

DROIT DES AFFAIRES DE L'UNION EUROPENNE

M1 2018-2019

Chargé d'enseignements : M. Malo Depincé

Chargée de travaux dirigés : Mme Gwenaëlle Donadieu

TOME 2

SEANCE 3 MESURES D'EFFET EQUIVALENT A DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES

JURISPRUDENCE

1. CJCE. 11 juillet 1974, *Dassonville* Aff. 8/74
2. CJCE. 20 février 1979. *Cassis de Dijon*. aff. 120/78
3. CJCE. 17 juin 1981, *Souvenirs d'Irlande*, Aff. 113/80
4. CJCE. 14 juillet 1981, *Oebel*, Aff. 155/80
5. CJCE. 15 décembre 1982, *Oosthoek's*, Aff. 286/81
6. CJCE. 11 juillet 1985, *Cinéthèque*, Aff. 60/84
7. CJCE. 24 novembre 1993, *Keck et Mithouard*, Aff. C-267/91
8. CJCE. 9 décembre 1997, « *Guerre des fraises* », Aff. C-265/95
9. CJCE. 13 janvier 2000, *TK-Heimdiest*, Aff. C-254/98
10. CJCE. 12 juin 2003, *Schmidberger*, Aff. C-112/00
11. CJCE. 18 septembre 2003, *Morellato*, Aff. C-416/00
12. CJCE. 23 février 2006, *Claudia Schmidt*, Aff. C-441/04
13. CJCE. 14 septembre 2006, *Alfa Vita*, Aff. C-159/04
14. CJCE. 28 septembre 2006, *Ahokainen et Leppik*, Aff. C-434/04
15. CJCE. 5 juin 2007, *Klas Rosengren*, Aff. C-170/04
16. CJCE. 11 sept. 2008. *Commission c. Allemagne*. aff. C-141/07
18. CJCE. 11 septembre 2008. *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, Aff. C141/07.
19. CJCE. 10 février 2009. *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, Aff. C110/05.
20. CJCE. 30 avril 2009, *LIBRO*, Aff. C-531/07.
21. CJCE. 4 juin 2009, *Aklagaren c. Percy Mickelsson et Joakim Roos*, aff. C-142/05.
22. CJCE. 16 juillet 2009. *Commission des Communautés européennes c. République de Pologne*. Aff. C165/08.
23. CJCE. 8 septembre 2009, *Budějovický Budvar*, Aff. C478/07
24. CJ. 24 juin 2010, *Commission européenne c. République italienne*. Aff. C-571/08.
25. CJ, 1re ch., 9 déc. 2010, *Humanplasma GmbH c/ Autriche*, aff. C-421/09
26. CJCE, 6 octobre 2011, *Bonnarde*, aff. C-443/10
27. CJCE, 21 décembre 2011, *Commission c/ Autriche*, aff. C-28/09
28. CJCE, 26 avril 2012, *Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre*, aff. C-456/10
29. CJUE 18 octobre 2012, *Elenca Srl C/ Ministro dell'Interno*, aff. C-385/10
30. CJUE 2 décembre 2010, *Ker-Optika bt C/ ÁNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézet*, aff. C-108/09

COMMENTAIRE D'ARRÊT

Commentez l'arrêt suivant : CJCE, 26 avril 2012, *Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre*, aff. C-456/10

Dans l'affaire C-456/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Espagne), par décision du 1^{er} juillet 2010, parvenue à la Cour le 17 septembre 2010, dans la procédure

Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT)

contre

Administración del Estado,

en présence de:

Unión de Asociaciones de Estanqueros de España,

Logivend SLU,

Organización Nacional de Asociaciones de Estanqueros,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. J. Malenovský (rapporteur), M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis et T. von Danwitz, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

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

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 novembre 2011,

considérant les observations présentées:

– pour l'Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT), par M^e J. E. Garrido Roselló, abogado,

– pour le gouvernement espagnol, par M^{mes} B. Plaza Cruz et S. Centeno Huerta, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M^{me} B. Tidore, avvocato dello Stato,

– pour la Commission européenne, par M^{me} A. Alcover San Pedro ainsi que par MM. L. Banciella et G. Wilms, 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 34 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT) à l'Administración del Estado au sujet des dispositions nationales qui interdisent aux titulaires de débits de tabac et de timbres (ci-après les «détaillants de tabac») d'importer des produits de tabac à partir d'autres États membres.

Le cadre juridique national

3 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la loi 13/1998, organisant le marché du tabac et la réglementation fiscale (Ley 13/1998 de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria), du 4 mai 1998 (BOE n^o 107, du 5 mai 1998, p. 14871), telle que modifiée (ci-après la «loi 13/1998»):

«1. Le marché du tabac est libéralisé, sous réserve des limitations fixées dans la présente loi et, par conséquent, le monopole de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation en gros des produits de tabac manufacturés non communautaires [...] sont supprimés sur le territoire de la péninsule, les îles Baléares, Ceuta et Melilla.

2. Toute personne physique ou morale ayant la capacité juridique d'exercer le commerce peut effectuer les activités énoncées au paragraphe 1, de la manière et selon les conditions prévues aux articles 2 et 3 de la présente loi. Cependant, les personnes qui sont impliquées dans l'une des situations énumérées ci-dessous, ou qui le deviennent, ne peuvent pas exercer lesdites activités:

[...]

c) être [détaillant de tabac], avoir une autorisation de point de vente surtaxée ou être titulaire de l'un des débits de tabac de régime spécial [...]

4 L'article 2, paragraphe 3, de ladite loi énonce:

«Lorsque la demande pour [des produits de tabac manufacturés] existe, les fabricants, et le cas échéant, les importateurs doivent garantir qu'ils sont disponibles sur l'ensemble du territoire national auquel renvoie l'article 1^{er}, paragraphe 1.»

5 L'article 3, paragraphe 1, de cette même loi prévoit:

«Il n'existe pas de restriction à l'importation et à la distribution en gros de produits de tabac manufacturés, quelle que soit leur provenance, à condition toutefois de présenter à la Commission du marché du tabac une déclaration d'engagement de respect des [règles applicables] [...]

