale applicable, ce qui n'est pas de son ressort.

- 42 En effet, il incombe à la Cour de prendre en compte, dans le cadre de la répartition des compétences entre les juridictions de l'Union et les juridictions nationales, le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles, tel que défini par la décision de renvoi. Dès lors, l'examen d'un renvoi préjudiciel doit être effectué au regard de l'interprétation du droit national fournie par la juridiction de renvoi [arrêt du 20 octobre 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Retrait ou suspension d'une décision de retour), C-825/21, EU:C:2022:810, point 35].
- 43 Partant, dès lors que la juridiction de renvoi a défini le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'elle pose, il n'appartient pas à la Cour d'en vérifier l'exactitude (arrêt du 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, point 50).
- 44 Troisièmement, l'article 94, sous c), du règlement de procédure exige de la juridiction de renvoi qu'elle expose les raisons qui l'ont conduite à s'interroger sur l'interprétation des dispositions du droit de l'Union faisant l'objet des questions préjudicielles. Or, la formulation des questions préjudicielles, à supposer même qu'elle viserait, comme le soutient l'AMB, à influencer la Cour, ne saurait à elle seule rendre la demande de décision préjudicielle irrecevable, une telle circonstance ne correspondant à aucune des hypothèses visées au point 37 du présent arrêt.
- 45 Quatrièmement, à supposer même que, comme le prétend l'ANT, les réponses à apporter aux questions préjudicielles découlent, en l'occurrence, clairement de la jurisprudence de la Cour, il résulte de l'article 99 du règlement de procédure qu'une telle circonstance aurait pour effet non pas de rendre la demande de décision préjudicielle irrecevable, mais d'habiliter la Cour à y répondre par voie d'ordonnance.
- 46 Cinquièmement, les questions préjudicielles posées portant sur l'interprétation de l'article 49 et de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, c'est à tort que l'ANT prétend que ces questions se bornent à demander à la Cour d'effectuer des appréciations factuelles qui ne sont pas de son ressort.
- 47 Sixièmement, la circonstance qu'une juridiction suprême nationale a déjà examiné, dans le cadre d'un litige présentant des similitudes avec celui en cause au principal, la pertinence potentielle des dispositions du droit de l'Union visées par la juridiction de renvoi n'est pas de nature à rendre irrecevable un renvoi préjudiciel visant à ce que la Cour se prononce sur l'interprétation de ces dispositions, en conformité avec l'article 267 TFUE. Une telle circonstance ne correspond en effet à aucune des hypothèses d'irrecevabilité rappelées au point 37 du présent arrêt.
- 48 Septièmement, pour autant que l'AMB relève que tous les aspects du litige au principal sont cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre, il convient de rappeler que la juridiction de renvoi a précisé que le recours de P&L fait partie d'un ensemble de quinze recours tendant à l'annulation du RVTC, dont l'un a été introduit par des « plateformes internationales » en ligne, ce qui tend à indiquer que le recours au principal vise à l'annulation de dispositions de droit national qui s'appliquent également aux ressortissants d'autres États membres, de sorte que la décision que la juridiction de renvoi adoptera à la suite du présent arrêt est susceptible de produire des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants (voir, en ce sens, arrêt du 8 mai 2013, Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, point 35).
- 49 Or, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, lorsque la juridiction de renvoi la saisit dans le cadre d'une procédure en annulation de dispositions applicables non seulement aux ressortissants nationaux, mais également aux ressortissants des autres États membres, la décision que cette juridiction adoptera à la suite de son arrêt rendu à titre préjudiciel produira des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants, ce qui justifie que la Cour réponde aux questions qui lui ont été posées en rapport avec les dispositions du traité FUE relatives aux libertés fondamentales en dépit du fait que tous les éléments du litige au principal sont cantonnés à

l'intérieur d'un seul État membre (arrêt du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, point 32 et jurisprudence citée).

- 50 Il découle des considérations qui précèdent que la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur le fond

Sur les questions relatives à l'article 107, paragraphe 1, TFUE

- 51 Par ces questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande en substance, notamment, si l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation, applicable à une agglomération, prévoyant, d'une part, qu'une autorisation spécifique est exigée pour exercer l'activité de services de VTC dans cette agglomération, s'ajoutant à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains, et, d'autre part, que le nombre de licences de services de VTC est limité à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération.
- 52 Selon la jurisprudence constante de la Cour, la qualification d'une mesure d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, requiert que toutes les conditions suivantes soient remplies. Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage sélectif à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence (arrêt du 11 novembre 2021, Autostrada Wielkopolska/Commission et Pologne, C-933/19 P, EU:C:2021:905, point 103 ainsi que jurisprudence citée)
- 53 S'agissant de la condition relative à l'engagement de ressources d'État, il convient de rappeler que la notion d'aide comprend non seulement des prestations positives telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, de ce fait, sans être des subventions au sens strict du terme, sont de même nature et ont des effets identiques (arrêt du 14 janvier 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, point 33 et jurisprudence citée).
- 54 Par conséquent, aux fins de la constatation de l'existence d'une aide d'État, il doit être établi un lien suffisamment direct entre, d'une part, l'avantage accordé au bénéficiaire et, d'autre part, une diminution du budget étatique, voire un risque économique suffisamment concret de charges grevant celui-ci (arrêt du 14 janvier 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, point 34 et jurisprudence citée).
- 55 En l'occurrence, il suffit de constater qu'il ne ressort nullement de la décision de renvoi que la réglementation en cause au principal implique l'engagement de ressources d'État.
- 56 En particulier, d'une part, ni l'exigence d'une autorisation délivrée par l'AMB pour exercer l'activité de services de VTC dans l'agglomération de Barcelone ni la limitation du nombre de licences de tels services à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération ne semblent impliquer des prestations positives, telles que des subventions, au bénéfice des entreprises fournissant des services de taxi ni alléger les charges qui grèvent normalement le budget de ces entreprises.
- 57 D'autre part, ces deux mesures n'apparaissent pas conduire à une diminution du budget étatique ou à un risque économique suffisamment concret de charges grevant celui-ci, qui pourraient bénéficier aux entreprises fournissant des services de taxi.

58 Dans ces conditions, il convient de répondre aux questions posées que l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne s'oppose pas à une réglementation, applicable à une agglomération, prévoyant, d'une part, qu'une autorisation spécifique est exigée pour exercer l'activité de services de VTC dans cette agglomération, s'ajoutant à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains, et, d'autre part, que le nombre de licences de tels services est limité à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération, pour autant que ces mesures ne soient pas de nature à impliquer un engagement de ressources d'État au sens de cette disposition.

Sur les questions relatives à l'article 49 TFUE

59 Par ces questions préjudicielles, la juridiction de renvoi demande également, en substance, si l'article 49 TFUE s'oppose à une réglementation, applicable à une agglomération, prévoyant, d'une part, qu'une autorisation spécifique est exigée pour exercer l'activité de services de VTC dans cette agglomération, s'ajoutant à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains, et, d'autre part, que le nombre de licences de tels services est limité à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération.

60 L'article 49, premier alinéa, TFUE dispose que, dans le cadre des dispositions qui figurent au chapitre 2 du titre IV de la troisième partie du traité FUE, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre sont interdites.

61 Selon une jurisprudence constante, doivent être considérées comme des restrictions à la liberté d'établissement toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté garantie à l'article 49 TFUE (arrêt du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, point 61 ainsi que jurisprudence citée).

62 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général, en substance, aux points 51 à 55 de ses conclusions, d'une part, l'exigence d'une autorisation spécifique pour l'exercice de l'activité de services de VTC dans l'agglomération de Barcelone, s'ajoutant à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains, constitue par elle-même une restriction à l'exercice de la liberté garantie à l'article 49 TFUE, une pareille exigence limitant effectivement l'accès au marché pour tout nouvel arrivant (voir, en ce sens, arrêt du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, point 34 ; voir également, par analogie, arrêt du 22 janvier 2002, Canal Satellite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, point 29).

63 D'autre part, tel est également le cas de la limitation du nombre de licences de tels services de VTC à un trentième du nombre de licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération, qui doit être qualifiée de restriction à la liberté d'établissement, dès lors qu'une telle limitation restreint le nombre de prestataires de services de VTC établis dans cette agglomération.

64 Selon une jurisprudence constante, de telles restrictions à la liberté d'établissement ne sauraient être admises qu'à la condition, en premier lieu, d'être justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et, en second lieu, de respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique qu'elles soient propres à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, point 65 ainsi que jurisprudence citée).

– *Sur l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général*

65 Il ressort de la demande de décision préjudicielle ainsi que des observations de l'AMB et du gouvernement espagnol devant la Cour que, par les deux mesures en cause au principal, le RVTC vise à assurer, tout d'abord, la qualité, la sécurité et l'accessibilité des services de taxi dans

l'agglomération de Barcelone, considérés comme étant un « service d'intérêt général », notamment en maintenant un « juste équilibre » entre le nombre des prestataires de services de taxi et celui des prestataires de services de VTC, ensuite, une bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public au sein de cette agglomération et, enfin, la protection de l'environnement dans ladite agglomération.

- 66 S'agissant plus particulièrement de l'objectif tendant à assurer la qualité, la sécurité et l'accessibilité des services de taxi, il ressort du dossier dont dispose la Cour, tout d'abord, que l'activité de services de taxi est fortement réglementée, en ce que ces services sont soumis, notamment, à des quotas de licences, à des tarifs réglementés, à une obligation de transport universelle et à une accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Eu égard à ces caractéristiques, les services de taxi sont considérés, notamment par l'AMB, comme étant un « service d'intérêt général » qui mérite d'être préservé, en tant qu'élément important de l'organisation générale des transports urbains de l'agglomération de Barcelone.
- 67 L'AMB relève, ensuite, que la viabilité économique de l'activité de services de taxi apparaît mise en danger par une concurrence croissante provenant de l'activité des services de VTC. Dans ces conditions, la préservation d'un équilibre entre ces deux formes de transport urbain aurait été perçue par les pouvoirs politiques, au niveau tant national que régional, comme un moyen approprié et proportionné de garantir le maintien des services de taxi, en tant que service d'intérêt général intégré dans un modèle de transport urbain global.
- 68 Enfin, la juridiction de renvoi et plusieurs parties à la procédure ont relevé que le Tribunal Supremo (Cour suprême) avait considéré, dans un arrêt du 4 juin 2018, que l'organisation et les modes souhaités du transport urbain relèvent du choix des pouvoirs publics, que ces pouvoirs peuvent, dans le cadre d'un tel choix, opter pour le maintien de services de taxi répondant aux caractéristiques rappelées au point 66 du présent arrêt et constituant, dès lors, un « service d'intérêt général », qu'il est, partant, justifié de préserver un équilibre entre ce mode de transport urbain et les services de VTC afin de garantir le maintien de ce service d'intérêt général et que, à cette fin, le fait de prévoir un ratio entre les licences de services de VTC et celles de services de taxi, pouvant aller jusqu'à un pour trente, apparaît, en l'absence d'une alternative moins restrictive, comme étant une mesure appropriée et proportionnée.
- 69 À cet égard, premièrement, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 75 et 76 de ses conclusions, l'objectif de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public d'une agglomération, d'une part, ainsi que celui de protection de l'environnement dans une telle agglomération, d'autre part, sont susceptibles de constituer des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêts du 24 mars 2011, Commission/Espagne, C-400/08, EU:C:2011:172, point 74, ainsi que du 30 janvier 2018, X et Visser, C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, points 134 et 135).
- 70 Deuxièmement, il est, en revanche, de jurisprudence constante que des objectifs de nature purement économique ne peuvent constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité (arrêts du 11 mars 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, point 55, et du 24 mars 2011, Commission/Espagne, C-400/08, EU:C:2011:172, point 74 ainsi que jurisprudence citée). La Cour a notamment jugé en ce sens que l'objectif de garantir la rentabilité d'une ligne d'autobus concurrente, en tant que motif de nature purement économique, ne peut constituer une telle raison impérieuse d'intérêt général (arrêt du 22 décembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, point 51).
- 71 En l'occurrence, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 61 de ses conclusions, l'objectif d'assurer la viabilité économique des services de taxi doit être considéré, lui aussi, comme étant

un motif de nature purement économique qui ne peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général, au sens de la jurisprudence rappelée au point précédent du présent arrêt.

- 72 Il en découle que cet objectif ne saurait être invoqué pour justifier, notamment, la préservation d'un équilibre entre les deux modes de transports urbains en cause au principal ou un ratio entre les licences de services de VTC et celles de services de taxi, qui constituent des considérations de nature purement économique.
- 73 Troisièmement, ces constatations ne sont pas infirmées par la circonstance selon laquelle les services de taxi sont qualifiés, en droit espagnol, de « service d'intérêt général ».
- 74 D'une part, ainsi que l'a fait valoir à bon droit la Commission européenne lors de l'audience, l'objectif poursuivi par une mesure restreignant la liberté d'établissement doit, en tant que tel, constituer une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la jurisprudence citée au point 64 du présent arrêt, sans que la qualification de cet objectif dans le droit national puisse influencer sur l'appréciation à effectuer à ce titre.
- 75 D'autre part, aucun élément du dossier dont dispose la Cour ne fait apparaître que les prestataires de services de taxi exerçant leur activité dans l'agglomération de Barcelone seraient chargés de la gestion d'un service d'intérêt économique général (ci-après un « SIEG ») au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE ni que l'absence de restriction à la liberté d'établissement des prestataires de services de VTC ferait échec à l'accomplissement en droit ou en fait d'une mission particulière de service public confiée auxdits prestataires de services de taxi.
- 76 À cet égard, il convient de rappeler que, si les États membres sont en droit de définir l'étendue et l'organisation de leurs SIEG en tenant compte en particulier d'objectifs propres à leur politique nationale et que, à ce titre, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation qui ne peut être remis en cause par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste, ce pouvoir ne saurait être illimité et doit, en tout état de cause, être exercé dans le respect du droit de l'Union (arrêt du 3 septembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commission*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, point 95 ainsi que jurisprudence citée).
- 77 Selon la jurisprudence de la Cour, un service est susceptible de revêtir un intérêt économique général lorsque cet intérêt présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique (arrêt du 7 novembre 2018, *Commission/Hongrie*, C-171/17, EU:C:2018:881, point 51 et jurisprudence citée).
- 78 En outre, pour pouvoir être qualifié de SIEG, un service doit être fourni en application d'une mission particulière de service public confiée au prestataire par l'État membre concerné (arrêt du 7 novembre 2018, *Commission/Hongrie*, C-171/17, EU:C:2018:881, point 52).
- 79 Il importe donc que les entreprises bénéficiaires aient effectivement été chargées de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations soient clairement définies dans le droit national, ce qui présuppose l'existence d'un ou de plusieurs actes de puissance publique définissant de manière suffisamment précise au moins la nature, la durée et la portée des obligations de service public incombant aux entreprises chargées de l'exécution de ces obligations (voir, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission*, C-66/16 P à C-69/16 P, EU:C:2017:999, points 72 et 73).
- 80 Par ailleurs, l'article 106, paragraphe 2, TFUE prévoit, d'une part, que les entreprises chargées de la gestion de SIEG sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été confiée et, d'autre part, que le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. Ainsi, le libellé même de l'article 106,

paragraphe 2, TFUE montre que des dérogations aux règles du traité ne sont permises que si elles sont nécessaires à l’accomplissement de la mission particulière qui a été confiée à une entreprise chargée de la gestion d’un SIEG (arrêt du 3 septembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commission*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, points 96 et 97).

- 81 Or, la circonstance que l’activité de services de taxi présente les caractéristiques énoncées au point 66 du présent arrêt et est ainsi fortement réglementée ne permet pas d’établir que l’intérêt que revêt cette activité présente, au sens de la jurisprudence citée au point 77 du présent arrêt, des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d’autres activités économiques ni qu’une mission particulière de service public aurait été confiée aux prestataires de services de taxi au moyen d’actes de puissance publique suffisamment précis en ce sens.
- 82 Quatrièmement, si les caractéristiques énoncées au point 66 du présent arrêt font certes apparaître que la réglementation des services de taxi vise notamment à assurer la qualité, la sécurité et l’accessibilité de ces services, au bénéfice des usagers, il apparaît, en revanche, que les mesures en cause au principal ne poursuivent pas, par elles-mêmes, ces objectifs.
- 83 Eu égard aux considérations qui précèdent, seuls les objectifs de la bonne gestion du transport, du trafic et de l’espace public, d’une part, ainsi que de protection de l’environnement, d’autre part, peuvent être invoqués, en l’occurrence, en tant que raisons impérieuses d’intérêt général pour justifier les mesures en cause au principal.
- *Sur la proportionnalité des mesures en cause au principal*
- 84 S’agissant du point de savoir si ces mesures sont propres à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation des objectifs cités au point 83 du présent arrêt et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre, il convient de distinguer entre l’exigence d’une seconde autorisation pour l’exercice de l’activité de services de VTC et la limitation du nombre de licences de services de VTC à un trentième du nombre de licences de services de taxi.
- *Sur la proportionnalité de l’exigence d’une seconde autorisation*
- 85 En ce qui concerne l’exigence d’une autorisation spécifique pour la prestation de services de VTC dans l’agglomération de Barcelone, il résulte d’une jurisprudence constante, tout d’abord, qu’un régime d’autorisation administrative préalable ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions du droit de l’Union, notamment celles relatives aux libertés fondamentales en cause au principal, de leur effet utile (arrêt du 22 janvier 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, point 35 et jurisprudence citée).
- 86 Partant, pour qu’un régime d’autorisation administrative préalable soit justifié alors même qu’il déroge à de telles libertés fondamentales, il doit, en tout état de cause, être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l’avance, de manière à encadrer l’exercice du pouvoir d’appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire (arrêt du 22 janvier 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, point 35 et jurisprudence citée).
- 87 Ensuite, ne saurait être considérée comme nécessaire pour atteindre l’objectif poursuivi une mesure instituée par un État membre qui, en substance, fait double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre d’autres procédures, soit dans ce même État, soit dans un autre État membre (voir, en ce sens, arrêt du 22 janvier 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, point 36).