6 L'article 4 de la loi 13/1998 dispose:

«1. Le commerce de détail des produits de tabac manufacturés en Espagne, à l'exception des îles Canaries, reste sous le monopole de l'État, lequel l'exerce par l'intermédiaire du réseau des débits de tabac et de timbres.

2. Les prix de vente au détail des différents types, marques et formes de tabac destinés à être commercialisés en Espagne, à l'exception des îles Canaries, sont fixés par les fabricants ou, le cas échéant, par leurs représentants ou agents au sein de l'Union européenne [...]

3. Les [détaillants de tabac], qui doivent nécessairement être des personnes physiques, ressortissants de l'un des pays de l'Union européenne, sont des concessionnaires de l'État. [...] Ils ne peuvent pas être titulaires d'un autre débit ou d'un point de vente surtaxée, ni avoir de lien professionnel ou de relation de travail avec l'un des importateurs, fabricants ou grossistes du marché du tabac, à moins que cette relation ne s'achève avant l'attribution définitive de la licence de débit de tabac.

4. La concession du débit de tabac sera attribuée après appel à la concurrence [...]

La concession est attribuée pour une période de vingt-cinq ans. [...]

[...]

7. La marge des détaillants sur les ventes de produits de tabac manufacturés, qu'ils doivent obligatoirement acheter auprès de l'un des grossistes agréés, est fixée à 8,5 % du prix de vente au détail, quel que soit le prix ou le type du produit, son origine ou le grossiste qui l'a fourni. Néanmoins, pour la vente de cigares, le détaillant percevra en tout état de cause une marge de 9 %.

[...]

7 L'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret royal 1199/1999, du 9 juillet 1999, portant mise en œuvre de la loi 13/1998 (BOE n° 166, du 13 juillet 1999, p. 26330, ci-après le «décret royal 1199/1999»), énonce:

«Conformément à ce que prévoit l'article 1^{er} de la loi [13/1998], toute personne physique ou morale ayant la capacité juridique d'exercer un commerce peut effectuer les activités de fabrication, d'importation et de commercialisation en gros des produits de tabac manufacturés, quelle que soit leur origine, dans les conditions fixées dans le présent règlement.»

8 L'article 2, paragraphe 1, de ce décret royal dispose:

«Les personnes qui sont impliquées dans l'une des situations énumérées ci-dessous ne peuvent pas exercer les activités mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 1:

[...]

c) être [détaillant de tabac], avoir une autorisation de point de vente surtaxée ou être titulaire de l'un des débits de tabac de régime spécial [...]

9 Le décret royal 1199/1999 a été modifié par le décret royal 1/2007, du 12 janvier 2007 (BOE n° 18, du 20 janvier 2007, p. 2845, ci-après le «décret royal 1/2007»).

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Par recours introduit devant le Tribunal Supremo, l'ANETT demande à ce dernier de déclarer nulles plusieurs dispositions du décret royal 1/2007, en raison du fait qu'il modifie le décret royal 1199/1999 sans résoudre une prétendue contradiction entre le droit de l'Union et les règles qui régissent le marché du tabac et le monopole de sa distribution en Espagne.

11 L'ANETT soutient notamment que l'interdiction faite aux détaillants de tabac d'exercer l'activité d'importation de produits de tabac est contraire aux principes de la libre circulation des marchandises, telle que garantie par l'article 34 TFUE, puisque cette interdiction constitue une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent.

12 Dans ces conditions, le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 34 [TFUE] doit-il être interprété en ce sens que l'interdiction faite par le droit national espagnol aux [détaillants] de tabac de développer une activité d'importation de produits de tabac manufacturés à partir d'autres États membres constitue une restriction quantitative à l'importation ou une mesure d'effet équivalent, interdites par le traité [FUE]?»

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

13 Lors de l'audience, le gouvernement espagnol a contesté la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, en soutenant que la réponse de la Cour ne présente aucune utilité pour la solution du litige au principal dès lors que celui-ci porte sur la légalité du décret royal 1/2007.

14 En effet, ce décret modifierait certaines dispositions du décret royal 1199/1999 sans régir ni même mentionner l'interdiction faite aux détaillants de tabac d'exercer l'activité d'importation de produits de tabac. Cette interdiction découlerait des articles 4 de la loi 13/1998 et 2 du décret royal 1199/1999, qui ne sont pas affectés par le décret royal 1/2007. Il s'ensuit que, dans le litige au principal, la juridiction de renvoi ne pourrait annuler aucune disposition qui aurait un lien avec ladite interdiction.

15 En outre, l'ANETT aurait déjà formé un recours contre le décret royal 1199/1999 prévoyant cette même interdiction, sans contester cette dernière, et ce recours aurait été rejeté par le Tribunal Supremo. Au regard des principes de sécurité juridique et de l'autorité de la chose jugée, la

juridiction nationale ne pourrait ainsi réévaluer l'interdiction en cause au principal.

16 À cet égard, il convient de rappeler que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le rejet par la Cour d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation 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, notamment, arrêts du 7 juin 2007, van der Weerd e.a., C-222/05 à C-225/05, Rec. p. I-4233, point 22, ainsi que du 4 juin 2009, Pometon, C-158/08, Rec. p. I-4695, point 13).

17 Dans l'affaire au principal, il n'est, certes, pas certain que l'éventuelle incompatibilité de l'interdiction concernée avec le droit de l'Union affecte la légalité du décret royal 1/2007, dès lors que ce décret ne régit pas cette interdiction et qu'un recours contre le décret royal 1199/1999 prévoyant ladite interdiction a été déjà rejeté par le Tribunal Supremo.

18 Cela étant, au vu d'une lecture d'ensemble de la décision de renvoi, il ne peut être définitivement exclu que la réponse de la Cour présente une utilité pour la solution du litige au principal. Dans ces conditions, les éléments susmentionnés ne suffisent pas, en eux-mêmes, pour renverser la présomption de pertinence évoquée au point 16 du présent arrêt.

19 Par conséquent, il convient de considérer la demande de décision préjudicielle comme recevable.

Sur la question préjudicielle

20 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 34 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui interdit aux détaillants de tabac d'exercer une activité d'importation de produits de tabac à partir d'autres États membres.