- 88 Enfin, une procédure d'autorisation préalable ne serait nécessaire que si un contrôle a posteriori devait être considéré comme intervenant trop tardivement pour garantir une réelle efficacité de celui-ci et lui permettre d'atteindre l'objectif poursuivi (arrêt du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, point 39).
- 89 En l'occurrence, premièrement, l'exigence d'une autorisation préalable peut certes être apte à atteindre les objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public ainsi que de protection de l'environnement. En outre, compte tenu de la nature du service en cause, impliquant l'utilisation de voitures de tourisme qui, souvent, ne peuvent être distinguées des autres voitures de cette catégorie, utilisées à titre privé, qui plus est sur un vaste territoire urbain, un contrôle a posteriori peut être considéré comme intervenant trop tardivement pour garantir une réelle efficacité de celui-ci et lui permettre d'atteindre les objectifs poursuivis. Il s'ensuit que l'exigence d'une telle autorisation préalable peut être considérée comme nécessaire au sens de la jurisprudence rappelée au point 88 du présent arrêt.
- 90 Cela étant, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 64 et 86 du présent arrêt, encore faut-il que les critères applicables à l'octroi, au refus et, le cas échéant, au retrait de licences de services de VTC soient propres à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation de ces objectifs, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 91 Deuxièmement, P&L faisant notamment valoir devant la Cour que l'autorité administrative compétente se réserve, en fonction de la situation du marché, le droit d'annuler une licence de services de VTC, il incombera à la juridiction de renvoi de vérifier, en particulier, si l'exercice du pouvoir d'appréciation conféré, dans le respect desdits critères, à cette autorité est suffisamment encadré, au sens de la jurisprudence rappelée au point 86 du présent arrêt, afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire.
- 92 Troisièmement, P&L soutenant, par ailleurs, que l'exigence d'une autorisation spécifique pour la prestation de services de VTC dans l'agglomération de Barcelone dupliquerait les procédures et les exigences existantes imposées pour la délivrance de l'autorisation nationale prévue pour exercer cette activité, il y aura lieu pour la juridiction de renvoi, conformément à la jurisprudence rappelée au point 87 du présent arrêt, de s'assurer que les procédures instituées pour la délivrance de cette autorisation spécifique ne font pas double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre de cette autre procédure dans le même État membre.
- 93 Lors de l'examen de la nécessité de l'exigence d'une telle autorisation spécifique, la juridiction de renvoi devra apprécier, notamment, si des particularités de l'agglomération de Barcelone justifient la mise en place de cette exigence, qui s'ajoute à celle tenant à l'obtention de l'autorisation nationale, pour atteindre les objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public ainsi que de protection de l'environnement au sein de celle-ci.
- *Sur la proportionnalité de la limitation des licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi*
- 94 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 80 et 81 de ses conclusions, la procédure devant la Cour n'a révélé aucun élément qui permettrait d'établir l'aptitude de la mesure de limitation des licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi à garantir la réalisation des objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public ainsi que de protection de l'environnement.
- 95 À cet égard, il semble ressortir tant du point 9 du préambule du RVTC que de l'économie du RVTC, telle qu'elle résulte, en particulier, de ses articles 7 et 9 à 11, que la limitation des licences de prestation de services de VTC constitue l'élément clé par lequel ce règlement vise à atteindre ces objectifs.

96 Or, dans le cadre de la procédure devant la Cour, les arguments avancés par, notamment, P&L, Tapoca VTC1 et la Commission, selon lesquels

- les services de VTC réduiraient le recours à la voiture privée ;
- il ne serait pas cohérent d’invoquer des problèmes de stationnement sur les voies publiques de l’AMB alors que le RVTC impose aux entreprises offrant des services de VTC de disposer de leur propre stationnement et de ne pas stationner sur les voies publiques ;
- les services de VTC pourraient contribuer à atteindre l’objectif d’une mobilité efficace et inclusive, par leur niveau de numérisation et la flexibilité dans la prestation de services, telle une plateforme technologique accessible aux non-voyants, et
- la réglementation étatique encouragerait le recours à des véhicules utilisant des énergies alternatives pour les services de VTC ;

n’ont été infirmés ni par l’AMB ni par le gouvernement espagnol. En effet, en réponse à une question posée par la Cour lors de l’audience, ce gouvernement a indiqué n’être au courant de l’existence d’aucune étude de l’impact de la flotte de VTC sur le transport, le trafic, l’espace public et l’environnement dans l’agglomération de Barcelone, ni de celle d’une étude envisageant les effets de la réglementation introduite par le RVTC sur la réalisation des objectifs mentionnés au point 94 du présent arrêt.

97 Dès lors, sous réserve d’une appréciation à effectuer par la juridiction de renvoi, y compris au regard d’éventuels éléments qui n’ont pas été portés à la connaissance de la Cour, la limitation des licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi n’apparaît pas propre à garantir la réalisation des objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l’espace public.

98 Par ailleurs, aucun élément du dossier dont dispose la Cour ne tend à établir qu’une telle limitation des licences de services de VTC ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs.

99 En effet, il ne saurait être exclu qu’un impact éventuel de la flotte des VTC sur le transport, le trafic et l’espace public dans l’agglomération de Barcelone puisse être adéquatement limité par des mesures moins contraignantes, telles que des mesures d’organisation des services de VTC, des limitations de ces services lors de certaines plages horaires ou encore des restrictions de circulation dans certains espaces.

100 De même, il ne saurait être exclu que l’objectif de protection de l’environnement dans l’agglomération de Barcelone puisse être atteint par des mesures moins attentatoires à la liberté d’établissement, telles que des limites d’émission applicables aux véhicules circulant dans cette agglomération.

101 Il appartient néanmoins, ici encore, à la juridiction de renvoi de vérifier s’il est établi devant elle que des mesures moins contraignantes ne permettent pas d’atteindre les objectifs poursuivis.

102 Eu égard à l’ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l’article 49 TFUE

- ne s’oppose pas à une réglementation, applicable dans une agglomération, prévoyant qu’une autorisation spécifique est exigée pour exercer l’activité de services de VTC dans cette agglomération, qui s’ajoute à l’autorisation nationale requise pour la prestation de services de VTC urbains et interurbains, si cette autorisation spécifique est fondée sur des

critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui excluent tout arbitraire et qui ne font pas double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre de la procédure d'autorisation nationale, mais qui répondent à des besoins particuliers de cette agglomération ;

- s'oppose à une réglementation, applicable dans une agglomération, prévoyant une limitation du nombre de licences de services de VTC à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération, dès lors qu'il n'est établi ni que cette mesure est propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation des objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public de cette agglomération ainsi que de protection de son environnement, ni qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

Sur les dépens

- 103 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 (première chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 107, paragraphe 1, TFUE ne s'oppose pas à une réglementation, applicable dans une agglomération, prévoyant, d'une part, qu'une autorisation spécifique est exigée pour exercer l'activité de services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur dans cette agglomération, s'ajoutant à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur urbains et interurbains, et, d'autre part, que le nombre de licences de tels services est limité à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération, pour autant que ces mesures ne soient pas de nature à impliquer un engagement de ressources d'État au sens de cette disposition.**
- 2) **L'article 49 TFUE ne s'oppose pas à une réglementation, applicable dans une agglomération, prévoyant qu'une autorisation spécifique est exigée pour exercer l'activité de services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur dans cette agglomération, qui s'ajoute à l'autorisation nationale requise pour la prestation de services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur urbains et interurbains, si cette autorisation spécifique est fondée sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui excluent tout arbitraire et qui ne font pas double emploi avec des contrôles qui ont déjà été effectués dans le cadre de la procédure d'autorisation nationale, mais qui répondent à des besoins particuliers de cette agglomération.**
- 3) **L'article 49 TFUE s'oppose à une réglementation, applicable dans une agglomération, prévoyant une limitation du nombre de licences de services de location de véhicules de tourisme avec chauffeur à un trentième des licences de services de taxi délivrées pour ladite agglomération, dès lors qu'il n'est établi ni que cette mesure est propre à garantir, de façon cohérente et systématique, la réalisation des objectifs de bonne gestion du transport, du trafic et de l'espace public de cette agglomération ainsi que de protection de son environnement ni qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.**

F. Citoyenneté de l'Union européenne

Arrêt du 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09

Dans l'affaire C-34/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le tribunal du travail de Bruxelles (Belgique), par décision du 19 décembre 2008, parvenue à la Cour le 26 janvier 2009, dans la procédure

Gerardo Ruiz Zambrano

contre

Office national de l'emploi (ONEm),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, présidents de chambre, A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen et M^{me} M. Berger, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M^{me} R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 janvier 2010,

considérant les observations présentées:

- pour M. Ruiz Zambrano, par M^e P. Robert, avocat,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} C. Pochet, en qualité d'agent, assistée de M^{es} F. Motulsky et K. de Haes, avocats,
- pour le gouvernement danois, par M^{me} B. Weis Fogh, en qualité d'agent,
 - pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et N. Graf Vitzthum, en qualité d'agents,
- pour l'Irlande, par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. D. Conlan Smyth, barrister,
- pour le gouvernement grec, par M^{mes} S. Vodina, T. Papadopoulou et M. Michelogiannaki, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement français, par M^{me} A. Czubinski, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} C. Wissels, MM. M. de Grave et J. Langer, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. E. Riedl, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement polonais, par M. M. Dowgielewicz, puis par M. M. Szpunar, en qualité d'agents,

- pour la Commission européenne, par M^{me} D. Maidani et M. M. Wilderspin, en qualité d’agents,
ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 30 septembre 2010,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 12 CE, 17 CE et 18 CE ainsi que des articles 21, 24 et 34 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la «charte des droits fondamentaux»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant M. Ruiz Zambrano, ressortissant colombien, à l’Office national de l’emploi (ONEm) à propos du refus de ce dernier de l’admettre au bénéfice des allocations de chômage au titre de la législation belge.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 L’article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et – rectificatifs – JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34), dispose:

«La présente directive s’applique à tout citoyen de l’Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu’aux membres de sa famille, tels que définis à l’article 2, point 2), qui l’accompagnent ou le rejoignent.»

Le droit national

Le Code de la nationalité belge

- 4 Aux termes de l’article 10, premier alinéa, du code de la nationalité belge (*Moniteur belge* du 12 juillet 1984, p. 10095), dans sa version en vigueur à l’époque des faits au principal (ci-après le «code de la nationalité belge»):

«Est Belge, l’enfant né en Belgique et qui, à un moment quelconque avant l’âge de dix-huit ans ou l’émancipation antérieure à cet âge, serait apatride s’il n’avait cette nationalité.»

L’arrêté royal du 25 novembre 1991

- 5 L’article 30, premier alinéa, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (*Moniteur belge* du 31 décembre 1991, p. 29888) dispose:

«Pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, le travailleur à temps plein doit accomplir un stage comportant le nombre de journées de travail mentionné ci-après:

[...]

2° 468 au cours des 27 mois précédant [la] demande [d'allocations de chômage], s'il est âgé de 36 à moins de 50 ans;

[...]»

6 L'article 43, paragraphe 1, du même arrêté royal prévoit:

«Sans préjudice des dispositions précédentes, le travailleur étranger ou apatride est admis au bénéfice des allocations s'il satisfait à la législation relative aux étrangers et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

Le travail effectué en Belgique n'est pris en considération que s'il l'a été conformément à la législation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

[...]»

7 Aux termes de l'article 69, paragraphe 1, de cet arrêté royal:

«Pour bénéficier des allocations, le chômeur étranger ou apatride doit satisfaire à la législation relative aux étrangers et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.»

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944

8 L'article 7, paragraphe 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (*Moniteur belge* du 30 décembre 1944), inséré par la loi-programme du 2 août 2002 (*Moniteur belge* du 29 août 2002, p. 38408), est libellé comme suit:

«Le travailleur étranger ou apatride n'est admis au bénéfice des allocations que si, au moment de la demande d'allocations, il satisfait à la législation relative au séjour et à celle relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

Le travail effectué en Belgique par le travailleur étranger ou apatride n'est pris en considération pour l'accomplissement des conditions de stage que s'il a été effectué conformément à la législation relative à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

[...]»

La loi du 30 avril 1999

9 L'article 4, paragraphe 1, de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (*Moniteur belge* du 21 mai 1999, p. 17800) énonce:

«L'employeur qui souhaite occuper un travailleur étranger doit, au préalable, obtenir l'autorisation d'occupation de l'autorité compétente.

L'employeur ne peut utiliser les services de ce travailleur que dans les limites fixées par cette autorisation.

Le Roi peut déroger à l'alinéa 1^{er}, dans les cas qu'Il détermine.»

10 Aux termes de l'article 7 de ladite loi:

«Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dispenser les catégories de travailleurs étrangers qu'Il détermine, de l'obligation d'obtenir un permis de travail.

Les employeurs des travailleurs étrangers visés à l'alinéa précédent sont dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation d'occupation.»

L'arrêté royal du 9 juin 1999

11 L'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (*Moniteur belge* du 26 juin 1999, p. 24162) dispose:

«Sont dispensés de l'obligation d'obtenir un permis de travail:

[...]

2° le conjoint d'un Belge et à condition qu'ils viennent s'installer ou s'installent avec l'un d'eux:

- a) les descendants, âgés de moins de 21 ans ou à charge, du Belge ou de son conjoint;
- b) les ascendants, à charge, du Belge ou de son conjoint;
- c) le conjoint des personnes visées aux a) et b);

[...]»

La loi du 15 décembre 1980

12 L'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 31 décembre 1980, p. 14584), dans sa version applicable dans l'affaire au principal (ci-après la «loi du 15 décembre 1980»), énonce:

«Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué.

Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger.

Lors de circonstances exceptionnelles, cette autorisation peut être demandée par l'étranger auprès du bourgmestre de la localité où il séjourne, qui la transmettra au Ministre ou à son délégué. Elle sera dans ce cas délivrée en Belgique.»

13 L'article 40 de la même loi prévoit:

«§ 1. Sans préjudice des dispositions contenues dans les règlements du Conseil [de l'Union européenne] et de la Commission des Communautés européennes et de celles plus favorables dont l'étranger C.E. pourrait se prévaloir, les dispositions ci-après lui sont applicables.

§ 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par étranger C.E. tout ressortissant d'un État membre des Communautés européennes qui séjourne ou se rend dans le Royaume et qui:

- 1° soit y exerce ou entend y exercer une activité salariée ou non salariée;
- 2° soit y bénéficie ou entend y bénéficier d'une prestation de services;
- 3° soit y bénéficie ou entend y bénéficier du droit de demeurer;

4° soit y bénéficie ou entend y bénéficier du droit de séjour après avoir cessé une activité professionnelle exercée dans la Communauté;

5° soit y suit ou entend y suivre, à titre principal, une formation professionnelle dans un établissement d'enseignement agréé;

6° soit n'appartient à aucune des catégories visées aux 1° à 5°.

§ 3. Sauf dispositions contraires de la présente loi, sont assimilées à l'étranger C.E visé au § 2, 1°, 2° et 3°, quelle que soit leur nationalité, les personnes ci-après, à condition qu'elles viennent s'installer ou s'installent avec lui:

1° son conjoint;

2° ses descendants ou ceux de son conjoint, âgés de moins de 21 ans ou qui sont à leur charge;

3° ses ascendants ou ceux de son conjoint qui sont à leur charge;

4° le conjoint des personnes visées au 2° et au 3°.

§ 4. Sauf dispositions contraires de la présente loi, sont assimilées à l'étranger C.E. visé au § 2, 4° et 6°, quelle que soit leur nationalité, les personnes ci-après, à condition qu'elles viennent s'installer ou s'installent avec lui:

1° son conjoint;

2° ses descendants ou ceux de son conjoint qui sont à leur charge;

3° ses ascendants ou ceux de son conjoint qui sont à leur charge;

4° le conjoint des personnes visées au 2° et au 3°.

§ 5. Sauf dispositions contraires de la présente loi, sont assimilés à l'étranger C.E. visé au § 2, 5°, quelle que soit leur nationalité, son conjoint et ses enfants ou ceux de son conjoint qui sont à leur charge, à condition qu'ils viennent s'installer ou s'installent avec lui.

§ 6. Sont également assimilés à l'étranger C.E. le conjoint d'un Belge, qui vient s'installer ou s'installe avec lui, ainsi que leurs descendants âgés de moins de 21 ans ou à leur charge, leurs ascendants qui sont à leur charge et le conjoint de ces descendants ou de ces ascendants, qui viennent s'installer ou s'installent avec eux.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

14 Le 14 avril 1999, M. Ruiz Zambrano a demandé l'asile en Belgique, où il était entré muni d'un visa délivré par l'ambassade de Belgique à Bogota (Colombie). Au mois de février 2000, son épouse, également de nationalité colombienne, a de même demandé à bénéficier du statut de réfugié dans cet État membre.

15 Par décision du 11 septembre 2000, les autorités belges ont refusé de faire droit à leurs demandes, tout en assortissant l'ordre de quitter le territoire qui leur était notifié d'une clause de non-reconduite en Colombie, au vu de la situation de guerre civile prévalant dans ce pays.