Sur les dispositions applicables

21 La Commission européenne, dans ses observations écrites, et le gouvernement espagnol, lors de l'audience, ont soutenu que, contrairement à ce que la juridiction de renvoi a indiqué dans sa question préjudicielle, la réglementation nationale doit être appréciée à la lumière de l'article 37 TFUE et non par rapport à l'article 34 TFUE. En effet, cette réglementation concernerait le fonctionnement d'un monopole à caractère commercial, au sens de l'article 37 TFUE, et entraînerait des effets restrictifs sur les échanges inhérents à l'existence d'un tel monopole.

22 À cet égard, selon la jurisprudence de la Cour, il y a lieu d'examiner les règles relatives à l'existence et au fonctionnement d'un monopole au regard des dispositions de l'article 37 TFUE, spécifiquement applicables à l'exercice, par un monopole national de nature commerciale, de ses droits d'exclusivité (voir, notamment, arrêts du 23 octobre 1997, Franzén, C-189/95, Rec. p. I-5909, point 35, ainsi que du 5 juin 2007, Rosengren e.a., C-170/04, Rec. p. I-4071, point 17).

23 En revanche, l'incidence, sur les échanges au sein de l'Union, des autres dispositions de la législation nationale, qui sont détachables du fonctionnement du monopole bien qu'elles aient une incidence sur ce dernier, doit être examinée au regard de l'article 34 TFUE (voir, notamment, arrêts précités Franzén, point 36, ainsi que Rosengren e.a., point 18).

24 Dans ces conditions, il convient de vérifier si la mesure d'interdiction en cause au principal constitue une règle relative à l'existence ou au fonctionnement du monopole.

25 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que la fonction spécifique assignée au monopole concerné consiste à réserver aux concessionnaires l'exclusivité de la vente au détail de produits de tabac, sans impliquer que ceux-ci se voient interdire d'importer de tels produits.

26 Ainsi, en empêchant les détaillants de tabac d'importer lesdits produits sur le territoire espagnol, la mesure d'interdiction en cause au principal affecte la libre circulation des marchandises au sein de l'Union sans pour autant régir l'exercice du droit d'exclusivité relevant du monopole en question.

27 Par conséquent, cette mesure ne concerne pas l'exercice de la fonction spécifique du monopole en question et ne saurait donc être considérée comme relative à l'existence même de ce dernier (voir, par analogie, arrêt Rosengren e.a., précité, point 22).

28 D'autre part, il convient de relever que l'interdiction pour les détaillants de tabac d'importer des produits de tabac a pour effet de canaliser l'approvisionnement de ces détaillants auprès des grossistes agréés. À ce titre, la mesure d'interdiction en cause au principal est susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement dudit monopole.

29 Cela étant, et même si, à la différence de la réglementation en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Rosengren e.a., précité, la mesure en cause au principal affecte non pas les particuliers, mais les concessionnaires du monopole concerné, à savoir les détaillants de tabac,

une telle mesure s'avère détachable du fonctionnement du monopole dès lors qu'elle se rapporte non pas aux modalités de la vente au détail des produits de tabac sur le territoire espagnol, mais au marché de ces produits en amont. En effet, elle ne vise pas à organiser le système de sélection des produits par le monopole. De même, ladite mesure ne cible ni le réseau de vente du monopole concerné ni la commercialisation ou la publicité des produits distribués par ledit monopole (voir, par analogie, arrêt Rosengren e.a., précité, point 24).

30 Dans ces conditions, la mesure d'interdiction en cause au principal ne saurait être regardée comme une règle relative à l'existence ou au fonctionnement du monopole. Pour vérifier la compatibilité d'une telle mesure avec le droit de l'Union, en particulier avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises, l'article 37 TFUE est donc sans pertinence.

31 En conséquence, la réglementation nationale interdisant aux détaillants de tabac d'importer des produits de tabac, telle que celle en cause au principal, doit être appréciée à la lumière de l'article 34 TFUE.

Sur l'existence d'une restriction à la libre circulation des marchandises

32 Selon une jurisprudence constante, toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 34 TFUE (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5, et du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, Rec. p. I-519, point 33).

33 Il ressort d'une jurisprudence également constante que l'article 34 TFUE reflète l'obligation de respecter les principes de non-discrimination et de reconnaissance mutuelle des produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres ainsi que celle visant à assurer aux produits de l'Union un libre accès aux marchés nationaux (voir arrêts Commission/Italie, précité, point 34, et du 2 décembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rec. p. I-12213, point 48).

34 Ainsi, doivent être considérées comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives les mesures prises par un État membre ayant pour objet ou pour effet de traiter moins favorablement des marchandises en provenance d'autres États membres, de même que des règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces dernières, même si de telles règles sont indistinctement applicables à tous les produits (voir arrêts précités Commission/Italie, points 35 et 37, ainsi que Ker-Optika, point 49).

35 Relève également de la même notion toute autre mesure qui entrave l'accès au marché d'un État membre des produits originaires d'autres États membres (arrêts précités Commission/Italie, point 37, et Ker-Optika, point 50).

36 Dans l'affaire au principal, rien n'indique que la réglementation nationale en cause a pour objet ou pour effet de traiter moins favorablement des produits de tabac en provenance d'autres États membres. Elle ne porte pas davantage sur les conditions auxquelles doivent répondre ces produits.

37 Cela étant, encore faut-il examiner si cette réglementation n'entrave pas l'accès au marché espagnol de produits de tabac originaires d'autres États membres.

38 À cet égard, il convient de relever que, en interdisant aux détaillants de tabac d'importer directement de tels produits à partir d'autres États membres, ladite réglementation les oblige à s'approvisionner auprès de grossistes agréés. Or, un tel mode d'approvisionnement est susceptible de présenter divers inconvénients que ces détaillants ne rencontreraient pas s'ils procédaient eux-mêmes à l'importation.

39 En particulier, les détaillants en question ne peuvent commercialiser un produit de tabac originaire d'un autre État membre que si un tel produit est proposé dans la gamme de produits des grossistes agréés en Espagne et si ceux-ci l'ont en stock. Ainsi, lorsque la gamme de produits de ces grossistes n'inclut pas un produit précis, les détaillants de tabac n'ont aucune possibilité directe, souple et rapide de répondre à la demande de leurs propres clients qui sont intéressés par ce produit.

40 Cette constatation n'est guère remise en cause par l'obligation faite aux importateurs de garantir la disponibilité des produits de tabac sur l'ensemble du territoire national, lorsque la demande pour ces produits existe, ainsi que le prévoit la législation nationale. En effet, ces importateurs peuvent choisir de ne pas procéder à l'importation de certains produits demandés par un nombre jugé trop limité d'intéressés ou d'y procéder avec retard. En revanche, tout détaillant de tabac serait sans doute en mesure de réagir, à la place de ces importateurs, d'une manière plus souple et plus rapide aux demandes des clients qui sont en contact direct et fréquent avec lui.

41 En outre, les détaillants de tabac sont empêchés de s'approvisionner dans les autres États membres bien que les fabricants ou les grossistes qui y sont établis puissent offrir, notamment dans les régions frontalières, des conditions d'approvisionnement plus avantageuses, soit en raison de leur proximité géographique, soit grâce à des modalités de livraison spécifiques qu'ils proposent.

42 Tous ces éléments sont susceptibles de se répercuter négativement

sur le choix des produits que les détaillants de tabac incluent dans leurs gammes de produits et, en définitive, sur l'accès des différents produits originaires des autres États membres au marché espagnol.

43 Dans ces conditions, il convient de constater que la mesure d'interdiction en cause au principal entrave l'accès au marché de ces produits.

44 Il s'ensuit que la réglementation en cause au principal constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 TFUE.

Sur la justification de la restriction à la libre circulation des marchandises

45 Selon une jurisprudence constante, une entrave à la libre circulation des marchandises peut être justifiée par des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 TFUE ou par des exigences impératives. 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, notamment, arrêts précités Commission/Italie, point 59, et Ker-Optika, point 57).

Observations soumises à la Cour

46 Les gouvernements espagnol et italien soutiennent, premièrement, que la mesure d'interdiction en cause au principal peut être justifiée par la nécessité de garantir un contrôle fiscal et douanier des produits de tabac et d'assurer leur contrôle sanitaire.

47 Deuxièmement, ces gouvernements font valoir que ladite mesure s'avère nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs. En effet, si les détaillants de tabac étaient autorisés à importer les produits de tabac, ils pourraient être tentés de privilégier certains produits plutôt que d'autres, au détriment de la neutralité du marché du tabac.

48 Troisièmement, le gouvernement espagnol estime que la mesure d'interdiction en cause au principal est justifiée au motif que le fait d'accorder aux détaillants de tabac la possibilité d'importer ces produits reviendrait à leur donner un avantage compétitif excessif.

49 Quatrièmement, le gouvernement espagnol est d'avis que, en tout état de cause, il n'y a lieu de supprimer une restriction à la libre circulation des marchandises que si cette suppression engendre un avantage pour les consommateurs, à savoir, notamment, une baisse de prix. Or, étant donné que le tabac est un produit monopolisé vendu à des prix fixes, la suppression de l'interdiction d'importation pour les détaillants de tabac ne produirait aucun bénéfice pour les consommateurs, seuls les détaillants eux-mêmes étant susceptibles d'en tirer profit.

Réponse de la Cour

50 En ce qui concerne, tout d'abord, l'argument des gouvernements espagnol et italien tiré de la nécessité d'assurer un contrôle fiscal, douanier et sanitaire des produits de tabac, il convient de rappeler qu'il appartient aux autorités nationales, lorsqu'elles adoptent une mesure dérogatoire à un principe consacré par le droit de l'Union, de prouver, dans chaque cas d'espèce, qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent donc être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation (voir arrêts du 18 mars 2004, Leichtle, C-8/02, Rec. p. I-2641, point 45, ainsi que du 13 avril 2010, Bressol e.a., C-73/08, Rec. p. I-2735, point 71).

51 Or, les gouvernements espagnol et italien n'étaient leur argumentation par aucun élément qui satisfasse aux conditions précisées au point précédent. En particulier, ils n'ont pas expliqué en quoi la possibilité qui serait offerte aux détaillants de tabac d'importer eux-mêmes des produits de tabac ferait obstacle à l'application des mesures de contrôle fiscal, douanier et sanitaire de ces produits.

52 Par ailleurs, il convient de rejeter l'argument tiré de la protection des consommateurs. En effet, à supposer même que l'exigence d'assurer généralement une gamme de produits uniforme constitue un objectif légitime d'intérêt général qui mérite d'être poursuivi par des règles juridiques, à la place de la loi du marché, le respect de cette exigence pourrait être atteint, en tout état de cause, par des mesures moins restrictives, telles que l'imposition d'une obligation pour les détaillants de tabac de disposer en stock d'une gamme de produits minimale prédéfinie.

53 Ensuite, le gouvernement espagnol ne saurait soutenir que la restriction concernée peut être justifiée au motif que la possibilité d'importer les produits de tabac créerait un avantage compétitif excessif pour les détaillants de tabac. En effet, une telle considération ne revêt qu'une dimension économique. Or, selon une jurisprudence constante, des motifs de caractère purement économique ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général de nature à justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité (voir arrêts du 13 janvier 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Rec. p. I-151, point 33, et du 17 mars 2005, Kranemann, C-109/04, Rec. p. I-2421, point 34).

54 Enfin, il convient de rejeter l'argument du gouvernement espagnol selon lequel la suppression d'une restriction à la libre circulation des marchandises ne serait justifiée qu'à la condition de pouvoir aboutir à un

avantage pour les consommateurs. À cet égard, il suffit de relever que, en l'occurrence, la suppression de la mesure d'interdiction en cause au principal est de nature à profiter à ceux-ci en permettant aux détaillants de tabac d'élargir la gamme de produits dont ils disposent.

55 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de constater que la restriction découlant de la réglementation en cause au principal ne saurait être justifiée par la réalisation des objectifs invoqués.

56 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 34 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui interdit aux détaillants de tabac d'exercer une activité d'importation de produits de tabac à partir d'autres États membres.