- 16 Le 20 octobre 2000, M. Ruiz Zambrano a introduit une demande de régularisation de son séjour sur la base de l'article 9, troisième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980. Dans sa demande, il invoquait l'impossibilité absolue de rentrer en Colombie et la détérioration extrême de la situation dans ce pays, soulignant par ailleurs ses efforts d'intégration dans la société belge, son apprentissage du français et la scolarisation de son enfant en classe maternelle, outre le risque de recrudescence, en cas de retour en Colombie, du syndrome post-traumatique important qu'il avait subi, en 1999, par suite de l'enlèvement, pendant une semaine, de son enfant, âgé, à l'époque, de 3 ans.
- 17 Par décision du 8 août 2001, ladite demande a été rejetée. Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État, qui a rejeté le recours en suspension par un arrêt du 22 mai 2003.
- 18 Depuis le 18 avril 2001, M. Ruiz Zambrano et son épouse sont inscrits comme résidents à Schaerbeek (Belgique). Le 2 octobre 2001, le demandeur au principal, alors qu'il n'était pas en possession d'un permis de travail, a conclu un contrat de travail à durée indéterminée et à plein temps avec la société Plastoria, avec effet au 1^{er} octobre 2001.
- 19 Le 1^{er} septembre 2003, l'épouse de M. Ruiz Zambrano a donné naissance à un deuxième enfant, prénommé Diego, qui a acquis la nationalité belge, en application de l'article 10, premier alinéa, du code de la nationalité belge, dans la mesure où, en l'absence de démarche expresse des parents en vue de la reconnaissance de la nationalité colombienne, la loi colombienne ne reconnaît pas cette nationalité aux enfants nés en dehors du territoire de la Colombie.
- 20 Il ressort encore de la décision de renvoi que, au moment de la naissance de son deuxième enfant, M. Ruiz Zambrano disposait, en raison de son activité professionnelle, de ressources suffisantes pour subvenir à son entretien. Ladite activité donnait lieu au paiement d'une rémunération conforme aux différents barèmes applicables, sous déduction de la retenue légale des cotisations de sécurité sociale, et au versement des cotisations patronales.
- 21 Le 9 avril 2004, M. et M^{me} Ruiz Zambrano ont introduit une nouvelle demande de régularisation de séjour sur la base de l'article 9, troisième alinéa, de la loi du 15 décembre 1980, invoquant à titre d'élément nouveau la naissance de leur deuxième enfant et s'appuyant sur l'article 3 du protocole n° 4 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel ferait obstacle à ce que ledit enfant soit contraint à quitter le territoire de l'État dont il a la nationalité.
- 22 À la suite de la naissance, le 26 août 2005, de leur troisième enfant, prénommée Jessica, qui, à l'instar de son frère Diego, a acquis la nationalité belge, les époux Ruiz Zambrano ont introduit, le 2 septembre 2005, une demande d'établissement fondée sur l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980 en tant qu'ascendants d'un ressortissant belge. Le 13 septembre 2005, une attestation d'immatriculation a été délivrée à chacun d'eux, laquelle couvrait provisoirement leur séjour jusqu'au 13 février 2006.
- 23 La demande d'établissement de M. Ruiz Zambrano a été rejetée le 8 novembre 2005, au motif que celui-ci «ne peut se prévaloir de l'application de l'article 40 de la loi du 15 décembre 1980 du fait qu'il a ignoré les lois de son pays en ne faisant pas inscrire son enfant auprès des autorités diplomatiques ou consulaires mais a suivi correctement les procédures qui s'offraient à lui pour obtenir la nationalité belge [pour cet enfant] et tenter ensuite, sur cette base, de régulariser son propre séjour». Le 26 janvier 2006, la demande d'établissement de son épouse a été rejetée pour le même motif.

- 24 Depuis l'introduction, au mois de mars 2006, de son recours en révision contre la décision de rejet de sa demande d'établissement, M. Ruiz Zambrano dispose d'un document spécial de séjour valable pendant l'examen dudit recours.
- 25 Entre-temps, à savoir le 10 octobre 2005, M. Ruiz Zambrano avait été mis en chômage économique, ce qui l'avait amené à introduire une première demande d'allocations de chômage, qui a fait l'objet d'une décision de rejet notifiée à l'intéressé le 20 février 2006. Ladite décision a été attaquée devant la juridiction de renvoi par requête du 12 avril 2006.
- 26 Dans le cadre de l'instruction du recours dirigé contre cette décision, l'Office des Étrangers a confirmé que «l'intéressé et son épouse ne [pouvaient] exercer aucune activité professionnelle, aucune mesure d'éloignement ne pouvant toutefois être prise à leur encontre du fait que leur demande de régularisation était toujours en cours».
- 27 Lors d'une enquête effectuée le 11 octobre 2006 par la direction générale du contrôle des lois sociales au siège de l'employeur de M. Ruiz Zambrano, il a été constaté que l'intéressé se trouvait au travail. Il a dû cesser le travail sur le champ. Le lendemain, l'employeur de M. Ruiz Zambrano a mis fin au contrat de travail de ce dernier avec effet immédiat et sans indemnité.
- 28 La demande introduite par M. Ruiz Zambrano en vue de bénéficier des allocations de chômage à temps plein à dater du 12 octobre 2006 a été rejetée par une décision de l'ONEm notifiée le 20 novembre 2006. Cette décision a également fait l'objet d'un recours devant la juridiction de renvoi, introduit par requête du 20 décembre 2006.
- 29 Le 23 juillet 2007, l'intéressé a été avisé de la décision de l'Office des Étrangers rejetant comme irrecevable sa demande de régularisation de séjour introduite le 9 avril 2004. Le recours formé contre cette décision devant le Conseil du contentieux des étrangers a été déclaré sans objet par un arrêt du 8 janvier 2008, l'Office des Étrangers ayant retiré ladite décision.
- 30 Par un courrier du 25 octobre 2007, l'Office des Étrangers a informé M. Ruiz Zambrano que le recours en révision qu'il avait introduit au mois de mars 2006 à l'encontre de la décision de rejet de sa demande d'établissement du 2 septembre 2005 devait être réintroduit dans les 30 jours de la notification dudit courrier, sous la forme d'un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers.
- 31 Le 19 novembre 2007, M. Ruiz Zambrano a introduit un tel recours, qu'il fonde, tout d'abord, sur l'inexistence de l'«ingénierie juridique» qui lui est reprochée dans ladite décision, rappelant que l'acquisition de la nationalité belge par ses enfants mineurs nés en Belgique résultait non pas d'une démarche quelconque qu'il aurait accomplie en ce sens, mais de l'application de la réglementation belge. M. Ruiz Zambrano invoque par ailleurs une violation des articles 2 et 7 de la directive 2004/38, de même qu'une violation de l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»), et de l'article 3, paragraphe 1, du protocole n° 4 à cette convention.
- 32 Dans ses observations écrites déposées devant la Cour, le gouvernement belge indique que, depuis le 30 avril 2009, M. Ruiz Zambrano bénéficie d'un droit de séjour provisoire, renouvelable sauf indication contraire, et qu'il devrait bénéficier d'un permis de travail C en application des instructions de la ministre de la Politique de migration et d'asile du 26 mars 2009 relatives à l'application de l'ancien article 9, troisième alinéa, et de l'article 9 bis de la loi du 15 décembre 1980.
- 33 Il ressort de la décision de renvoi que les deux décisions qui font l'objet de la procédure au principal, par lesquelles l'ONEm a refusé de reconnaître à M. Ruiz Zambrano le droit aux allocations de chômage, d'abord durant les périodes de chômage temporaire à partir du 10 octobre

2005 et ensuite depuis le 12 octobre 2006, à la suite de la perte de son emploi, s'appuient exclusivement sur le constat selon lequel les journées de travail que ce dernier invoque au titre du stage requis pour les chômeurs de sa catégorie d'âge, soit 468 jours de travail au cours des 27 mois précédant la demande d'allocations de chômage, n'ont pas été accomplies en conformité avec les législations relatives au séjour des étrangers et à l'occupation de la main-d'œuvre étrangère.

- 34) Devant la juridiction de renvoi, M. Ruiz Zambrano réfute cette argumentation en faisant valoir notamment qu'il tire un droit de séjour directement du traité CE ou, à tout le moins, qu'il bénéficie du droit de séjour dérivé qui a été reconnu par l'arrêt du 19 octobre 2004, *Zhu et Chen* (C-200/02, Rec. p. I-9925), aux ascendants d'un enfant en bas âge ressortissant d'un État membre et que, partant, il était dispensé de l'obligation de posséder un permis de travail.
- 35) Dans ces conditions, le tribunal du travail de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles 12 [CE], 17 [CE] et 18 [CE], un ou plusieurs d'entre eux, lus de manière séparée ou combinée, octroient-ils un droit de séjour au citoyen de l'Union sur le territoire de l'État membre dont ce citoyen a la nationalité, indépendamment de l'exercice préalable par celui-ci de son droit de circuler sur le territoire des États membres?

2) Les articles 12 [CE], 17 [CE] et 18 [CE], combinés aux dispositions des articles 21, 24 et 34 de la charte des droits fondamentaux, doivent-ils être interprétés en ce sens que le droit qu'ils reconnaissent sans discrimination fondée sur la nationalité à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres implique, lorsque ce citoyen est un enfant mineur en bas âge à charge d'un ascendant ressortissant d'un État tiers, que la jouissance du droit de séjour dudit enfant sur le territoire de l'État membre dans lequel il réside et dont il a la nationalité doit lui être garantie, indépendamment de l'exercice préalable par celui-ci ou [par] le truchement de son représentant légal du droit de circuler, en assortissant ce droit de séjour de l'effet utile dont la jurisprudence communautaire [(arrêt *Zhu et Chen*, précité)] a reconnu la nécessité, par l'octroi, à l'ascendant ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge dudit enfant et dispose de ressources suffisantes et d'une assurance-maladie, du droit de séjour dérivé dont bénéficierait ce même ressortissant d'un État tiers si l'enfant mineur qu'il a à charge était un citoyen de l'Union qui n'a pas la nationalité de l'État membre dans lequel il réside?

3) Les articles 12 [CE], 17 [CE] et 18 [CE], combinés aux dispositions des articles 21, 24 et 34 de la charte des droits fondamentaux, doivent-ils être interprétés en ce sens que le droit au séjour d'un enfant mineur, ressortissant d'un État membre, sur le territoire duquel il réside, doit impliquer l'octroi d'une dispense de permis de travail à l'ascendant, ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge dudit enfant mineur et qui – n'eût été l'exigence de permis de travail imposée par le droit interne de l'État membre dans lequel il réside – remplit, par l'exercice d'un travail salarié l'assujettissant à la sécurité sociale dudit État [membre], la condition de ressources suffisantes et [celle relative à] la possession d'une assurance-maladie, afin que le droit de séjour de cet enfant soit assorti de l'effet utile que la jurisprudence communautaire [(arrêt *Zhu et Chen*, précité)] a reconnu en faveur d'un enfant mineur, citoyen européen ayant une autre nationalité que [celle de] l'État membre dans lequel il séjourne à charge d'un ascendant, ressortissant d'un État tiers?»

Sur les questions préjudicielles

- 36) Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi vise, en substance, à savoir si les dispositions du traité FUE sur la citoyenneté de l'Union doivent être interprétées en ce sens qu'elles confèrent à l'ascendant, ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, un droit de séjour dans l'État membre dont ceux-ci

ont la nationalité et dans lequel ils résident, de même qu'une dispense de permis de travail dans cet État membre.

- 37 Tous les gouvernements ayant soumis des observations à la Cour ainsi que la Commission européenne font valoir qu'une situation telle que celle des deuxième et troisième enfants de M. Ruiz Zambrano, en ce que ces enfants résident dans l'État membre dont ils ont la nationalité et n'ont jamais quitté cet État membre, ne relève pas des situations envisagées par les libertés de circulation et de séjour garanties par le droit de l'Union. Partant, les dispositions du droit de l'Union visées par la juridiction de renvoi ne seraient pas applicables dans le litige au principal.
- 38 En revanche, M. Ruiz Zambrano fait valoir que l'invocation des dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union par ses enfants Diego et Jessica ne suppose pas un déplacement de ceux-ci en dehors de l'État membre en question et qu'il peut lui-même, en tant que membre de la famille, prétendre à un droit de séjour ainsi qu'à une dispense de permis de travail dans cet État membre.
- 39 D'emblée il y a lieu de constater que, aux termes du paragraphe 1 de l'article 3 de la directive 2004/38, intitulé «Bénéficiaires», celle-ci s'applique à tout citoyen de l'Union qui «se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille». Dès lors, ladite directive ne trouve pas à s'appliquer dans une situation telle que celle en cause au principal.
- 40 L'article 20 TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, point 27, et du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 21). Étant de nationalité belge, dont les conditions d'acquisition relèvent de la compétence de l'État membre en question (voir en ce sens, notamment, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, non encore publié au Recueil, point 39), les deuxième et troisième enfants du demandeur au principal bénéficient incontestablement de ce statut (voir, en ce sens, arrêts précités Garcia Avello, point 21, ainsi que Zhu et Chen, point 20).
- 41 La Cour a relevé à plusieurs reprises que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (voir, notamment, arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31; du 17 septembre 2002, Baumbast et R, C-413/99, Rec. p. I-7091, point 82, et arrêts précités Garcia Avello, point 22, Zhu et Chen, point 25, ainsi que Rottmann, point 43).
- 42 Dans ces conditions, l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Rottmann, précité, point 42).
- 43 Or, le refus de séjour opposé à une personne, ressortissant d'un État tiers, dans l'État membre où résident ses enfants en bas âge, ressortissants dudit État membre, dont elle assume la charge ainsi que le refus d'octroyer à cette personne un permis de travail auront un tel effet.
- 44 Il doit, en effet, être considéré qu'un tel refus de séjour aura pour conséquence que lesdits enfants, citoyens de l'Union, se verront obligés de quitter le territoire de l'Union pour accompagner leurs parents. De la même manière, si un permis de travail n'est pas octroyé à une telle personne, celle-ci risque de ne pas disposer de ressources nécessaires pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, ce qui aurait également pour conséquence que ses enfants, citoyens de l'Union, se verraient obligés de quitter le territoire de celle-ci. Dans de telles conditions, lesdits citoyens de l'Union seront, de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union.

- 45 Il y a dès lors lieu de répondre aux questions posées que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union.

Sur les dépens

- 46 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:

L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union.

Arrêt du 11 novembre 2014, *Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig*, C-333/13

Dans l'affaire C-333/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Sozialgericht Leipzig (Allemagne), par décision du 3 juin 2013, parvenue à la Cour le 19 juin 2013, dans la procédure

Elisabeta Dano,

Florin Dano

contre

Jobcenter Leipzig,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, présidents de chambre, MM. E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M^{me} M. Berger (rapporteur) et M. J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M^{me} A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 mars 2014,

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Dano, par M^e E. Steffen, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Thorning, en qualité d'agent,
- pour l'Irlande, par MM. M. Heneghan, T. Joyce et M^{me} E. Creedon, en qualité d'agents, assistés de M^e C. Toland, BL,
- pour le gouvernement français, par M. D. Colas et M^{me} C. Candat, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} S. Behzadi-Spencer, en qualité d'agent, assistée de M. J. Coppel QC, barrister,
- pour la Commission européenne, par MM. F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer et M^{me} C. Tufvesson, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 18 TFUE, 20, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), et second alinéa, TFUE, des articles 1^{er}, 20 et 51 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), des articles 4 et 70 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010 (JO L 338, p. 35, ci-après le «règlement n° 883/2004»), ainsi que de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Dano et son fils Florin au Jobcenter Leipzig au sujet du refus de ce dernier de leur octroyer des prestations de l'assurance de base («Grundsicherung»), à savoir, pour M^{me} Dano, la prestation de subsistance («existenzsichernde Regelleistung») et, pour son fils, l'allocation sociale («Sozialgeld»), ainsi que la participation aux frais d'hébergement et de chauffage, prévues par la législation allemande.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 1247/92

- 3 Aux termes des premier à huitième considérants du règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 136, p. 1):

«[...] qu'il y a lieu d'apporter certaines modifications au règlement (CEE) n° 1408/71 [...], tel qu'il a été mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 [...], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2195/91 [...];

[...] qu'il est nécessaire d'élargir la définition du terme 'membre de la famille' figurant dans le règlement (CEE) n° 1408/71 afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice concernant l'interprétation de cette expression;

[...] qu'il est également nécessaire de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle certaines prestations prévues par les législations nationales peuvent relever simultanément de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application;

[...] que la Cour de justice a déclaré que, par certaines de leurs caractéristiques, les législations en vertu desquelles de telles prestations sont octroyées s'apparentent à l'assistance sociale dans la mesure où le besoin constitue un critère essentiel d'application et où les conditions d'octroi font abstraction de toute exigence relative au cumul de périodes d'activité professionnelle ou de cotisation, tandis que, par d'autres caractéristiques, elles se rapprochent de la sécurité sociale dans la mesure où il y a absence du pouvoir discrétionnaire dans la façon dont ces prestations, telles qu'elles sont prévues, sont accordées et où elles confèrent aux bénéficiaires une position légalement définie;

[...] que le règlement (CEE) n° 1408/71 exclut les régimes d'assistance sociale de son champ d'application, en vertu de son article 4, paragraphe 4;

[...] que les conditions auxquelles il est fait référence et leurs modalités d'application sont telles qu'un système de coordination, qui diffère de celui prévu actuellement par le règlement (CEE) n° 1408/71 et qui tient compte des caractéristiques particulières des prestations en question, devrait être inclus dans le règlement afin de protéger les intérêts des travailleurs migrants conformément aux dispositions de l'article 51 du traité;

[...] que ces prestations devraient être octroyées, en ce qui concerne les personnes entrant dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, uniquement en conformité avec la législation du pays sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité;

[...] qu'il est nécessaire cependant de garantir que le système de coordination existant, prévu dans le règlement (CEE) n° 1408/71, continuera de s'appliquer aux prestations qui, soit n'entrent pas dans la catégorie particulière de prestations auxquelles il est fait référence, soit ne sont pas incluses expressément dans une annexe de ce règlement; qu'une nouvelle annexe est nécessaire à cet effet [...]

Le règlement (CE) n° 883/2004

4 Le règlement n° 883/2004 a remplacé, à partir du 1^{er} mai 2010, le règlement n° 1408/71.

5 Aux termes des considérants 1, 16 et 37 du règlement n° 883/2004:

«(1) Les règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et devraient contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi.

[...]

(16) À l'intérieur de la Communauté, il n'est en principe pas justifié de faire dépendre les droits en matière de sécurité sociale du lieu de résidence de l'intéressé. Toutefois, dans des cas spécifiques, notamment pour des prestations spéciales qui ont un lien avec l'environnement économique et social de l'intéressé, le lieu de résidence pourrait être pris en compte.

[...]

(37) Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, les dispositions qui dérogent au principe selon lequel les prestations de sécurité sociale sont exportables doivent être interprétées de manière limitative. En d'autres termes, de telles dispositions ne peuvent s'appliquer qu'aux prestations qui répondent aux conditions précisées. Le chapitre 9 du titre III du présent règlement ne peut donc s'appliquer qu'aux prestations, énumérées à l'annexe X du présent règlement, qui sont à la fois spéciales et à caractère non contributif.»

6 Le règlement n° 883/2004 dispose à son article 1^{er}, intitulé «Définitions»:

«Aux fins du présent règlement:

[...]

l) le terme 'législation' désigne, pour chaque État membre, les lois, règlements et autres dispositions légales et toutes autres mesures d'application qui concernent les branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1.

[...]»

7 Régissant le champ d'application personnel du règlement n° 883/2004, l'article 2, paragraphe 1, de celui-ci prévoit:

«Le présent règlement s'applique aux ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.»

8 L'article 3 de ce règlement, intitulé «Champ d'application matériel», énonce:

«1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

[...]

b) les prestations de maternité et de paternité assimilées;

[...]

h) les prestations de chômage;

[...]

2. Sauf disposition contraire prévue à l'annexe XI, le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, soumis ou non à cotisations, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur.

3. Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70.

[...]

5. Le présent règlement ne s'applique pas:

a) à l'assistance sociale et médicale;

[...]»

9 L'article 4 dudit règlement, intitulé «Égalité de traitement», dispose:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les personnes auxquelles le présent règlement s'applique bénéficient des mêmes prestations et sont soumises aux mêmes obligations, en vertu de la législation de tout État membre, que les ressortissants de celui-ci.»

10 Le chapitre 9 du titre III du règlement n° 883/2004, visant les «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» contient l'article 70, intitulé «Dispositions générales», qui prévoit:

«1. Le présent article s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif relevant d'une législation qui, de par son champ d'application personnel, ses objectifs

et/ou ses conditions d'éligibilité, possède les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, et d'une assistance sociale.

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par 'prestations spéciales en espèces à caractère non contributif' les prestations:

a) qui sont destinées:

i) soit à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimal de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné;

ii) soit uniquement à assurer la protection spécifique des personnes handicapées, étroitement liées à l'environnement social de ces personnes dans l'État membre concerné,

et

b) qui sont financées exclusivement par des contributions fiscales obligatoires destinées à couvrir des dépenses publiques générales et dont les conditions d'attribution et modalités de calcul ne sont pas fonction d'une quelconque contribution pour ce qui concerne leurs bénéficiaires. Les prestations versées à titre de complément d'une prestation contributive ne sont toutefois pas considérées, pour ce seul motif, comme des prestations contributives,

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

3. L'article 7 et les autres chapitres du présent titre ne s'appliquent pas aux prestations visées au paragraphe 2 du présent article.

4. Les prestations visées au paragraphe 2 sont octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.»

11 L'annexe X du règlement n° 883/2004, intitulée «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», prévoit, concernant la République fédérale d'Allemagne, les prestations suivantes:

«[...]

b) Les prestations visant à garantir des moyens d'existence au titre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi, sauf si, en ce qui concerne ces prestations, les conditions d'obtention d'un complément temporaire à la suite de la perception d'une prestation de chômage (article 24, paragraphe 1, du livre II du code social) sont remplies.»

La directive 2004/38

12 Aux termes des considérants 10, 16 et 21 de la directive 2004/38:

«(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

[...]

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique.

[...]

(21) Toutefois, l'État membre d'accueil devrait être libre de déterminer s'il entend accorder aux personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi, ou des bourses d'entretien pour les études, y compris la formation professionnelle, avant l'acquisition du droit de séjour permanent.»

13 L'article 6 de ladite directive, intitulé «Droit de séjour jusqu'à trois mois», énonce, à son paragraphe 1:

«Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.»

14 L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 dispose:

«Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois:

a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou

b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, [...]

15 L'article 8 de la directive 2004/38, intitulé «Formalités administratives à charge des citoyens de l'Union», prévoit à son paragraphe 4:

«Les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil.»

16 L'article 14 de la directive 2004/38, intitulé «Maintien du droit de séjour», dispose:

«1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles.

Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

3. Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement.

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque:

- a) les citoyens de l'Union concernés sont des salariés ou des non-salariés, ou
- b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés.»

17 L'article 24 de la directive 2004/38, intitulé «Égalité de traitement», dispose:

«1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, et les membres de leur famille.»

Le droit allemand

Le code social

18 L'article 19a, paragraphe 1, figurant dans le livre I du code social (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, ci-après le «SGB I»), prévoit les deux principaux types de prestations de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi:

«Peuvent être revendiquées au titre du droit à l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi:

- 1. des prestations visant l'insertion dans le travail,
- 2. des prestations visant à assurer la subsistance.»

19 Dans le livre II du code social (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, ci-après le «SGB II»), l'article 1^{er} de celui-ci, intitulé «Fonction et objectif de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi», dispose, à ses paragraphes 1 et 3:

«(1) L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi vise à permettre à ses bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine.

[...]

(3) L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi comprend des prestations

1. visant à mettre fin à ou à réduire l'état de besoin, en particulier moyennant l'insertion dans le travail et

2. visant à assurer la subsistance.»

20 L'article 7 du SGB II, intitulé «Bénéficiaires», prévoit:

«(1) Les prestations au titre du présent livre sont destinées aux personnes qui

1. ont atteint l'âge de 15 ans et n'ont pas encore atteint la limite d'âge visée à l'article 7bis,

2. sont aptes à travailler,

3. sont indigentes et

4. séjournent habituellement en République fédérale d'Allemagne (bénéficiaires aptes à travailler).
Sont exclus

1. les étrangères et étrangers qui ne sont pas travailleurs salariés ou travailleurs non salariés en République fédérale d'Allemagne et qui ne jouissent pas du droit de libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union [Freizügigkeitsgesetz/EU, ci-après le «FreizügG/EU»], et les membres de leur famille, pendant les trois premiers mois de leur séjour,

2. les étrangères et étrangers dont le droit de séjour n'est justifié que par la recherche d'un emploi, et les membres de leur famille,

[...]

La deuxième phrase, point 1, ne s'applique pas aux étrangères et étrangers qui séjournent en République fédérale d'Allemagne conformément à un titre de séjour délivré en vertu du chapitre 2, section 5, de la loi sur le droit de séjour. Les dispositions en matière de droit de séjour demeurent inchangées.

[...]»

21 L'article 8 du SGB II, intitulé «Aptitude à travailler», énonce à son paragraphe 1:

«Est apte à travailler toute personne qui, dans un avenir prévisible, n'est pas incapable, en raison d'une maladie ou d'un handicap, d'exercer une activité professionnelle au moins trois heures par jour dans les conditions habituelles du marché du travail.»

22 L'article 9 du SGB II dispose à son paragraphe 1:

«Est indigente toute personne qui ne peut assurer sa subsistance, ou l'assurer suffisamment, sur la base du revenu ou du patrimoine à prendre en considération et ne reçoit pas l'assistance nécessaire d'autres personnes, en particulier des membres de sa famille ou d'autres organismes de prestations sociales.»

23 L'article 20 du SGB II énonce des dispositions complémentaires sur les besoins de base de subsistance. L'article 21 du SGB II prévoit des règles sur les besoins supplémentaires et l'article 22 du SGB II celles sur les besoins d'hébergement et de chauffage. Enfin, les articles 28 à 30 du SGB II traitent des prestations de formation et de participation.

24 Dans le livre XII du code social (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, ci-après le «SGB XII»), l'article 1^{er} de celui-ci, qui a trait à l'aide sociale, dispose:

«La fonction de l'aide sociale est de permettre à ses bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine. [...]»

25 L'article 21 du SGB XII prévoit:

«Il n'est pas versé de prestations de subsistance aux personnes qui sont bénéficiaires des prestations au titre du livre II en ce qu'elles sont aptes à travailler ou en raison de leur lien familial. [...]»

26 L'article 23 du SGB XII, intitulé «Aide sociale pour les étrangères et les étrangers», se lit comme suit:

«(1) L'aide à la subsistance, l'aide aux personnes malades, l'aide aux femmes enceintes et l'aide à la maternité ainsi que l'aide pour l'accès aux soins au titre du présent livre doivent être assurées aux étrangers qui séjournent effectivement sur le territoire national. Les dispositions du quatrième chapitre ne sont pas affectées. Pour le reste, l'aide sociale peut être accordée lorsque cela est justifié au regard des circonstances individuelles. Les restrictions de la première phrase ne s'appliquent pas aux étrangers qui sont en possession d'un titre de séjour à durée illimitée ['Niederlassungserlaubnis'] ou d'un permis de séjour à durée limitée ['befristeter Aufenthaltstitel'] et qui entendent séjourner à titre permanent sur le territoire fédéral. Les dispositions en vertu desquelles des prestations d'aide sociale autres que celles visées dans la première phrase doivent ou devraient être versées ne sont pas affectées.

[...]

(3) Les étrangers qui sont entrés sur le territoire national afin d'obtenir de l'aide sociale ou dont le droit de séjour découle du seul objectif de la recherche d'un emploi n'ont pas droit à l'aide sociale, tout comme les membres de leur famille. S'ils sont entrés sur le territoire national pour faire traiter ou soulager une maladie, l'aide aux personnes malades ne peut être versée que pour remédier à un état critique dangereux pour la vie ou pour procéder au traitement d'une maladie grave ou contagieuse qui s'avère à la fois indispensable et urgent.

(4) Les étrangers qui bénéficient de l'aide sociale doivent être informés des programmes de rapatriement et de réinstallation qui leur sont applicables; dans les cas appropriés, il convient de faire en sorte que les étrangers concernés bénéficient de ces programmes.»

La loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union

27 Le champ d'application du FreizügG/EU est précisé à l'article 1^{er} de cette loi:

«La présente loi régit l'entrée et le séjour des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne (citoyens de l'Union) et des membres de leur famille.»

28 L'article 2 du FreizügG/EU prévoit, en ce qui concerne le droit d'entrée et de séjour:

(1) Les citoyens de l'Union bénéficiant de la liberté de circulation et les membres de leur famille ont le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire fédéral conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Bénéficiaire de la liberté de circulation en vertu du droit communautaire:

1. Les citoyens de l'Union qui souhaitent séjourner en tant que travailleurs, afin de rechercher un emploi ou pour suivre une formation professionnelle.

[...]

5. Les citoyens de l'Union n'ayant pas d'activité professionnelle, conformément aux conditions de l'article 4,

6. Les membres de la famille, conformément aux conditions des articles 3 et 4,

[...]

(4) Aucun visa n'est requis des citoyens de l'Union pour entrer sur le territoire fédéral ni aucun titre de séjour pour y séjourner. [...]

(5) Il suffit que les citoyens de l'Union soient en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité pour pouvoir séjourner pendant une période allant jusqu'à trois mois. Les membres de la famille qui ne possèdent pas la citoyenneté de l'Union disposent du même droit s'ils sont en possession d'un passeport (ou d'un document tenant lieu de passeport) agréé ou dûment autorisé et s'ils accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union.

[...]

(7) L'inexistence du droit visé au paragraphe 1 peut être constatée lorsqu'il est établi que la personne concernée a fait croire qu'elle remplissait les conditions requises en utilisant des documents falsifiés ou altérés ou en faisant œuvre de tromperie. L'inexistence du droit visé au paragraphe 1 peut également être constatée à l'égard d'un membre de la famille qui ne possède pas la citoyenneté de l'Union lorsqu'il est établi qu'il n'accompagne pas ou ne rejoint pas le citoyen de l'Union pour établir ou préserver la communauté de vie familiale. Dans un tel cas, le membre de la famille qui ne possède pas la citoyenneté de l'Union peut se voir interdire la délivrance de la carte de séjour ou du visa ou se voir retirer sa carte de séjour. Les décisions prises en vertu des phrases 1 à 3 requièrent la forme écrite.»

29 L'article 3 du FreizügG/EU, relatif aux membres de la famille, dispose:

«(1) Les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5, bénéficient du droit au titre de l'article 2, paragraphe 1, dès lors qu'ils accompagnent ledit citoyen de l'Union ou lorsqu'ils le rejoignent. Pour les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, point 5, cela s'applique conformément aux conditions de l'article 4.

(2) Sont des membres de la famille

1. le conjoint, le partenaire et les parents en ligne descendante des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et 7, ou de leurs conjoints ou partenaires, qui n'ont pas encore atteint l'âge de 21 ans.

2. les parents en ligne ascendante ou descendante des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et 7, ou de leurs conjoints ou partenaires, dont la subsistance est assurée par ces personnes ou leurs conjoints ou partenaires.

[...]»

30 L'article 4 du FreizügG/EU dispose, en ce qui concerne les personnes bénéficiant de la liberté de circulation n'exerçant pas d'activité professionnelle:

«Les citoyens de l'Union sans activité professionnelle et les membres de leur famille qui les accompagnent ou les rejoignent, bénéficient du droit prévu à l'article 2, paragraphe 1, s'ils disposent d'une assurance maladie suffisante et de moyens de subsistance suffisants. Si un citoyen de l'Union séjourne sur le territoire fédéral sous le statut d'étudiant, seuls bénéficient de ce droit son conjoint ou partenaire et ses enfants, dont la subsistance est assurée.»

31 L'article 5 du FreizügG/EU, intitulé «Cartes de séjour et l'attestation relative au droit de séjour permanent», prévoit:

«[...]

(2) L'office des étrangers compétent peut exiger que les conditions du droit prévues à l'article 2, paragraphe 1, soient démontrées de façon crédible dans les trois mois qui suivent l'entrée sur le territoire fédéral. Les indications et preuves nécessaires à la justification peuvent être reçues, lors de l'enregistrement administratif, par l'autorité d'enregistrement compétente, laquelle transmet les indications et preuves à l'office des étrangers compétent. L'autorité d'enregistrement ne procède à aucune autre utilisation ou exploitation de ces données.

(3) Si une circonstance particulière le justifie, un contrôle visant à établir si les conditions du droit prévues à l'article 2, paragraphe 1, sont réunies ou continuent de l'être peut être réalisé.

[...]»

32 L'article 5 bis du FreizügG/EU dispose:

«(1) L'autorité compétente peut demander à un citoyen de l'Union de lui présenter, dans les circonstances prévues à l'article 5, paragraphe 2, une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, et dans les circonstances prévues à

[...]

3. l'article 2, paragraphe 2, point 5, la preuve d'une assurance maladie suffisante et de moyens de subsistance suffisants.»

33 L'article 6 du FreizügG/EU, relatif à la perte du droit d'entrée et de séjour, énonce:

«(1) Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 7, et de l'article 5, paragraphe 4, la perte du droit visé à l'article 2, paragraphe 1 ne peut être constatée, l'attestation relative au droit de séjour permanent retirée et la carte de séjour ou de séjour permanent révoquée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (articles 45, paragraphe 3, et 52, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'entrée sur le territoire peut également être refusée pour les motifs mentionnés dans la première phrase. [...]

(2) Une condamnation pénale ne saurait, à elle seule, justifier les décisions ou mesures visées au paragraphe 1. Seules les condamnations pénales non encore effacées du registre central peuvent être prises en considération, et uniquement dans la mesure où les circonstances qui les

sous-tendent font apparaître un comportement personnel qui représente une menace réelle pour l'ordre public. Il doit s'agir d'une menace effective et suffisamment grave visant un intérêt fondamental de la société.

(3) Afin de pouvoir prendre une décision en application du paragraphe 1, il faut particulièrement tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé en Allemagne, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle en Allemagne et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

[...]

(6) Les décisions ou mesures relatives à la perte du droit de séjour ou du droit de séjour permanent ne peuvent pas être adoptées à des fins économiques.

[...]»

34 En ce qui concerne l'obligation de quitter le territoire, l'article 7 du FreizügG/EU dispose:

«(1) Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille sont obligés de quitter le territoire lorsque le service des étrangers a constaté qu'ils ne bénéficient pas du droit d'entrée et de séjour. La décision doit indiquer la possibilité d'une reconduite à la frontière et fixer un délai pour le départ. À l'exception des cas urgents, le délai doit être d'au moins un mois. [...]

(2) Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, qui ont perdu le droit de libre circulation en application de l'article 6, paragraphe 1, ne sont pas autorisés à entrer de nouveau sur le territoire fédéral ni à y séjourner. Sur demande, l'interdiction en vertu de la première phrase est limitée dans le temps. Le délai commence à courir dès la sortie du territoire. Il convient de statuer en l'espace de six mois sur toute demande d'annulation présentée à l'issue d'un délai raisonnable ou d'un délai de trois ans.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

35 M^{me} Dano, née en 1989, et son fils Florin, né le 2 juillet 2009 à Sarrebruck (Allemagne), sont tous deux de nationalité roumaine. Selon les constatations de la juridiction de renvoi, M^{me} Dano est entrée en Allemagne, pour la dernière fois, le 10 novembre 2010.

36 Le 19 juillet 2011, la ville de Leipzig a délivré à M^{me} Dano une attestation de séjour à durée illimitée («Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung») destinée aux ressortissants de l'Union, en établissant, comme date d'entrée sur le territoire allemand, le 27 juin 2011. Le 28 janvier 2013, cette ville lui a délivré, en outre, un duplicata de cette attestation.

37 M^{me} Dano et son fils vivent depuis leur arrivée à Leipzig dans l'appartement d'une sœur de M^{me} Dano, laquelle pourvoit à leur alimentation.

38 M^{me} Dano touche, pour son fils Florin, des prestations pour enfant à charge («Kindergeld»), versées par la caisse d'allocations familiales de Leipzig au nom de l'Agence fédérale pour l'emploi, d'un montant de 184 euros par mois. Le service d'assistance sociale à la jeunesse et à l'enfance de Leipzig verse, en outre, une avance sur pension alimentaire d'un montant de 133 euros par mois pour cet enfant, dont le père est inconnu.

39 M^{me} Dano a fréquenté l'école pendant trois ans en Roumanie, mais n'a obtenu aucun certificat de fin d'études. Elle comprend la langue allemande oralement et est capable de s'exprimer de manière simple dans cette langue. En revanche, elle n'est pas capable d'écrire dans cette langue et n'est en mesure de lire des textes rédigés en langue allemande que de manière limitée. Elle n'a

pas de qualification professionnelle et n'a jusqu'ici exercé d'activité professionnelle ni en Allemagne ni en Roumanie. Bien que son aptitude à travailler n'ait jamais été contestée, aucun indice ne laisse penser qu'elle ait cherché un emploi.