SEANCE 4 PUBLICITE ET MESURES D'EFFET EQUIVALENT A UNE RESTRICTION QUANTITATIVE JURISPRUDENCE

Faire une note de synthèse des arrêts suivants

1. CJCE. 7 mars 1990, *GB inno BM*, aff. C-362/88
2. CJCE. 15 décembre 1993, *Hunermund*, Aff. C-292/92
3. CJCE. 9 février 1995, *Leclerc-siplec*, Aff. C-412/93
4. CJCE. 26 juin 1997, *Familiapress*, Aff. C-368/95
5. CJCE. 9 juillet 1997, *De Agostini TV shop*, Aff. C-34/95
6. CJCE. 8 mars 2001, *Gourmet International Products*, Aff. C-405/98.
7. CJCE. 20 mai 2003, *Ravil SARL.*, Aff. C-469/00.

COMMENTAIRE D'ARRET

Commentez l'arrêt suivant :

CJCE. 15 juillet 2004, *Douwe Egberts*, Aff. C-239/02

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre) du 15 juillet 2004 (1)

Dans l'affaire C-239/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Rechtbank van Koophandel te Hasselt (Belgique) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Douwe Egberts NV

et

Douwe Egberts NV et

Westrom Pharma NV,

Christophe Souranis, agissant sous le nom commercial «Établissements FICS», et entre

FICS-World BVBA,

Douwe Egberts NV et **Douwe Egberts NV** et **Westrom Pharma NV,**

Christophe Souranis, agissant sous le nom commercial «Établissements FICS»,

et entre

FICS-World BVBA,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 28 CE, sur l'interprétation et la validité de l'article 2 de la directive 1999/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 février 1999, relative aux extraits de café et aux extraits de chicorée (JO L 66, p. 26), et sur l'interprétation de l'article 18 de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 109, p. 29),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de la deuxième chambre, MM. J.-P. Puissechot, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur),

R. Schintgen et M^{me} N. Colneric, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,

greffier: M^{me} M.-F. Contet, administrateur principal, considérant les observations écrites présentées:

- pour Douwe Egberts NV, par M^{es} G. Glas et A. Wilsens, avocaten,
- pour FICS-World BVBA, par M^e Y. Van Wallendael, advocaat,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} A. Snoecx, en qualité d'agent,
- pour le Parlement européen, par MM. A. Baas et M. Moore, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M^{me} E. Karlsson, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par

Sur les dépens

57 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:

L'article 34 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui interdit aux titulaires de débits de tabac et de timbres d'exercer une activité d'importation de produits de tabac à partir d'autres États membres.

8. CJCE. 11 décembre 2003, *Deutscher Apothekerverband c/ DocMorris*, Aff. C-322/01

9. CJCE. 25 mars 2004, *Karner*, Aff. C-71/02.

10. CJCE. 15 juillet 2004, *Douwe Egberts*, Aff. C-239/02

11. CJCE. 13 janvier 2000, *Estée Lauder Cosmetics GmbH*, Aff. C-220/98.

12. CJCE. 8 novembre 2007, *Juers Pharma*, Aff. C-143/06.

13. CJCE. 8 novembre 2007, *Gintec*, Aff. C-374/05.

MM. M. França et H. M. H. Speyart, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Douwe Egberts NV, représentée par M^e T. Heremans, advocaat, de FICS-World BVBA, représentée par M^e Y. Van Wallendael et M^e M. Roosen, advocaat, du gouvernement belge, représenté par M. J. Devadder et M^{me} D. Haven, en qualité d'agents, du Parlement, représenté par MM. A. Baas et M. Moore, du Conseil, représenté par M^{me} E. Karlsson et M. B. Driessen, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M^{me} M.-J. Jonczy et M. A. Nijenhuis, en qualité d'agents, à l'audience du 6 novembre 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 décembre 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 28 juin 2002, parvenue à la Cour le 1^{er} juillet suivant, le Rechtbank van Koophandel te Hasselt a posé, en application de l'article 234 CE, des questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 28 CE, sur l'interprétation et la validité de l'article 2 de la directive 1999/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 février 1999, relative aux extraits de café et aux extraits de chicorée (JO L 66, p. 26), et sur l'interprétation de l'article 18 de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 109, p. 29).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige concernant la mise sur le marché belge d'un produit dénommé «DynaSvelte Café» dans des conditions qui, d'après la société Douwe Egberts NV (ci-après «Douwe Egberts»), vont à l'encontre des dispositions nationales relatives à la publicité et à l'étiquetage des denrées alimentaires.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 La directive 1999/4 énonce à son article 2:

«La directive 79/112/CEE est applicable aux produits définis à l'annexe, selon les conditions suivantes:

a) les dénominations prévues à l'annexe sont réservées aux produits qui y figurent et doivent être utilisées dans le commerce pour les désigner. Ces dénominations sont, le cas échéant, complétées par les termes:

– 'en pâte' ou 'sous forme de pâte'

ou

– 'liquide' ou 'sous forme liquide'.

[...]

4 L'article 3 de la même directive dispose:

«Les États membres n'adoptent pas, pour les produits définis à l'annexe, des dispositions nationales non prévues par la présente directive.»

5 Le point 1 de l'annexe de la directive 1999/4, intitulé «Extrait de café, extrait de café soluble, café soluble ou café instantané», précise, notamment:

«Le produit concentré obtenu par extractions des graines de café torréfiées, en utilisant uniquement l'eau comme moyen d'extraction, à l'exclusion de tout procédé d'hydrolyse par addition d'acide ou de base.

[...]

L'extrait de café sous forme solide ou en pâte ne doit pas contenir d'autres éléments que ceux provenant de l'extraction du café. [...]

6 Les quatrième, cinquième, sixième et huitième considérants de la directive 2000/13 sont libellés comme suit:

«(4) L'objet de la présente directive doit être d'édicter les règles communautaires, à caractère général et horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires mises dans le commerce.

(5) Par contre, les règles à caractère spécifique et vertical, visant certaines denrées alimentaires déterminées seulement, doivent être arrêtées dans le cadre des dispositions régissant ces produits.

(6) Toute réglementation relative à l'étiquetage des denrées alimentaires doit être fondée, avant tout, sur l'impératif de l'information et de la protection des consommateurs.