- 40 Une première demande introduite par M^{me} Dano et son fils tendant à l'octroi de prestations de l'assurance de base au titre du SGB II a été rejetée par le Jobcenter Leipzig par décision du 28 septembre 2011, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du SGB II. N'ayant pas été contestée, cette décision est devenue définitive.
- 41 Une nouvelle demande pour les mêmes prestations introduite le 25 janvier 2012 a été également rejetée par décision du Jobcenter Leipzig du 23 février 2012. M^{me} Dano et son fils ont introduit un recours administratif contre ce rejet en s'appuyant sur les articles 18 TFUE et 45 TFUE et sur l'arrêt Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344). Ce recours a été rejeté par décision du 1^{er} juin 2012.
- 42 M^{me} Dano et son fils ont introduit le 1^{er} juillet 2012 un recours contre cette décision auprès du Sozialgericht Leipzig par lequel ils ont demandé une nouvelle fois l'octroi des prestations de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi, au titre du SGB II, pour la période ayant débuté le 25 janvier 2012.
- 43 Cette juridiction considère que, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du SGB II et de l'article 23, paragraphe 3, du SGB XII, M^{me} Dano et son fils n'ont pas droit aux prestations de l'assurance de base. Toutefois, elle exprime des doutes quant à savoir si les dispositions du droit de l'Union, notamment l'article 4 du règlement n° 883/2004, le principe général de non-discrimination résultant de l'article 18 TFUE et le droit de séjour général résultant de l'article 20 TFUE, s'opposent auxdites dispositions du droit allemand.
- 44 Selon les constatations de la juridiction de renvoi, l'affaire au principal concerne des personnes qui ne peuvent pas réclamer un droit de séjour dans l'État d'accueil en vertu de la directive 2004/38.
- 45 Dans ces conditions, le Sozialgericht Leipzig a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le champ d'application personnel de l'article 4 du règlement n° 883/2004 comprend-il les personnes qui revendiquent non pas une prestation d'assurance sociale ou une prestation familiale, au sens de l'article 3, paragraphe 1, [de ce] règlement, mais une prestation spéciale à caractère non contributif au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 [dudit] règlement?

2) En cas de réponse affirmative à la première question: l'article 4 du règlement n° 883/2004 interdit-il aux États membres d'exclure, totalement ou partiellement, pour éviter une prise en charge déraisonnable de prestations sociales de subsistance à caractère non contributif, au sens de l'article 70 du règlement [n° 883/2004], des ressortissants de l'Union qui sont dans le besoin du bénéfice de ces prestations, lesquelles sont octroyées aux ressortissants nationaux dans la même situation?

3) En cas de réponse négative à la première ou à la deuxième question: l'article 18 TFUE et/ou l'article 20, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), TFUE, lu en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, second alinéa, TFUE, et l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 interdisent-ils aux États membres d'exclure, totalement ou partiellement, pour éviter une prise en charge déraisonnable de prestations sociales de subsistance à caractère non contributif, au sens de l'article 70 du règlement [n° 883/2004], des ressortissants de l'Union qui sont dans le besoin du bénéfice de ces prestations, lesquelles sont octroyées aux ressortissants nationaux dans la même situation?

4) Pour le cas où, à la suite de la réponse aux questions précédentes, l'exclusion partielle de prestations de subsistance s'avérerait être conforme au droit de l'Union: l'octroi de prestations de subsistance à caractère non contributif aux ressortissants de l'Union, en dehors des cas de grave détresse, peut-elle se limiter à la mise à disposition des moyens nécessaires au retour dans l'État d'origine, ou bien les articles 1^{er}, 20 et 51 de la Charte [...] imposent-ils d'octroyer des prestations plus étendues rendant possible un séjour permanent?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 46 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4 du règlement n° 883/2004 doit être interprété en ce sens que son champ d'application comprend les «prestations spéciales à caractère non contributif» au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 dudit règlement.
- 47 Il convient de constater, à titre liminaire, que la juridiction de renvoi a qualifié les prestations en cause au principal de «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004.
- 48 À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 3 du règlement n° 883/2004 définit le champ d'application matériel de ce règlement en énonçant expressément, à son paragraphe 3, que ledit règlement «s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 [dudit règlement]».
- 49 Dès lors, il ressort clairement du libellé de l'article 3 du règlement n° 883/2004 que ce règlement s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.
- 50 En second lieu, il convient de préciser que l'article 70 du règlement n° 883/2004 prévoit à son paragraphe 3 que l'article 7 du règlement n° 883/2004, régissant la levée des clauses de résidences, et les autres chapitres du titre III de ce règlement, consacré aux différentes catégories de prestations, ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.
- 51 S'il est donc vrai que l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004 rend, exceptionnellement, inapplicables auxdites prestations certaines dispositions de ce règlement, l'article 4 de celui-ci ne figure pas au nombre de ces dispositions.
- 52 Enfin, l'interprétation selon laquelle l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'appliquerait aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif correspond à l'intention du législateur de l'Union, ainsi que cela ressort du considérant 3 du règlement n° 1247/92, qui a modifié le règlement n° 1408/71 pour y insérer des dispositions relatives aux prestations de ce type afin de tenir compte de la jurisprudence à cet égard.
- 53 En vertu du considérant 7, ces prestations devraient être octroyées uniquement en conformité avec la législation de l'État membre sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité.
- 54 La disposition particulière que le législateur de l'Union a ainsi introduite dans le règlement n° 1408/71 au moyen du règlement n° 1247/92 est donc caractérisée par la non-exportabilité des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en contrepartie d'une égalité de traitement dans l'État de résidence.

55 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que le règlement n° 883/2004 doit être interprété en ce sens que les «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 de ce règlement relèvent du champ d'application de l'article 4 dudit règlement.

Sur les deuxième et troisième questions

56 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 18 TFUE, 20, paragraphe 2, TFUE, 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 ainsi que 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres, économiquement non actifs, sont exclus, totalement ou partiellement, du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre concerné qui se trouvent dans la même situation.

57 Il convient de relever, à titre liminaire, que l'article 20, paragraphe 1, TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union (arrêt N., C-46/12, EU:C:2013:9725, point 25).

58 Ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux qui, parmi ces derniers, se trouvent dans la même situation d'obtenir, dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité FUE, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique (arrêts Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, point 28, ainsi que N., EU:C:2013:9725, point 27).

59 Tout citoyen de l'Union peut donc se prévaloir de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité figurant à l'article 18 TFUE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit de l'Union. Ces situations comprennent celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres conférée par les articles 20, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), TFUE et 21 TFUE (voir arrêt N., EU:C:2013:97, point 28 et jurisprudence citée).

60 À cet égard, il convient de constater que l'article 18, paragraphe 1, TFUE interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité «[d]ans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient». L'article 20, paragraphe 2, second alinéa, TFUE précise, expressément, que les droits que confère cet article aux citoyens de l'Union s'exercent «dans les conditions et limites définies par les traités et les mesures adoptées en application de ceux-ci». En outre, l'article 21, paragraphe 1, TFUE subordonne, lui aussi, le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres au respect des «limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application» (voir arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 46 et jurisprudence citée).

61 Ainsi, le principe de non-discrimination, consacré de manière générale à l'article 18 TFUE, est précisé à l'article 24 de la directive 2004/38 à l'égard des citoyens de l'Union qui, tels que les requérants au principal, exercent leur liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres. Ce principe est en outre précisé à l'article 4 du règlement n° 883/2004 à l'égard de citoyens de l'Union, tels que les requérants au principal, se prévalant, dans l'État membre d'accueil, des prestations visées à l'article 70, paragraphe 2, dudit règlement.

62 Dans ces conditions, il y a lieu de procéder à l'interprétation des articles 24 de la directive 2004/38 et 4 du règlement n° 883/2004.

- 63 À titre liminaire, il convient de constater que les «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» visées à l'article 70, paragraphe 2, de ce règlement relèvent bien de la notion de «prestations d'assistance sociale» au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38. En effet, cette notion fait référence à l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État (arrêt Brey, EU:C:2013:565, point 61).
- 64 Cela étant précisé, il doit être relevé que, alors que l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 rappellent l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, l'article 24, paragraphe 2, de ladite directive comporte une dérogation au principe de non-discrimination.
- 65 En vertu de cette dernière disposition, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période de recherche d'emploi, visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2004/38, qui se prolonge au-delà de cette première période, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut et les membres de leur famille.
- 66 À cet égard, il ressort du dossier que M^{me} Dano réside en Allemagne depuis plus de trois mois, qu'elle n'est pas à la recherche d'un emploi et qu'elle n'est pas entrée sur le territoire de cet État membre pour y travailler de sorte qu'elle ne relève pas du champ d'application personnel de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38.
- 67 Dans ces conditions, il doit être vérifié si l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'opposent au refus de l'octroi de prestations sociales, dans une situation telle que celle en cause au principal.
- 68 Il convient de souligner que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de ladite directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité.
- 69 Il s'ensuit qu'un citoyen de l'Union, pour ce qui concerne l'accès à des prestations sociales, telles que celles en cause au principal, ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil que si son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil respecte les conditions de la directive 2004/38.
- 70 Ainsi, en premier lieu, pour les séjours allant jusqu'à trois mois, l'article 6 de la directive 2004/38 limite les conditions ou les formalités du droit de séjour à l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité et l'article 14, paragraphe 1, de cette directive maintient ce droit tant que le citoyen de l'Union et les membres de sa famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 39). En vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, l'État membre d'accueil n'est ainsi pas obligé d'accorder le droit à une prestation sociale à un ressortissant d'un autre État membre ou aux membres de sa famille pendant cette période.
- 71 En deuxième lieu, pour une durée de séjour de plus de trois mois, le bénéfice du droit de séjour est subordonné aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et, aux

termes de l'article 14, paragraphe 2, de celle-ci, ce droit n'est maintenu que pour autant que le citoyen de l'Union et les membres de sa famille satisfont à ces conditions. Il ressort, en particulier, du considérant 10 de cette directive que ces conditions visent, notamment, à éviter que ces personnes ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt Ziolkowski et Szeja, EU:C:2011:866, point 40).

- 72 En troisième lieu, il résulte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 que les citoyens de l'Union acquièrent le droit de séjour permanent après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil et que ce droit n'est pas soumis aux conditions mentionnées au point précédent. Tel que le considérant 18 de cette directive le relève, le droit de séjour permanent, une fois qu'il a été obtenu, ne doit être soumis à aucune autre condition, et ce dans le but de constituer un véritable moyen d'intégration dans la société de cet État (arrêt Ziolkowski et Szeja, EU:C:2011:866, point 41).
- 73 Afin d'apprécier si des citoyens de l'Union, économiquement non actifs, dans la situation des requérants au principal, dont la durée de séjour dans l'État membre d'accueil a été supérieure à trois mois mais inférieure à cinq ans, peuvent prétendre à une égalité de traitement avec les ressortissants de ce dernier État membre pour ce qui concerne le droit à des prestations sociales, il y a donc lieu d'examiner si le séjour desdits citoyens respecte les conditions de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38. Parmi ces conditions figure l'obligation pour le citoyen de l'Union économiquement non actif de disposer, pour lui et les membres de sa famille, de ressources suffisantes.
- 74 Admettre que des personnes qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 puissent réclamer un droit à des prestations sociales dans les mêmes conditions que celles qui sont applicables pour les ressortissants nationaux irait à l'encontre d'un objectif de ladite directive, énoncé à son considérant 10, qui vise à éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.
- 75 Il importe d'ajouter à cet égard que, concernant la condition de disposer de ressources suffisantes, la directive 2004/38 distingue entre, d'une part, les personnes qui exercent une activité professionnelle et, d'autre part, celles qui n'en exercent pas. Selon l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/38, le premier groupe des citoyens de l'Union se trouvant dans l'État membre d'accueil dispose du droit de séjour sans devoir remplir une quelconque autre condition. En revanche, s'agissant des personnes qui sont économiquement inactives, l'article 7, paragraphe 1, sous b), de cette directive exige que celles-ci satisfassent à la condition de disposer de ressources propres suffisantes.
- 76 Dès lors, il convient de constater que l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38 cherche à empêcher que les citoyens de l'Union économiquement inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence.
- 77 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 93 et 96 de ses conclusions, l'existence éventuelle d'une inégalité de traitement entre les citoyens de l'Union ayant fait usage de leur liberté de circulation et de séjour et les ressortissants de l'État membre d'accueil à l'égard de l'octroi des prestations sociales est une conséquence inévitable de la directive 2004/38. En effet, une telle inégalité potentielle est fondée sur le rapport qu'a établi le législateur de l'Union à l'article 7 de ladite directive entre, d'une part, l'exigence de ressources suffisantes comme condition de séjour et, d'autre part, le souci de ne pas créer une charge pour le système d'assistance sociale des États membres.
- 78 Un État membre doit donc avoir la possibilité, en application dudit article 7, de refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui exercent leur liberté

de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre alors même qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour.

- 79 Priver un État membre concerné de cette possibilité entraînerait ainsi, comme M. l'avocat général l'a constaté au point 106 de ses conclusions, la conséquence que des personnes qui ne disposent pas, lors de leur arrivée sur le territoire d'un autre État membre, de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins en disposeraient automatiquement, par l'octroi d'une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif dont le but est d'assurer la subsistance du bénéficiaire.
- 80 Partant, il y a lieu d'effectuer un examen concret de la situation économique de chaque intéressé, sans prendre en compte les prestations sociales demandées, afin d'apprécier s'il satisfait à la condition de disposer de ressources suffisantes pour pouvoir bénéficier d'un droit de séjour au titre de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38.
- 81 Dans l'affaire au principal, selon les vérifications effectuées par la juridiction de renvoi, les requérants ne disposent pas de ressources suffisantes et ne peuvent donc réclamer un droit de séjour dans l'État membre d'accueil en vertu de la directive 2004/38. Partant, ainsi que cela a été relevé au point 69 du présent arrêt, ils ne peuvent se prévaloir du principe de non-discrimination de l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive.
- 82 Dans ces conditions, l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ne s'oppose pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal dans la mesure où celle-ci exclut du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004 les ressortissants d'autres États membres qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.
- 83 La même conclusion s'impose pour ce qui concerne l'interprétation de l'article 4 du règlement n° 883/2004. En effet, les prestations en cause au principal, qui constituent des «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens de l'article 70, paragraphe 2, dudit règlement, sont, en vertu de paragraphe 4 de ce même article, octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Il s'ensuit que rien ne s'oppose à ce que l'octroi de telles prestations à des citoyens de l'Union économiquement non actifs soit subordonné à l'exigence que ceux-ci remplissent les conditions pour disposer d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil (voir, en ce sens, arrêt Brey, EU:C:2013:965, point 44).
- 84 Au vu de ce qui précède, il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ainsi que l'article 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.

Sur la quatrième question

- 85 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 1^{er}, 20 et 51 de la Charte doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent aux États membres d'octroyer aux citoyens de l'Union des prestations de l'assurance de base en espèces à caractère non

contributif de nature à rendre possible un séjour permanent ou que ces États peuvent limiter cet octroi à la mise à disposition de moyens nécessaires au retour dans l'État d'origine.

- 86 Il convient de rappeler que, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE, la Cour est appelée à interpréter le droit de l'Union uniquement dans les limites des compétences attribuées à celle-ci (voir, notamment, arrêt *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, point 68 et jurisprudence citée).
- 87 À cet égard, l'article 51, paragraphe 1, de la Charte stipule que les dispositions de celle-ci s'adressent «aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union».
- 88 Selon l'article 6, paragraphe 1, TUE, les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. De même, en vertu de l'article 51, paragraphe 2, de la Charte, cette dernière n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches définies dans les traités (voir arrêt *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, points 17 et 23, ainsi que ordonnance *Nagy*, C-488/12 à C-491/12 et C-526/12, EU:C:2013:703, point 15).
- 89 À cet égard, il convient de constater que, au point 41 de l'arrêt *Brey* (EU:C:2013:565), la Cour a confirmé que l'article 70 du règlement n° 883/2004 qui définit la notion de «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» n'a pas pour objet de déterminer les conditions de fond de l'existence du droit auxdites prestations. Il appartient ainsi au législateur de chaque État membre de déterminer ces conditions.
- 90 Dès lors, dans la mesure où lesdites conditions ne résultent ni du règlement n° 883/2004 ni de la directive 2004/38 ou d'autres actes du droit dérivé de l'Union, les États membres étant ainsi compétents pour régler les conditions d'octroi de telles prestations, ils le sont, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 146 de ses conclusions, également pour définir l'étendue de la couverture sociale assurée par ce type de prestation.
- 91 Par conséquent, en fixant les conditions et l'étendue de l'octroi des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union.
- 92 Il s'ensuit que la Cour n'est pas compétente pour répondre à la quatrième question.

Sur les dépens

- 93 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) **Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010, doit être interprété en ce sens que les «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 de ce règlement relèvent du champ d'application de l'article 4 dudit règlement.**

2) L'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ainsi que l'article 4 du règlement n° 883/2004, tel que modifié par le règlement n° 1244/2010, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.

3) La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour répondre à la quatrième question.

Arrêt du 18 janvier 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20

Dans l'affaire C-118/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 13 février 2020, parvenue à la Cour le 3 mars 2020, dans la procédure

JY

contre

Wiener Landesregierung,

LA COUR (grande chambre),

[...]

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1^{er} juillet 2021,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, en substance, sur l'interprétation de l'article 20 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant JY à la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche) au sujet de la décision de cette dernière de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne à JY et de rejeter sa demande tendant à l'obtention de cette nationalité.

Le cadre juridique

Le droit international

[...]

Le droit de l'Union

10 L'article 20 TFUE dispose :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

[...] »

Le droit autrichien

11 L'article 10 du Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (loi relative à la nationalité de 1985) (BGBl. 311/1985), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après la « loi sur la nationalité »), dispose :

« (1) Sauf disposition contraire de la présente loi fédérale, la nationalité ne peut être accordée à un étranger que

[...]

6. si celui-ci présente la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la République et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publiques ni ne menace d'autres intérêts publics visés à l'article 8, paragraphe 2, de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950] ;

[...]

(2) La citoyenneté ne peut être accordée à un étranger

[...]

2. s'il a subi plus d'une condamnation exécutoire pour une infraction administrative grave avec un degré de gravité particulier [...]

[...]

(3) La nationalité ne peut être accordée à un étranger qui possède une nationalité étrangère lorsque celui-ci

1. s'abstient de procéder aux actes nécessaires pour la dissolution de son rapport antérieur avec un État, alors que de tels actes lui sont possibles et peuvent raisonnablement être exigés de lui [...]

[...] »

12 L'article 20, paragraphes 1 à 3, de la loi sur la nationalité prévoit :

« (1) Il y a lieu d'assurer à un étranger que la nationalité lui sera octroyée d'abord dans le cas où celui-ci établit, dans un délai de deux ans, que son rapport avec son État d'origine antérieur a été dissous, lorsque

1. il n'est pas apatride ;

2. [...] et

3. cette assurance lui rend possible ou pourrait lui faciliter la dissolution du rapport avec son État d'origine antérieur.

(2) L'assurance portant sur l'octroi de la nationalité doit être révoquée lorsque l'étranger, à l'exception de l'article 10, paragraphe 1, point 7, ne remplit plus ne serait-ce que l'une des conditions requises pour cet octroi.

(3) La nationalité dont il a été assuré qu'elle serait octroyée doit l'être dès que

1. le rapport de l'étranger avec son État d'origine antérieur a été dissous ou

2. l'étranger établit que les actions requises pour dissoudre son rapport antérieur avec un État ne lui étaient pas possibles ou ne pouvaient raisonnablement pas être exigées de lui. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 Par courrier du 15 décembre 2008, JY, alors ressortissante estonienne, a sollicité l'octroi de la nationalité autrichienne.

14 Par décision du 11 mars 2014, la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche, Autriche) a assuré à JY, conformément, notamment, à l'article 20 de la loi sur la nationalité, que la nationalité autrichienne lui serait octroyée dans l'hypothèse où elle prouverait, dans un délai de deux ans, la dissolution de son rapport avec la République d'Estonie.

15 JY, qui avait, depuis lors, déplacé sa résidence principale à Vienne (Autriche), a présenté dans le délai de deux ans la confirmation par la République d'Estonie que, en vertu d'une décision du gouvernement de cet État membre du 27 août 2015, son rapport de nationalité avec ledit État membre avait été dissous. Depuis la dissolution de ce rapport, JY est apatride.

16 Par décision du 6 juillet 2017, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche), qui était devenue compétente pour examiner la demande de JY, a révoqué la décision de la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche) du 11 mars 2014, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, et a rejeté, sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, la demande de JY tendant à ce que la nationalité autrichienne lui soit octroyée.

17 Pour justifier sa décision, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne) a indiqué que JY avait commis, après qu'il lui avait été assuré que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, résultant de la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique ainsi que de la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie et qu'elle était en outre responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, soit avant que cette assurance ne lui soit donnée. Partant, selon cette autorité administrative, JY ne remplissait plus les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité.

18 Par jugement du 23 janvier 2018, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) a rejeté le recours introduit par JY contre ladite décision. Après avoir relevé que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne peut être révoquée, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, également dans le cas où, comme en l'occurrence, un motif de refus apparaît après la production de la preuve de la dissolution du rapport de nationalité antérieur, cette juridiction a souligné que les deux infractions administratives graves commises par JY étaient de nature, pour la première, à mettre en danger la protection de la sécurité de la circulation publique et, pour la seconde, à mettre en danger de manière particulière la sécurité d'autres usagers de la route. Ainsi, selon ladite juridiction, ces deux infractions administratives graves, considérées ensemble avec les huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, ne permettaient plus de donner, à propos de JY, un pronostic favorable pour l'avenir, au sens de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de

cette loi. Le long séjour de JY en Autriche ainsi que son intégration professionnelle et personnelle dans cet État membre ne seraient pas susceptibles de remettre en cause cette conclusion.

19 Par ailleurs, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) a considéré que, compte tenu de l'existence de ces infractions, la décision en cause au principal était proportionnée à la lumière de la convention sur la réduction des cas d'apatridie. Cette juridiction a également considéré que l'affaire en cause au principal ne relevait pas du droit de l'Union.

20 JY a introduit un recours en *Revision* contre ce jugement devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).

21 Cette juridiction explique que le droit autrichien de la nationalité est fondé notamment sur la conception selon laquelle les nationalités multiples doivent, si possible, être évitées. Par ailleurs, différents ordres juridiques étrangers, afin d'éviter l'apatridie, n'autoriseraient pas la dissolution préalable du rapport de nationalité. Toutefois, ils n'exigeraient pas que l'autre nationalité (en l'occurrence, la nationalité autrichienne) soit d'abord acquise, mais se contenteraient d'une assurance que cette autre nationalité sera octroyée.

22 Ladite juridiction indique que l'assurance visée à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité fonde un droit à l'octroi de la nationalité qui n'est conditionné qu'à la preuve de la dissolution du rapport de nationalité étranger. Toutefois, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de cette loi, cette assurance doit être révoquée lorsque l'étranger ne remplit plus l'une des conditions requises pour ledit octroi.

23 Or, en l'occurrence, compte tenu des infractions administratives commises par JY avant et après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été donnée, la juridiction de renvoi souligne que, en vertu du droit autrichien, les conditions de révocation de cette assurance étaient réunies, au sens de l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, puisque l'intéressée ne satisfaisait plus à l'une des exigences requises pour l'octroi de la nationalité autrichienne, à savoir celle visée à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi.

24 Toutefois, la question se pose de savoir si la situation de JY, par sa nature et ses conséquences, relève du droit l'Union et si, pour adopter la décision en cause au principal, l'autorité administrative compétente devait respecter ce droit, en particulier le principe de proportionnalité consacré par celui-ci.

25 À cet égard, à l'instar de ce qu'a jugé le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), la juridiction de renvoi est d'avis qu'une telle situation ne relève pas du droit de l'Union.

26 En effet, à la date d'adoption de la décision de révocation en cause au principal, cette date étant déterminante pour examiner le bien-fondé du jugement du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), JY n'avait plus le statut de citoyen de l'Union. Par conséquent, à la différence des situations ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189), la perte de la citoyenneté de l'Union n'aurait pas été le corollaire de cette décision. Au contraire, par la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, combinée au rejet de sa demande d'octroi de cette nationalité, JY aurait perdu le droit acquis de manière conditionnelle d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union, citoyenneté qu'elle avait déjà abandonnée d'elle-même auparavant.

27 Toutefois, dans l'hypothèse où un cas de figure tel que celui de JY relèverait du droit de l'Union, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent vérifier, conformément à la jurisprudence de la Cour, si la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité concernée, qui fait obstacle à ce que la citoyenneté de l'Union soit à nouveau obtenue, est compatible, du point de vue du droit de l'Union, avec le principe de proportionnalité, compte tenu des conséquences d'une telle décision sur la situation de la personne

intéressée. Cette juridiction considère qu'il serait logique, dans cette hypothèse, qu'un tel contrôle de proportionnalité soit exigé et se demande, en l'occurrence, si le seul fait que JY a renoncé à sa citoyenneté de l'Union en mettant d'elle-même fin au rapport particulier de solidarité et de loyauté qui l'unissait à l'Estonie ainsi qu'à la réciprocité de droits et de devoirs avec cet État membre, qui étaient le fondement du lien de nationalité (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33), est décisif à cet égard.

28 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La situation d'une personne physique qui, comme la demanderesse en *Revision* dans la procédure au principal, a renoncé à sa nationalité d'un seul État membre de l'Union, et par là même à sa citoyenneté de l'Union, afin d'obtenir la nationalité d'un autre État membre conformément à l'assurance que cette nationalité, qu'elle demandait, lui serait octroyée, et dont la possibilité d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union est ensuite écartée par la révocation de cette assurance, relève-t-elle, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union, de sorte qu'il y a lieu de tenir compte de ce dernier s'agissant de la révocation de ladite assurance ?

En cas de réponse affirmative à la [première question] :

2) Les autorités nationales compétentes, y compris, le cas échéant, les juridictions nationales, doivent-elles vérifier, dans le cadre de la décision relative à la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de l'État membre, si la révocation de l'assurance qui écarte la ré-obtention de la citoyenneté de l'Union est, du point de vue du droit de l'Union, compatible avec le principe de proportionnalité, compte tenu de ses conséquences pour la situation de la personne concernée ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État membre que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

30 Il y a lieu d'emblée de souligner que, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité, un étranger qui satisfait aux conditions que cette disposition prévoit se voit assuré que la nationalité autrichienne lui sera octroyée s'il établit, dans un délai de deux ans, que son rapport avec son État d'origine a été dissous. Il s'ensuit que, dans le cadre de la procédure de naturalisation, l'octroi de la nationalité autrichienne à cet étranger, à la suite d'une telle assurance, impose, comme condition préalable, la perte de la nationalité antérieure de celui-ci.

31 Par conséquent, dans un premier temps, la perte – au moins provisoire – du statut de citoyen de l'Union d'une personne, telle que JY, qui a uniquement la nationalité de son État membre d'origine et qui entame une procédure de naturalisation afin d'obtenir la nationalité autrichienne, découle directement de ce que, à la demande de cette personne, le gouvernement de l'État membre d'origine a dissous le lien de nationalité avec celle-ci.

32 Ce n'est que dans un second temps que la décision des autorités autrichiennes compétentes de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne entraîne la perte définitive du statut de citoyen de l'Union d'une telle personne.

33 Dès lors, à la date à laquelle, selon la juridiction de renvoi, le bien-fondé du recours dont elle est saisie doit être examiné, à savoir celle de la décision de révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, JY était déjà devenue apatride et, donc, avait perdu son statut de citoyen de l'Union.

34 Cette juridiction et le gouvernement autrichien en concluent que la situation en cause au principal n'entre pas dans le champ d'application du droit de l'Union et précisent à cet égard que cette situation se distingue de celles ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189).

35 Cependant, il importe, en premier lieu, de relever que, dans une situation telle que celle de JY, si la perte du statut de citoyen de l'Union découle du fait que l'État membre d'origine de cette personne, à la demande de celle-ci, a dissous le lien de nationalité avec cette dernière, cette demande a été formulée dans le cadre d'une procédure de naturalisation visant à l'obtention de la nationalité autrichienne et constitue la conséquence de ce que ladite personne, tenant compte de l'assurance qui lui avait été donnée que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, s'est conformée aux exigences contenues aussi bien dans la loi sur la nationalité que dans la décision relative à cette assurance.

36 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré qu'une personne telle que JY a volontairement renoncé au statut de citoyen de l'Union. Au contraire, ayant reçu, de la part de l'État membre d'accueil, l'assurance que la nationalité de celui-ci lui serait octroyée, la demande de dissolution du lien de nationalité avec l'État membre dont elle est ressortissante a pour objet de lui permettre de remplir une condition d'acquisition de cette nationalité et, une fois celle-ci obtenue, de continuer à bénéficier du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés.

37 En deuxième lieu, il importe de rappeler que, d'une part, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre et que, d'autre part, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier (arrêt du 14 décembre 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, point 38 et jurisprudence citée).

38 En outre, l'article 20, paragraphe 1, TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, lequel a vocation, selon une jurisprudence constante, à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 41 et jurisprudence citée].

39 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil révoquent l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État, l'intéressé qui était ressortissant d'un seul autre État membre et a renoncé à sa nationalité d'origine afin de se conformer aux exigences liées à cette procédure se trouve dans une situation dans laquelle il lui est impossible de continuer à faire valoir les droits découlant de son statut de citoyen de l'Union.

40 Par conséquent, une telle procédure, prise dans son ensemble, même si elle fait intervenir une décision administrative d'un État membre autre que celui dont la nationalité est demandée, affecte le statut conféré par l'article 20 TFUE aux ressortissants des États membres, dès lors qu'elle peut aboutir à priver une personne se trouvant dans une situation telle que celle de JY de la totalité des droits attachés à ce statut, alors même que, au moment où la procédure de naturalisation a débuté, cette personne possédait la nationalité d'un État membre et avait ainsi le statut de citoyen de l'Union.

41 En troisième lieu, il est constant que JY, en tant que ressortissante estonienne, a exercé sa liberté de circulation et de séjour, au titre de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, en s'installant en Autriche où elle réside depuis plusieurs années.

42 Or, la Cour a déjà jugé que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil (arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 56).

43 Ainsi, la logique d'intégration progressive favorisée par cette disposition du traité FUE exige que la situation d'un citoyen de l'Union, qui s'est vu conférer des droits en vertu de ladite disposition du fait de l'exercice de son droit à la libre circulation au sein de l'Union et qui est exposé à la perte non seulement du bénéfice de ces droits mais aussi de la qualité même de citoyen de l'Union, alors même qu'il a cherché, par la voie de la naturalisation dans l'État membre d'accueil, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, entre dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union.

44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

Sur la seconde question

45 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne.

46 Ainsi qu'il a été rappelé au point 38 du présent arrêt, le statut de citoyen de l'Union conféré par l'article 20, paragraphe 1, TFUE à toute personne ayant la nationalité d'un État membre a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres. À cet égard, l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE prévoit que les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités et ont, entre autres, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

47 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation engagée dans un État membre, ce dernier, en vertu de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, exige d'un citoyen de l'Union qu'il renonce à la nationalité de son État membre d'origine, l'exercice et l'effet utile des droits que ce citoyen de l'Union tire de l'article 20 TFUE exige qu'il ne soit, à aucun moment, exposé à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du seul fait de la mise en œuvre de cette procédure.

48 En effet, toute perte, même provisoire, de ce statut implique que la personne concernée est privée, pendant une durée indéterminée, de la possibilité de jouir de tous les droits conférés par ledit statut.

49 À cet égard, il convient de rappeler que les principes découlant du droit de l'Union en ce qui concerne la compétence des États membres en matière de nationalité ainsi que leur obligation d'exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union s'appliquent tant à l'État membre d'accueil qu'à l'État membre de la nationalité d'origine (voir, en ce sens, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 62).

50 Il s'ensuit que, lorsqu'un ressortissant d'un État membre demande à être démis de sa nationalité afin de pouvoir obtenir la nationalité d'un autre État membre et continuer, ainsi, à jouir du statut de

citoyen de l'Union, l'État membre d'origine ne devrait pas adopter, sur le fondement d'une assurance donnée par cet autre État membre selon laquelle la nationalité de celui-ci sera octroyée à l'intéressé, une décision définitive concernant la déchéance de nationalité, sans s'assurer que cette décision n'entre en vigueur qu'une fois que la nouvelle nationalité a été effectivement acquise.

51 Cela étant, dans une situation où le statut de citoyen de l'Union a déjà été provisoirement perdu du fait que, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, l'État membre d'origine a retiré sa nationalité à la personne concernée avant que celle-ci ait effectivement acquis la nationalité de l'État membre d'accueil, l'obligation d'assurer l'effet utile de l'article 20 TFUE pèse avant tout sur ce dernier État membre. Cette obligation s'impose, en particulier, lorsque ledit État membre décide de révoquer l'assurance antérieurement donnée à cette personne portant sur l'octroi de la nationalité, dès lors que cette décision peut avoir pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union. Une telle décision ne peut donc être prise que pour des motifs légitimes et en respectant le principe de proportionnalité.

52 À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'il est légitime pour un État membre de vouloir protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité (arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33).

53 En l'occurrence, ainsi que l'a indiqué le gouvernement autrichien et comme il ressort de l'article 10, paragraphe 3, de la loi sur la nationalité, cette loi a notamment pour objectif d'éviter la possession, par une même personne, de nationalités multiples. L'article 20, paragraphe 1, de ladite loi fait partie des dispositions visant, précisément, à atteindre cet objectif.

54 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que, dans l'exercice de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de sa nationalité, il est légitime pour un État membre, tel que la République d'Autriche, de considérer qu'il convient d'éviter les effets indésirables de la possession de plusieurs nationalités.

55 La légitimité, dans son principe, de cet objectif est corroborée par l'article 15, sous b), de la convention européenne sur la nationalité selon lequel les dispositions de cette convention ne limitent pas le droit de chaque État partie de déterminer dans son droit interne si l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou à la perte d'une autre nationalité. Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, cette légitimité est encore confortée par l'article 7, paragraphe 2, de la convention sur la réduction des cas d'apatridie, selon lequel un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays.

56 D'autre part, l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité prévoit la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lorsque l'intéressé ne remplit plus ne serait-ce que l'une des conditions requises pour cet octroi. Au nombre de ces conditions figure celle prévue à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, selon lequel l'intéressé doit présenter la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la République d'Autriche et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publics ni ne menace d'autres intérêts publics visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

57 Or, la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité au motif que l'intéressé n'a pas une attitude positive à l'égard de l'État membre dont il souhaite acquérir la nationalité et que son comportement est susceptible de menacer l'ordre et la sécurité publics de cet État membre est fondée sur un motif d'intérêt général (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51).

58 Cela étant, au regard de l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union qui, ainsi qu'il a été rappelé aux points 38 et 46 du présent arrêt, constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres, il appartient aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, points 55 et 56, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 40).

59 L'examen du respect du principe de proportionnalité consacré par le droit de l'Union exige une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que, le cas échéant, de celle de sa famille afin de déterminer si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle conduit à la perte du statut de citoyen de l'Union, emporte des conséquences qui affecteront de manière disproportionnée, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur national, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union. De telles conséquences ne sauraient être hypothétiques ou éventuelles (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 44).

60 Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette décision est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par la personne concernée ainsi qu'à la possibilité pour celle-ci de recouvrer sa nationalité d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 56).

61 Dans le cadre de cet examen de proportionnalité, il incombe, en outre, aux autorités nationales compétentes et, le cas échéant, aux juridictions nationales de s'assurer qu'une telle décision est conforme aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont la Cour assure le respect et, tout particulièrement, au droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de cette charte, le cas échéant lu en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de ladite charte (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 45 ainsi que jurisprudence citée).