(8) Un étiquetage détaillé concernant la nature exacte et les caractéristiques des produits, qui permet au consommateur d'opérer son choix en toute connaissance, est le plus approprié dans la mesure où il est celui qui crée le moins d'obstacles à la liberté des échanges.»

7 L'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 prévoit:

«L'étiquetage et les modalités selon lesquelles il est réalisé ne doivent pas:

a) être de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment:

i)

sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, et notamment sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, l'origine ou la provenance, le mode de fabrication ou d'obtention;

ii) en attribuant à la denrée alimentaire des effets ou propriétés qu'elle ne posséderait pas;

iii) en lui suggérant que la denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques;

b) sous réserve des dispositions communautaires applicables aux eaux minérales naturelles et aux denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement et de guérison d'une maladie humaine, ni évoquer ces propriétés.»

8 L'article 2, paragraphe 3, sous b), de cette directive précise que les interdictions ou restrictions prévues aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent également à la publicité.

9 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la même directive:

«L'étiquetage des denrées alimentaires comporte, dans les conditions et sous réserve des dérogations prévues aux articles 4 à 17, les seules mentions obligatoires suivantes:

1) la dénomination de vente;

[...]

10 Conformément à l'article 5 de ladite directive:

«1. La dénomination de vente d'une denrée alimentaire est la dénomination prévue pour cette denrée dans les dispositions communautaires qui lui sont applicables.

[...]

2. Une marque de fabrication ou de commerce ou une dénomination de fantaisie ne peut se substituer à la dénomination de vente.

[...]

11 Selon l'article 18 de la directive 2000/13:

«1. Les États membres ne peuvent interdire le commerce des denrées alimentaires conformes aux règles prévues dans la présente directive par l'application de dispositions nationales non harmonisées qui régissent l'étiquetage et la présentation de certaines denrées alimentaires ou des denrées alimentaires en général.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable aux dispositions nationales non harmonisées justifiées par des raisons:

– de protection de la santé publique,

– de répression des tromperies, à condition que ces dispositions ne soient pas de nature à entraver l'application des définitions et règles prévues par la présente directive,

– de protection de la propriété industrielle et commerciale, d'indications de provenance, d'appellations d'origine et de répression de la concurrence déloyale.»

La réglementation nationale

12 L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 5 mars 1987, relatif aux cafés et succédanés de café (*Moniteur belge* du 12 juin 1987, p. 9035), dispose notamment:

«Pour l'application du présent arrêté, on entend par:

1^o café: la graine de caféier (espèces du genre *Coffea*) convenablement nettoyée et torréfiée; [...]

13 L'article 3, paragraphe 1, de cet arrêté royal est libellé comme suit: «Lors de leur mise dans le commerce, les denrées visées à l'article 1^{er} peuvent seules et doivent être désignées par une des dénominations correspondant à leur définition dans cet article.»

14 L'arrêté royal du 17 avril 1980, concernant la publicité pour les denrées alimentaires (*Moniteur belge* du 6 mai 1980, p. 5476), prévoit dans son article 2:

«Dans la publicité pour les denrées alimentaires, il est interdit d'utiliser:

[...]

3^o des références à l'amaigrissement;

[...]

7^o des références à des recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation, sauf la mention qu'une denrée alimentaire ne peut être consommée à l'encontre d'un avis médical; [...]

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 Douwe Egberts produit et commercialise du café sur le marché belge sous la marque «Douwe Egberts». Elle conteste en justice la mise sur le marché d'un produit dénommé «DynaSvelte Café», fabriqué par Westrom Pharma NV et distribué jusqu'au 31 décembre 2001 inclus par M. Souranis, agissant sous le nom commercial «Établissements FICS», et, depuis le 1^{er} janvier 2002, par FICS-World BVBA.

16 Douwe Egberts soutient, dans le cadre d'une procédure en référé devant le Rechtbank van Koophandel, que les mentions figurant sur le bocal, l'emballage et dans le mode d'emploi de ce produit, à savoir «la percée absolue en matière de contrôle du poids», «amaigrissement, meilleur contrôle du poids, frein au stockage excessif de graisses» et «la formule brevetée aux États-Unis développée par Dr Ann de Wees Allen du Glycémie Research Institute», constituent des infractions à différentes dispositions législatives nationales relatives à la publicité et à l'étiquetage des denrées alimentaires.

17 Considérant que l'issue du litige dépendait de l'interprétation du droit communautaire et de l'appréciation de la validité de la directive 1999/4, le Rechtbank van Koophandel te Hasselt a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 2 de la directive 1999/4/CE [...] doit-il être interprété en ce sens que pour les produits mentionnés à l'annexe de cette directive, seules les dénominations de vente y énoncées peuvent être utilisées, sans qu'à côté de ces dénominations de vente d'autres dénominations (comme un nom commercial ou de fantaisie) puissent aussi être utilisées, ou alors l'article 2 doit-il être interprété en ce sens que les dénominations de vente énoncées à l'annexe à la directive ne peuvent être utilisées que pour les seuls produits mentionnés à cette annexe, mais qu'à côté de ces dénominations de vente d'autres dénominations (comme un nom commercial ou de fantaisie) peuvent aussi être utilisées?

2) Si la Cour [...] devait être de l'avis que l'article 2 de la directive 1999/4/CE [...] doit être interprété en ce sens que pour les produits mentionnés à l'annexe de cette directive, seules les dénominations de vente y énoncées peuvent être utilisées, sans qu'à côté de ces dénominations de vente d'autres dénominations (comme un nom commercial ou de fantaisie) puissent aussi être utilisées, ne s'ensuit-il pas que cette directive est contraire à l'article 28 du traité CE portant interdiction de restrictions quantitatives à l'importation et de toutes mesures d'effet équivalent entre les États membres de la Communauté européenne dès lors que, pour les produits qui satisfont à la définition

des extraits de café à son annexe, cette directive, ainsi interprétée:

- exclut l'utilisation d'autres dénominations qu'«extrait de café» ou «café instantané», telle la dénomination «café»;
- réserve ainsi l'utilisation de la dénomination «café» à une seule forme de «café», à savoir le grain de café;
- et cloisonne donc artificiellement le marché du café par rapport à des produits concurrents qui constituent d'autres formes de café que le grain de café, telles que, entre autres, les extraits de café et le café instantané?

3) L'article 18, paragraphe 1, et l'article 18, paragraphe 2 de la directive 2000/13/CE doivent-ils être interprétés en ce sens que des dispositions nationales concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard qui interdisent certaines mentions comme les «références à l'amaigrissement», et les «références à des recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation» dans l'étiquetage et/ou la présentation de denrées alimentaires et/ou la publicité faite à leur égard, alors que la directive n'interdit pas ces mentions, constituent des violations de cette directive compte tenu du fait que le huitième considérant de celle-ci affirme que l'étiquetage le plus approprié est celui qui crée le moins d'obstacles à la liberté des échanges, et que ces dispositions nationales ne peuvent donc être appliquées?

4) L'article 18, paragraphe 2, de la directive 2000/13/CE doit-il être interprété en ce sens qu'il y a lieu de comprendre par «protection de la santé publique» les dispositions nationales non harmonisées concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, qui interdisent certaines mentions comme les «références à l'amaigrissement», et les «références à des recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation»?

5) L'article 28 du traité CE doit-il être interprété en ce sens que des dispositions nationales concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard qui n'ont pas été harmonisées au niveau européen et qui dérogent dès lors à la directive 2000/13/CE dans la mesure où elles interdisent certaines mentions dans l'étiquetage et/ou la présentation et/ou la publicité comme les «références à l'amaigrissement», et les «références à des recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation» doivent être considérées comme des mesures d'effet équivalent et/ou comme des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres de la Communauté européenne, dans la mesure où ces dispositions nationales:

- imposent, d'une part, une charge supplémentaire lors de l'importation de denrées alimentaires afin de les rendre conformes à la législation nationale et créent ainsi des obstacles au commerce entre les États membres,

et

- d'autre part, ne s'appliquent pas à tous les opérateurs concernés qui exercent leurs activités sur le territoire national, en ce sens qu'il existe des produits tout à fait comparables (tels les produits cosmétiques) auxquels ces dispositions ne s'appliquent pas, ni d'ailleurs une quelconque disposition équivalente, et que ces dispositions ne peuvent être appliquées par le juge national?»

Observations liminaires

18 Le gouvernement belge, le Parlement et le Conseil émettent des doutes quant à la nature du produit «DynaSvelte Café», qui pourrait faire obstacle à l'applicabilité en l'espèce de la directive 1999/4. Pour sa part, la Commission souligne que, si ce produit n'est pas une denrée alimentaire de consommation courante mais plutôt une denrée alimentaire destinée à une alimentation particulière, il ne relèvera pas du champ d'application de la directive 2000/13.

19 Il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par l'article 234 CE, 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 (voir, notamment, arrêts du 13 mars 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38, et du 5 juin 2003, *Design Concept*, C-438/01, Rec. p. I-5617,

point 14).

20 Dans la présente affaire, il y a lieu de répondre aux questions posées en partant des prémisses sur lesquelles se fonde la juridiction de renvoi, à savoir que le produit «DynaSvelte Café» est une denrée alimentaire de consommation courante et qu'il relève du champ d'application de la directive 1999/4.

Sur la première question

21 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, lors de la commercialisation des produits mentionnés à l'annexe de la directive 1999/4, seules les dénominations de vente y énoncées peuvent être utilisées ou si, à côté des dénominations de vente, d'autres dénominations, telles qu'un nom commercial ou de fantaisie, peuvent également être utilisées.

22 Il convient de relever d'emblée que la directive 2000/13 édicte des règles à caractère général et horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires, tandis que des dispositions à caractère spécifique et vertical, visant uniquement les extraits de café et de chicorée, ont été adoptées par la directive 1999/4.

23 Dans ce contexte, la directive 1999/4 est une directive sectorielle, au sens du cinquième considérant de la directive 2000/13, et doit être interprétée à la lumière de cette dernière.

24 Selon l'article 2, sous a), de la directive 1999/4, «les dénominations prévues à l'annexe sont réservées aux produits qui y figurent et doivent être utilisées dans le commerce pour les désigner».

25 Il en résulte, d'une part, que les dénominations de vente, notamment «extrait de café», «extrait de café soluble», «café soluble» et «café instantané», ne peuvent être utilisées que pour la commercialisation des produits auxquels s'applique la directive 1999/4 et, d'autre part, qu'une telle utilisation est obligatoire.

26 Par ailleurs, ainsi que le Parlement et la Commission l'ont précisé, l'article 3 de la directive 2000/13 énumère les mentions qui doivent impérativement figurer dans l'étiquetage des denrées alimentaires, dont la dénomination de vente, sans pour autant exclure l'utilisation d'autres mentions.

27 De surcroît, l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2000/13 prévoit qu'une marque de fabrication ou de commerce ou une dénomination de fantaisie ne peut se substituer à la dénomination de vente, sans pour autant interdire leur utilisation simultanée.

28 L'article 2 de la directive 1999/4 n'interdit donc pas de faire figurer une dénomination de fantaisie ou une marque de commerce, à côté de la dénomination de vente obligatoire. Une telle interdiction limiterait l'information des consommateurs sur les caractéristiques des produits en cause au principal et serait contraire à l'un des objectifs énoncés au sixième considérant de la directive 2000/13.

29 Dès lors, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 2 de la directive 1999/4 doit être interprété en ce sens que, lors de la commercialisation des produits mentionnés à l'annexe de cette directive, il n'est pas exclu que d'autres dénominations, telles qu'un nom commercial ou de fantaisie, puissent être utilisées à côté des dénominations de vente.

Sur la deuxième question

30 La question de la validité de l'article 2 de la directive 1999/4 n'a été soulevée par la juridiction de renvoi que dans l'hypothèse où, dans la réponse à la première question, la Cour l'aurait interprété en ce sens qu'il interdit, pour les produits mentionnés à l'annexe de cette directive, l'utilisation d'autres dénominations à côté des dénominations de vente.