62 En l'occurrence, s'agissant, premièrement, de la possibilité pour JY de recouvrer la nationalité estonienne, la juridiction de renvoi devra tenir compte du fait que, selon les indications données par le gouvernement estonien lors de l'audience, le droit estonien exige de la personne ayant obtenu la dissolution du rapport étatique avec la République d'Estonie, notamment, de résider pendant huit ans dans cet État membre aux fins de pouvoir recouvrer la nationalité de ce dernier.

63 Il importe, toutefois, de souligner qu'un État membre ne saurait être empêché de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de sa nationalité au seul motif que l'intéressé, qui ne remplit plus les conditions requises pour acquérir cette nationalité, ne pourra que difficilement recouvrer la nationalité de son État membre d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 57).

64 S'agissant, deuxièmement, de la gravité des infractions commises par JY, il ressort de la demande de décision préjudicielle qu'il lui a été reproché d'avoir commis, après que lui a été fournie l'assurance que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, relatives, la première, à la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique et, la seconde, à la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie, ainsi que d'être responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, avant que cette assurance ne lui ait été donnée.

65 D'une part, s'agissant de ces huit infractions administratives, il importe de relever qu'elles étaient connues à la date à laquelle ladite assurance a été donnée et n'ont pas fait obstacle à l'octroi de celle-ci.

Dès lors, lesdites infractions ne sauraient plus être prises en compte pour fonder la décision de révocation de la même assurance.

66 En ce qui concerne, d'autre part, les deux infractions administratives commises par JY après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été fournie, celles-ci ont été considérées par le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) comme, respectivement, « mettant en danger la protection de la sécurité de la circulation publique » et « mettant en danger de manière particulière la sécurité des autres usagers de la route ». Selon la juridiction de renvoi, cette dernière infraction constitue une « méconnaissance grave de dispositions de protection qui servent à garantir l'ordre et la sécurité de la circulation routière » et peut « à elle seule établir que les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité ne sont pas réunies [...] sans que le degré d'alcoolémie soit décisif ».

67 Le gouvernement autrichien a indiqué, dans ses observations écrites, que, en vertu d'une jurisprudence constante du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), dans le cadre de la procédure visée à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, il y a lieu de tenir compte du comportement global du demandeur de nationalité, en particulier des infractions qu'il a commises. La question déterminante serait celle de savoir s'il s'agit d'actes illicites qui autorisent à conclure que ce demandeur méconnaîtra, à l'avenir également, des dispositions essentielles adoptées dans un but de protection contre les risques pour la vie, la santé, la sécurité ou la paix et l'ordre publics, ou pour protéger d'autres intérêts juridiques visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

68 Il convient, à cet égard, de rappeler que, en tant que justification d'une décision entraînant la perte du statut de citoyen de l'Union conféré aux ressortissants des États membres par l'article 20 TFUE, les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent être entendues strictement, leur portée ne pouvant d'ailleurs être déterminée unilatéralement par les États membres sans contrôle des institutions de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 82).

69 La Cour a ainsi jugé que la notion d'« ordre public » suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Quant à la notion de « sécurité publique », il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la menace concernant la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 83 et jurisprudence citée).

70 En l'occurrence, il convient de relever que, compte tenu de la nature et de la gravité des deux infractions administratives mentionnées au point 66 du présent arrêt ainsi que de l'exigence que les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » soient entendues strictement, il n'apparaît pas que JY représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou une atteinte à la sécurité publique de la République d'Autriche. Certes, ces infractions constituent une violation des dispositions relatives au code de la route portant atteinte à la sécurité routière. Il ressort, cependant, tant des observations écrites présentées par JY que de la réponse du gouvernement autrichien à une question posée par la Cour lors de l'audience que ces deux infractions administratives, qui, au demeurant, ont entraîné des amendes relativement minimales de, respectivement, 112 euros et 300 euros, n'étaient pas de nature à entraîner le retrait du permis de conduire de JY et, donc, à interdire à cette dernière de conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.

71 Des infractions au code de la route, punissables par de simples amendes administratives, ne sauraient être considérées comme susceptibles de démontrer que la personne responsable de ces infractions constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics pouvant justifier que soit rendue définitive la perte de son statut de citoyen de l'Union. Il en est d'autant plus ainsi que, en l'occurrence, ces infractions ont entraîné des amendes administratives mineures et n'ont pas privé JY du droit de continuer à conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.

72 Il convient d'ajouter, au demeurant, que, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que, conformément à l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, cette dernière avait déjà été accordée à l'intéressée, de telles infractions ne sauraient, en elles-mêmes, donner lieu à un retrait de la naturalisation.

73 Ainsi, au regard des conséquences importantes sur la situation de JY, en ce qui concerne, en particulier, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, que comporte la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, laquelle a pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union, cette décision n'apparaît pas proportionnée à la gravité des infractions commises par cette personne.

74 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

Sur les dépens

75 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) La situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

2) L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

Arrêt du 22 juin 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, C-459/20

Dans l'affaire C-459/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (tribunal de La Haye, siégeant à Utrecht, Pays-Bas), par décision du 10 septembre 2020, parvenue à la Cour le 15 septembre 2020, dans la procédure

X

contre

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, M. L. Bay Larsen, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la première chambre, MM. P. G. Xuereb, A. Kumin (rapporteur) et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M. J. Richard de la Tour,

greffier : M^{me} M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 février 2022,

considérant les observations présentées :

- pour X, par M^{es} M. van Werven et J. Werner, advocaten,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman et C. S. Schillemans, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par MM. M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren et M^{me} M. Søndahl Wolff, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et R. Kanitz, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M. C. Ladenburger, M^{me} E. Montaguti et M. G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 juin 2022,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 20 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant X, une ressortissante thaïlandaise, au Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la

Sécurité, Pays-Bas) (ci-après le « secrétaire d'État »), au sujet du rejet par ce dernier de la demande d'autorisation de séjour de X.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 3 X a séjourné de manière régulière aux Pays-Bas, où elle a été mariée à A, un ressortissant néerlandais. De cette union, est né un enfant de nationalité néerlandaise.
- 4 Cet enfant, âgé de dix ans à la date d'introduction de la demande de décision préjudicielle, est né en Thaïlande où il a été élevé par sa grand-mère maternelle, X étant retournée aux Pays-Bas après cette naissance. L'enfant a toujours habité dans ce pays tiers et ne s'est jamais rendu aux Pays-Bas ni dans aucun autre État membre de l'Union européenne.
- 5 Par une décision du 22 mai 2017, les autorités néerlandaises ont révoqué le droit de séjour de X avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2016, date de la séparation de fait de A et de X.
- 6 Le 17 mai 2018, le divorce de A et de X a été prononcé.
- 7 Le 6 mai 2019, le secrétaire d'État a notifié à X qu'elle serait expulsée vers Bangkok (Thaïlande) le 8 mai 2019.
- 8 Le 7 mai 2019, X a demandé à séjourner aux Pays-Bas auprès de B, un ressortissant de cet État membre. Dans le cadre de l'appréciation de cette demande, les autorités néerlandaises ont vérifié d'office si la requérante au principal pouvait obtenir un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE afin de pouvoir séjourner avec son enfant sur le territoire de l'Union.
- 9 Par une décision du 8 mai 2019, le secrétaire d'État a rejeté ladite demande au motif, notamment, que X ne pouvait pas se prévaloir d'un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE, tel que reconnu par la Cour dans l'arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354).
- 10 Le 8 mai 2019, X a été expulsée vers Bangkok.
- 11 Par une décision du 2 juillet 2019, le secrétaire d'État a rejeté une réclamation introduite par X contre la décision du 8 mai 2019. X a alors saisi la juridiction de renvoi d'un recours dans le cadre duquel elle soutient que, en raison de cette décision de refus de séjour, son enfant, bien que ressortissant néerlandais, est privé de la possibilité de séjourner dans l'Union et que, par conséquent, ladite décision remet en cause l'effet utile des droits dont il dispose en raison de son statut de citoyen de l'Union.
- 12 À cet égard, X souligne que son enfant, qui a toujours été à sa charge, tant juridiquement que financièrement et avec lequel elle a toujours entretenu une relation affective, est entièrement dépendant d'elle. Elle précise que, depuis son retour en Thaïlande, elle s'occupe quotidiennement de lui. La grand-mère maternelle de l'enfant, en raison de son état de santé, ne pourrait plus prendre soin de ce dernier. X ajoute que, par un jugement du tribunal de Surin (Thaïlande) du 5 février 2020, la garde exclusive de l'enfant lui aurait été accordée.
- 13 Cet enfant ne parlant ni la langue anglaise ni la langue néerlandaise, il ne pourrait pas communiquer avec son père avec lequel il n'aurait plus eu aucun contact depuis l'année 2017. Selon X, A n'a aucune relation affective avec l'enfant et n'a assumé aucune charge à son égard.
- 14 Le secrétaire d'État soutient que la décision de refus de séjour adressée à X n'implique pas que son enfant soit tenu de quitter le territoire de l'Union, puisqu'il séjourne en Thaïlande depuis sa

naissance. En outre, il ne saurait automatiquement être considéré que X dispose de la garde exclusive de l'enfant, car le jugement de la juridiction thaïlandaise dont elle se prévaut à cet égard n'aurait pas été légalisé. Par ailleurs, X n'aurait pas démontré qu'elle prend effectivement soin de l'enfant depuis son retour en Thaïlande. Il n'existerait aucune preuve objective de l'existence, entre elle et l'enfant, d'un lien de dépendance tel que ce dernier serait contraint de séjourner en dehors du territoire de l'Union si X se voyait refuser un droit de séjour. Il serait probable que le fait que l'enfant a été séparé de sa mère pendant presque toute sa vie ait influé sur son attachement et donc sur sa dépendance à l'égard de cette dernière. En outre, le rôle de A dans la vie de l'enfant ne serait pas clair et le fait que X affirme que A ne s'occupe pas de l'enfant serait un élément subjectif. Le secrétaire d'État ajoute que X n'a pas prouvé que son enfant souhaiterait venir vivre aux Pays-Bas ou qu'il serait dans l'intérêt de cet enfant que sa mère dispose d'un titre de séjour dans cet État membre.

- 15 La juridiction de renvoi s'interroge sur l'applicabilité des principes énoncés par la Cour dans les arrêts du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), du 15 novembre 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734), du 6 décembre 2012, O e.a. (C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776), ainsi que du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354), dans une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle l'enfant mineur, citoyen de l'Union, séjourne en dehors du territoire de l'Union ou n'a jamais séjourné sur ce territoire.
- 16 La juridiction de renvoi précise qu'une réponse négative de la Cour signifierait, selon le droit néerlandais, qu'un ressortissant d'un pays tiers, parent d'un citoyen de l'Union mineur, ne pourrait jamais se voir accorder un droit de séjour dérivé de l'article 20 TFUE et ne pourrait entrer aux Pays-Bas de manière régulière que s'il introduisait une demande de séjour fondée sur le droit à la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Conformément à la législation néerlandaise, une telle demande exige, en principe, que le demandeur dispose d'une autorisation de séjour provisoire en tant que membre de la famille étendue. À cette fin, il faudrait cependant, entre autres, que le membre de la famille auprès duquel le séjour est prévu, à savoir le « regroupant », soit lui-même âgé de plus de 21 ans. Or, par définition, un enfant mineur ne pourrait pas remplir cette condition, ce qui signifierait qu'une telle demande de séjour n'aurait, dès l'origine, aucune chance d'aboutir.
- 17 Par ailleurs, la juridiction de renvoi s'interroge sur les critères d'appréciation de l'existence d'une relation de dépendance du citoyen de l'Union à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers ainsi que sur la question de la garde de l'enfant effective dans le contexte du litige au principal.
- 18 C'est dans ces conditions que le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (tribunal de La Haye, siégeant à Utrecht, Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers assume la charge de son enfant mineur, citoyen de l'Union, par ailleurs engagé à son égard dans une relation effective de dépendance, l'article 20 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse à ce ressortissant d'un pays tiers le séjour dans l'État membre dont le citoyen de l'Union mineur a la nationalité lorsque ce dernier séjourne en dehors du territoire de cet État membre ou de l'Union ou n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union, de sorte que le citoyen de l'Union mineur se voit de facto refuser l'accès au territoire de l'Union ?

2) a) Les citoyens de l'Union (mineurs) sont-ils tenus d'invoquer l'existence ou la plausibilité d'un intérêt à l'exercice des droits dont ils bénéficient en vertu de cette citoyenneté ?

b) À cet égard, quelle importance faut-il attacher au fait que les citoyens de l'Union mineurs ne peuvent généralement pas faire valoir leurs droits par eux-mêmes et n'ont même pas voix au chapitre en

ce qui concerne leur lieu de résidence, point sur lequel ils dépendent de leur(s) parent(s), de sorte qu'un citoyen de l'Union mineur pourrait voir les droits qu'il tire de ce statut être invoqués en son nom alors que leur exercice pourrait être contraire à ses autres intérêts, au sens, entre autres, de l'arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C 133/15, EU:C:2017:354) ?

c) Les droits afférents à la citoyenneté de l'Union sont-ils absolus, en ce sens qu'ils ne peuvent faire l'objet d'aucune entrave, voire que l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité est positivement tenu d'en permettre l'exercice ?

3) a) Dans le cadre de l'appréciation d'une relation de dépendance telle que celle visée dans la première question, faut-il attacher une importance déterminante, d'une part, au point de savoir si le parent, ressortissant d'un pays tiers, assurait ou non l'entretien quotidien du citoyen de l'Union mineur avant la demande de droit de séjour, ou avant la décision lui refusant ce droit, ou avant le moment où une juridiction (nationale) doit statuer dans le cadre d'une procédure judiciaire menée en raison de ce refus, et, d'autre part, au point de savoir si d'autres personnes ont assumé cet entretien quotidien par le passé ou peuvent (continuer à) l'assumer à l'avenir ?

b) À cet égard, peut-on attendre du citoyen de l'Union mineur qu'il s'établisse sur le territoire de l'Union auprès de son autre parent, citoyen de l'Union, afin d'exercer concrètement les droits que lui confère le droit de l'Union, alors que ce parent n'a peut-être plus la garde dudit mineur ?

c) Dans l'affirmative, quelle importance faut-il accorder au fait que ce parent supporte ou non, ou ait ou non supporté, la garde ou la charge légale, financière ou affective du mineur et qu'il soit ou non disposé à assumer cette charge ou l'entretien du mineur ?

d) La question de la charge légale, financière ou affective aurait-elle moins d'importance s'il devait être établi que le parent, ressortissant d'un pays tiers, a la garde exclusive du citoyen de l'Union mineur ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

19 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que la circonstance qu'un enfant mineur, citoyen de l'Union, ayant la nationalité d'un État membre, vit depuis sa naissance en dehors du territoire de cet État membre et n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union exclut que l'un de ses parents, ressortissant d'un pays tiers, dont cet enfant est dépendant, puisse bénéficier d'un droit de séjour dérivé fondé sur cet article.

20 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 20 TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, lequel a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (voir, en ce sens, arrêts du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, point 41, et du 9 juin 2022, Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

21 La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité FUE et des mesures adoptées en vue de leur application [arrêt du 27 février 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Conjoint d'un citoyen de l'Union), C-836/18, EU:C:2020:119, point 36 et jurisprudence citée].

- 22 La Cour a jugé que l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales, y compris à des décisions refusant le droit de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qui ont pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut (voir, notamment, arrêts du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, point 42 ; du 6 décembre 2012, O e.a., C-356/11 et C-357/11, EU:C:2012:776, point 45, ainsi que du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 61).
- 23 En revanche, les dispositions du traité FUE concernant la citoyenneté de l'Union ne confèrent aucun droit autonome aux ressortissants de pays tiers. En effet, les éventuels droits conférés à de tels ressortissants sont non pas des droits propres auxdits ressortissants, mais des droits dérivés de ceux dont jouit le citoyen de l'Union. La finalité et la justification desdits droits dérivés se fondent sur la constatation que le refus de leur reconnaissance est de nature à porter atteinte, notamment, à la liberté de circulation du citoyen de l'Union sur le territoire de l'Union [arrêt du 7 septembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, point 51 et jurisprudence citée].
- 24 À cet égard, la Cour a déjà constaté qu'il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit dérivé de l'Union relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour doit néanmoins être accordé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union, si, comme conséquence du refus d'un tel droit, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut [arrêt du 8 mai 2018, K.A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, point 51 ainsi que jurisprudence citée].
- 25 Les situations mentionnées au point précédent du présent arrêt sont caractérisées par le fait que, même si elles sont régies par des réglementations relevant a priori de la compétence des États membres, à savoir par celles concernant le droit d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers en dehors du champ d'application des dispositions du droit dérivé de l'Union, qui, sous certaines conditions, prévoient l'attribution d'un tel droit, ces situations ont toutefois un rapport intrinsèque avec la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union, qui s'oppose à ce que ce droit d'entrée et de séjour soit refusé auxdits ressortissants dans l'État membre où réside ce citoyen, afin de ne pas porter atteinte à cette liberté (arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 64 et jurisprudence citée).
- 26 Toutefois, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que le refus d'accorder un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers n'est susceptible de remettre en cause l'effet utile de la citoyenneté de l'Union que s'il existe, entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier soit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers en cause et de quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble [arrêts du 8 mai 2018, K.A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, point 52 ainsi que jurisprudence citée, et du 7 septembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, point 37 ainsi que jurisprudence citée].
- 27 Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, à l'instar du refus ou de la perte d'un droit de séjour sur le territoire d'un État membre, une interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union, imposée à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, peut aboutir à priver ce citoyen de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par son statut, lorsque, en raison de la relation de dépendance existant entre ces personnes, cette interdiction d'entrée contraint, dans les faits, ledit citoyen à quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble, pour accompagner le membre de sa famille, ressortissant d'un pays tiers ayant

fait l'objet de ladite interdiction [arrêt du 27 avril 2023, M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie), C-528/21, EU:C:2023:341, point 60 et jurisprudence citée].

- 28 Cela étant, dans une situation telle que celle en cause au principal, le refus du droit de séjour opposé au parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un enfant mineur, citoyen de l'Union, ne peut pas conduire, contrairement aux situations en cause dans les affaires relatives à l'article 20 TFUE sur lesquelles la Cour s'est déjà prononcée, à ce que cet enfant soit contraint d'accompagner son parent ressortissant d'un pays tiers et de quitter le territoire de l'Union, étant donné que, depuis sa naissance, il vit dans un pays tiers et n'a jamais séjourné dans l'Union.
- 29 Toutefois, d'une part, si la Cour a noté, dans la jurisprudence visée au point 22 du présent arrêt, que l'enfant concerné avait toujours séjourné dans l'État membre de sa nationalité, cette précision visait uniquement à souligner que le bénéficiaire du droit de séjour dérivé découlant de l'article 20 TFUE dépend non pas de l'exercice par cet enfant de son droit de libre circulation et de séjour à l'intérieur de l'Union, mais de sa citoyenneté de l'Union, statut dont il jouit indépendamment de l'exercice de ce droit, du seul fait de posséder la nationalité d'un État membre.
- 30 D'autre part, dans l'hypothèse où il existe un lien de dépendance entre un enfant citoyen de l'Union et son parent ressortissant d'un pays tiers, refuser le séjour de ce dernier dans l'État membre dont cet enfant a la nationalité peut empêcher ledit enfant de séjourner ou de circuler sur le territoire de l'Union, en tant qu'il serait alors contraint de demeurer dans un pays tiers auprès de ce parent.
- 31 À cet égard, les conséquences, pour l'enfant citoyen de l'Union, du fait d'être empêché, en pratique, d'entrer et de séjourner dans l'Union doivent être considérées comme étant analogues à celles découlant du fait d'être obligé de quitter le territoire de l'Union.
- 32 Ainsi qu'il ressort du point 23 du présent arrêt, les dispositions du traité FUE concernant la citoyenneté de l'Union ne confèrent aux ressortissants de pays tiers que des droits dérivés de ceux dont jouit le citoyen de l'Union.
- 33 Le droit de séjour reconnu, en vertu de l'article 20 TFUE, à un ressortissant d'un pays tiers, en sa qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, est ainsi justifié au motif qu'un tel séjour est nécessaire afin que ce citoyen de l'Union puisse jouir, de manière effective, de l'essentiel des droits conférés par ce statut aussi longtemps que perdure la relation de dépendance avec ledit ressortissant [arrêt du 7 septembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, point 41].
- 34 Or, le refus du droit de séjour opposé au parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un enfant citoyen de l'Union n'est susceptible d'avoir des conséquences sur l'exercice de ces droits par cet enfant que dans le cas où ce dernier devrait entrer sur le territoire de l'État membre concerné avec ce parent ou rejoindre celui-ci et qu'il devrait se maintenir, par la suite, sur ce territoire.
- 35 À l'inverse, dans le cas où le parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un enfant citoyen de l'Union séjournerait seul sur le territoire de l'Union, alors que cet enfant resterait dans un pays tiers, une décision refusant à ce parent le droit de séjourner sur ce territoire sera dépourvue de tout effet sur l'exercice par ledit enfant de ses droits.
- 36 Partant, un droit de séjour tiré de l'article 20 TFUE n'a pas vocation à être octroyé au parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un enfant mineur, citoyen de l'Union, dans une situation dans laquelle ni la demande de ce parent visant à obtenir un droit de séjour dérivé ni le contexte général de l'affaire ne permettent de conclure que cet enfant, qui n'a jamais séjourné dans l'État membre

dont il a la nationalité, va exercer ses droits de citoyen de l'Union en entrant et en séjournant avec ledit parent sur le territoire de cet État membre.

- 37 Il revient à la juridiction de renvoi, seule compétente à cet égard, de procéder aux vérifications factuelles nécessaires aux fins d'apprécier, dans l'affaire au principal, non seulement s'il existe une relation de dépendance, au sens de la jurisprudence rappelée au point 26 du présent arrêt, mais également s'il est établi que l'enfant concerné va entrer et séjourner aux Pays-Bas avec son parent ressortissant d'un pays tiers.
- 38 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que la circonstance qu'un enfant mineur, citoyen de l'Union, ayant la nationalité d'un État membre, vit depuis sa naissance en dehors du territoire de cet État membre et n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union n'exclut pas que l'un de ses parents, ressortissant d'un pays tiers, dont cet enfant est dépendant, puisse bénéficier d'un droit de séjour dérivé fondé sur cet article, pour autant qu'il soit établi que ledit enfant va entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il possède la nationalité en compagnie de ce parent.

Sur la deuxième question

- 39 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande de droit de séjour dérivé par un ressortissant d'un pays tiers dont l'enfant mineur, citoyen de l'Union, ayant la nationalité de cet État membre, est dépendant et vit depuis sa naissance dans ce pays tiers sans avoir jamais séjourné sur le territoire de l'Union peut rejeter cette demande au motif que le déplacement vers ledit État membre que suppose l'exercice par cet enfant de ses droits en tant que citoyen de l'Union n'est pas dans l'intérêt, réel ou plausible, dudit enfant.
- 40 À cet égard, il convient de relever, d'une part, qu'il résulte de la jurisprudence rappelée aux points 20 et 22 du présent arrêt que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conféré à chaque citoyen de l'Union, découle directement du statut de citoyen de l'Union, sans que son exercice soit subordonné à la démonstration d'un intérêt quelconque à en invoquer le bénéfice.
- 41 La Cour a d'ailleurs jugé, à cet égard, que, en vertu d'un principe de droit international, que le droit de l'Union ne peut pas être censé méconnaître, un État membre ne saurait refuser à ses propres ressortissants le droit d'entrer sur son territoire et d'y demeurer et que ceux-ci y jouissent donc d'un droit de séjour inconditionnel (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 37 et jurisprudence citée).
- 42 D'autre part, la Cour a déjà précisé qu'un enfant mineur peut se prévaloir du droit de libre circulation et de séjour garantis par le droit de l'Union. L'aptitude d'un ressortissant d'un État membre à être titulaire des droits garantis par le traité FUE et par le droit dérivé en matière de libre circulation des personnes ne saurait être subordonnée à la condition que l'intéressé ait atteint l'âge requis pour avoir la capacité juridique d'exercer lui-même lesdits droits (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2004, Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, point 20).
- 43 En outre, si la Cour a certes jugé qu'il incombait aux autorités compétentes pour se prononcer sur une demande de titre de séjour au titre de l'article 20 TFUE de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, une telle prise en compte n'a été envisagée qu'en vue d'évaluer l'existence d'une relation de dépendance au sens de la jurisprudence mentionnée au point 26 du présent arrêt, ou les conséquences d'une dérogation au droit de séjour dérivé prévu à cet article fondée sur des considérations de sécurité publique ou d'ordre public [voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 71, ainsi que du 5 mai 2022,

Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes), C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354, point 53]. La Cour a ainsi considéré que cet intérêt supérieur pouvait être invoqué en vue non pas de rejeter une demande de titre de séjour, mais, au contraire, de faire obstacle à l'adoption d'une décision contraignant cet enfant à quitter le territoire de l'Union.

- 44 Dès lors, dans une situation telle que celle en cause au principal, ces autorités compétentes ne sauraient, sans se substituer indûment aux titulaires de l'autorité parentale sur l'enfant concerné, en l'absence de mesures prises pour encadrer l'exercice de cette autorité, et sans méconnaître l'aptitude de cet enfant à exercer les droits qu'il tire du statut que lui confère l'article 20 TFUE, rappelée au point 42 du présent arrêt, déterminer si le déplacement dudit enfant vers l'État membre dont il a la nationalité est dans l'intérêt de cet enfant.
- 45 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande de droit de séjour dérivé par un ressortissant d'un pays tiers dont l'enfant mineur, citoyen de l'Union, ayant la nationalité de cet État membre, est dépendant et vit depuis sa naissance dans ce pays tiers sans avoir jamais séjourné sur le territoire de l'Union ne peut pas rejeter cette demande au motif que le déplacement vers ledit État membre que suppose l'exercice par cet enfant de ses droits en tant que citoyen de l'Union n'est pas dans l'intérêt, réel ou plausible, dudit enfant.

Sur la troisième question

- 46 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que constituent des éléments déterminants aux fins d'apprécier si un enfant mineur, citoyen de l'Union, est dépendant à l'égard de son parent, ressortissant d'un pays tiers, le fait que ce dernier n'a pas toujours assumé l'entretien quotidien de cet enfant, quand bien même il disposerait de sa garde exclusive, ainsi que le fait que ledit enfant pourrait, le cas échéant, s'établir sur le territoire de l'Union auprès de son autre parent, citoyen de l'Union.
- 47 Ainsi qu'il ressort des points 26 à 28, 30, 31 et 33 du présent arrêt, un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE n'est accordé au ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, que dans des situations très particulières dans lesquelles il existe entre ce ressortissant d'un pays tiers et ce citoyen de l'Union une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier, à défaut de reconnaissance audit ressortissant d'un droit de séjour sur le territoire de l'Union, soit contraint de l'accompagner et de quitter ce territoire, pris dans son ensemble, ou de ne pas pouvoir entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il a la nationalité.
- 48 C'est donc au regard de l'intensité de la relation de dépendance entre le parent ressortissant d'un pays tiers et son enfant mineur, citoyen de l'Union, que doit être examinée la demande de droit de séjour dérivé, une telle appréciation devant tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce [voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 71; du 8 mai 2018, K.A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, point 72, ainsi que du 27 février 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Conjoint d'un citoyen de l'Union), C-836/18, EU:C:2020:119, point 56].
- 49 À cet égard, la Cour a, pour l'appréciation de l'existence d'une telle relation de dépendance, estimé qu'il y avait lieu de tenir compte de la question de la garde effective de cet enfant ainsi que de celle de savoir si la charge légale, financière ou affective dudit enfant est assumée par le parent ressortissant d'un pays tiers. Ont également été considérés comme des circonstances pertinentes l'âge d'un tel enfant, son développement physique et émotionnel, le degré de sa relation affective tant avec le parent citoyen de l'Union qu'avec le parent ressortissant d'un pays tiers ainsi que le risque que la séparation avec ce dernier engendrerait pour l'équilibre de cet

enfant [arrêt du 7 septembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, point 39 et jurisprudence citée].

- 50 Il découle également de la jurisprudence de la Cour que le seul fait qu'il pourrait paraître souhaitable à un ressortissant d'un État membre, pour des raisons économiques ou afin de maintenir l'unité familiale sur le territoire de l'Union, que des membres de sa famille, qui ne disposent pas de la nationalité d'un État membre, puissent séjourner avec lui sur le territoire de l'Union ne suffit pas en soi pour considérer que le citoyen de l'Union serait contraint de quitter le territoire de l'Union si un tel droit n'est pas accordé [arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes), C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354, point 57 ainsi que jurisprudence citée].
- 51 Ainsi, l'existence d'un lien familial, qu'il soit de nature biologique ou juridique, entre le citoyen de l'Union et le membre de sa famille, ressortissant d'un pays tiers, ne saurait suffire à justifier que soit reconnu, au titre de l'article 20 TFUE, un droit de séjour dérivé à ce membre de la famille sur le territoire de l'État membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant [arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes), C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354, point 58 et jurisprudence citée].
- 52 À la lumière de l'ensemble de ces éléments, il convient de souligner, tout d'abord, que les autorités compétentes doivent tenir compte de la situation telle qu'elle se présente au moment où elles sont appelées à statuer, dans la mesure où ces autorités doivent apprécier les conséquences prévisibles de leur décision sur la jouissance effective, par l'enfant concerné, de l'essentiel des droits qu'il tire du statut que lui confère l'article 20 TFUE. En vue d'éviter que cet enfant soit privé de cette jouissance effective, il incombe, de surcroît, aux juridictions nationales appelées à se prononcer sur un recours visant une décision desdites autorités de prendre en compte les éléments de fait intervenus après cette décision (voir, par analogie, arrêt du 17 avril 2018, B et Vomero, C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, point 94 ainsi que jurisprudence citée).
- 53 Dès lors, le fait que le parent, ressortissant d'un pays tiers, n'a pas a priori assumé l'entretien quotidien de l'enfant concerné pendant une longue période et l'éventuelle absence d'une relation de dépendance pouvant en résulter au cours de cette période ne sauraient se voir reconnaître un caractère déterminant, puisque ce fait n'exclut pas que, au jour où les mêmes autorités ou ces juridictions nationales se prononcent, ce parent assume effectivement la charge de cet entretien.
- 54 Il convient d'ailleurs de rappeler, à cet égard, que la Cour a jugé que la cohabitation entre le parent, ressortissant d'un pays tiers, et son enfant mineur, citoyen de l'Union, ne constitue pas une condition nécessaire pour déterminer l'existence d'une relation de dépendance entre eux [arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes), C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354, point 68 ainsi que jurisprudence citée].
- 55 À l'inverse, le seul fait que ledit parent ressortissant d'un pays tiers accomplisse, au moment où la juridiction nationale est appelée à statuer sur l'affaire, les soins quotidiens effectifs à l'égard de l'enfant mineur, citoyen de l'Union, ne saurait suffire à déduire l'existence d'une relation de dépendance, cette appréciation devant toujours reposer sur un examen d'ensemble des circonstances pertinentes.
- 56 En ce qui concerne, ensuite, la circonstance que l'un des parents de l'enfant concerné est un citoyen de l'Union résidant dans un État membre, il y a lieu de relever qu'une telle circonstance présenterait une pertinence, aux fins de l'application de l'article 20 TFUE, s'il était établi que ce parent est réellement capable de et prêt à assumer seul la charge quotidienne et effective de cet enfant (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 71).

- 57 Pour autant, cette circonstance, à la supposer établie, n'est pas, à elle seule, suffisante pour pouvoir constater qu'il n'existe pas, entre le parent ressortissant d'un pays tiers et l'enfant mineur, citoyen de l'Union, une relation de dépendance telle que ce dernier serait contraint de ne pas entrer et séjourner sur le territoire de l'Union si un droit de séjour était refusé à ce ressortissant d'un pays tiers, une telle constatation devant nécessairement reposer sur un examen d'ensemble des circonstances pertinentes [voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille – Ressources insuffisantes), C-451/19 et C-532/19, EU:C:2022:354, point 67 ainsi que jurisprudence citée].
- 58 S'il appartient, en principe, au parent ressortissant d'un pays tiers d'apporter les éléments visant à démontrer qu'il tire un droit de séjour de l'article 20 TFUE, en particulier ceux établissant que, en cas de refus de séjour, l'enfant se verrait privé de l'exercice effectif de ses droits en tant que citoyen de l'Union, il demeure que, dans le cadre de l'appréciation des conditions nécessaires pour que ce ressortissant puisse bénéficier d'un tel droit de séjour, les autorités nationales compétentes doivent veiller à ce que l'application d'une réglementation nationale concernant la charge de la preuve ne puisse compromettre l'effet utile de l'article 20 TFUE (arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 76).
- 59 Ainsi, l'application d'une telle réglementation nationale concernant la charge de la preuve ne dispense pas les autorités de l'État membre concerné de procéder, sur la base des éléments fournis par le ressortissant d'un pays tiers, aux recherches nécessaires pour déterminer où réside le parent ressortissant de cet État membre et pour examiner, d'une part, si celui-ci est, ou non, réellement capable de et prêt à assumer seul la charge quotidienne et effective de l'enfant, et, d'autre part, s'il existe, ou non, une relation de dépendance entre l'enfant et le parent ressortissant d'un pays tiers telle qu'une décision refusant le droit de séjour à ce dernier priverait l'enfant de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés à son statut de citoyen de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 77).
- 60 Enfin, il ressort de la jurisprudence citée aux points 48 à 50 du présent arrêt que le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers dispose de la garde exclusive de l'enfant mineur est un facteur pertinent, mais non déterminant pour l'appréciation de l'existence d'une dépendance effective, qui ne saurait, ainsi qu'il ressort du point 51 du présent arrêt, découler directement de la relation juridique liant le parent, ressortissant d'un pays tiers, à son enfant mineur, citoyen de l'Union.
- 61 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que, aux fins d'apprécier si un enfant mineur, citoyen de l'Union, est dépendant à l'égard de son parent ressortissant d'un pays tiers, l'État membre concerné est tenu de prendre en compte l'ensemble des circonstances pertinentes, sans que puissent être considérés comme étant déterminants à cet égard le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers n'a pas toujours assumé l'entretien quotidien de cet enfant mais dispose désormais de sa garde exclusive, ni le fait que l'autre parent, citoyen de l'Union, pourrait assumer la charge quotidienne et effective dudit enfant.

Sur les dépens

- 62 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 (première chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que la circonstance qu'un enfant mineur, citoyen de l'Union européenne, ayant la nationalité d'un État membre, vit depuis sa naissance en dehors du territoire de cet État membre et n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union, n'exclut pas que l'un de ses parents, ressortissant d'un pays tiers, dont cet enfant est dépendant, puisse bénéficier d'un droit de séjour dérivé fondé sur cet article, pour autant qu'il soit établi que ledit enfant va entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il possède la nationalité en compagnie de ce parent.**
- 2) **L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'un État membre saisi d'une demande de droit de séjour dérivé par un ressortissant d'un pays tiers dont l'enfant mineur, citoyen de l'Union européenne, ayant la nationalité de cet État membre, est dépendant et vit depuis sa naissance dans ce pays tiers sans avoir jamais séjourné sur le territoire de l'Union ne peut pas rejeter cette demande au motif que le déplacement vers ledit État membre que suppose l'exercice par cet enfant de ses droits en tant que citoyen de l'Union n'est pas dans l'intérêt, réel ou plausible, dudit enfant.**
- 3) **L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que, aux fins d'apprécier si un enfant mineur, citoyen de l'Union européenne, est dépendant à l'égard de son parent ressortissant d'un pays tiers, l'État membre concerné est tenu de prendre en compte l'ensemble des circonstances pertinentes, sans que puissent être considérés comme étant déterminants à cet égard le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers n'a pas toujours assumé l'entretien quotidien de cet enfant mais dispose désormais de sa garde exclusive, ni le fait que l'autre parent, citoyen de l'Union, pourrait assumer la charge quotidienne et effective dudit enfant.**