31 Au vu de la réponse à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question.

Sur les troisième, quatrième et cinquième questions

32 Par ces questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 28 CE ainsi que l'article 18, paragraphes 1 et 2, de la directive 2000/13 s'opposent à une réglementation nationale qui interdit les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation» dans l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires.

33 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que l'arrêté royal du 17 avril 1980 interdit d'utiliser les mentions litigieuses non seulement dans la publicité des denrées alimentaires, mais aussi dans leur étiquetage.

34 Or, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 12 décembre 1990,

SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695, point 15), les dispositions de la directive relatives à l'étiquetage diffèrent sur un point essentiel de celles concernant la publicité. En raison de son caractère général et horizontal, la directive permet aux États membres de maintenir ou d'adopter des règles s'ajoutant à celles qu'elle édicte. En matière d'étiquetage, les limites de la compétence ainsi laissée aux États membres sont posées par la directive elle-même, puisqu'elle énumère de manière exhaustive, en son article 18, paragraphe 2, les raisons susceptibles de justifier l'application des normes nationales non harmonisées qui interdisent le commerce des denrées conformes à la directive. L'article 18 de la directive 2000/13 n'est cependant pas applicable à la publicité. Par conséquent, la question de savoir si, en ce domaine, le droit communautaire s'oppose à l'application d'une réglementation nationale qui s'ajoute aux règles prévues par la directive doit être examinée à la lumière, notamment, des dispositions du traité relatives à la libre circulation de marchandises et, en particulier, des articles 28 CE et 30 CE.

35 Il y a donc lieu d'examiner séparément les aspects de la réglementation nationale en cause relatifs, d'une part, à l'étiquetage et, d'autre part, à la publicité des denrées alimentaires.

Sur l'étiquetage des denrées alimentaires

36 L'article 2, paragraphe 1, sous a) et b), de la directive 2000/13 interdit toute indication ayant trait aux maladies humaines, indépendamment du fait que celle-ci est susceptible ou non d'induire le consommateur en erreur, ainsi que les indications qui, tout en ne comportant aucune référence aux maladies mais plutôt, par exemple, à la santé, s'avèrent trompeuses (voir arrêts du 23 janvier 2003, Commission/Autriche, C-221/00, Rec. p. I-1007, point 35, et Sterbenz et Haug, C-421/00, C-426/00 et C-16/01, Rec. p. I-1065, point 28).

37 Par ailleurs, l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2000/13 empêche les États membres de prendre des mesures d'interdiction du commerce des denrées alimentaires conformes aux règles prévues par cette directive.

38 Il résulte de ce qui précède que les denrées alimentaires dont l'étiquetage contient des indications non trompeuses relatives à la santé doivent être considérées comme conformes aux règles de la directive 2000/13, les États membres ne pouvant interdire leur commercialisation en se fondant sur des motifs tirés de l'éventuelle irrégularité de cet étiquetage (arrêts précités Commission/Autriche, point 37, et Sterbenz et Haug, point 30).

39 Ainsi qu'il a été relevé au point 34 du présent arrêt, la directive 2000/13 permet, toutefois, aux États membres d'appliquer des normes nationales non harmonisées qui interdisent le commerce de denrées alimentaires conformes à cette directive, dès lors qu'elles sont justifiées sur la base de son article 18, paragraphe 2, sans qu'il soit nécessaire de les apprécier au regard des articles 28 CE et 30 CE. Parmi les raisons qui y sont énumérées figure, notamment, la protection de la santé publique et des consommateurs.

40 Dans la mesure où les dispositions litigieuses de l'arrêté royal du 17 avril 1980 interdisent d'une façon absolue les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation» indépendamment de leur aptitude à induire le consommateur en erreur et pour autant qu'elles ne visent pas aux maladies humaines, elles doivent être considérées comme des normes nationales non harmonisées, dont la compatibilité avec le droit communautaire dépend des motifs sur lesquels elles sont fondées et du respect du principe de proportionnalité.

41 Or, si l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 interdit, d'une part, toutes les indications relatives à la prévention, au traitement et à la guérison d'une maladie humaine, même si celles-ci ne sont pas de nature à induire l'acheteur en erreur, et, d'autre part, les indications trompeuses ayant trait à la santé, force est de constater que la protection de la santé publique, à supposer que des risques y afférents puissent malgré tout être envisageables dans une situation particulière, ne saurait justifier un régime aussi restrictif de la libre circulation de marchandises que celui résultant de la législation nationale en cause (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Autriche, point 48, et Sterbenz et Haug, point 37).

42 En effet, il existe des mesures moins restrictives pour écarter de tels risques résiduels pour la santé, au nombre desquels figure, notamment, l'obligation pour le fabricant ou le distributeur du produit

en cause d'apporter, en cas de doutes, la preuve de l'exactitude matérielle des données de fait mentionnées sur l'étiquetage (voir arrêts du 28 janvier 1999, Unilever, C-77/97, Rec. p. I-431, point 35, et Sterbenz et Haug, précité, point 38).

43 Une interdiction absolue de faire figurer dans l'étiquetage des denrées alimentaires certaines indications relatives à l'amaigrissement ou à des recommandations médicales sans que, au cas par cas, on examine leur aptitude effective à induire l'acheteur en erreur, aurait pour conséquence que les denrées alimentaires portant ces indications ne pourraient pas être librement commercialisées en Belgique, même dans l'hypothèse où celles-ci ne seraient pas trompeuses.

44 Une telle mesure excéderait ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs contre les tromperies et ne saurait donc être justifiée au titre de l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2000/13.

45 Par ailleurs, dans les cas où les mentions en cause sont scientifiquement fondées, elles fournissent aux consommateurs une information pertinente, qui peut précisément les amener à acquérir et à consommer le produit ou les en dissuader.

46 Enfin, en ce qui concerne l'éventuelle difficulté d'établir, dans certains cas, le caractère trompeur d'une certaine mention, il convient de rappeler qu'il appartient aux juridictions nationales, dans toutes les situations douteuses, de forger leur conviction en prenant en considération l'attente présumée d'un consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé (voir, notamment, arrêts du 4 avril 2000, Darbo, C-465/98, Rec. p. I-2297, point 20, et Sterbenz et Haug, précité, point 43).

47 Il y a donc lieu de répondre aux troisième, quatrième et cinquième questions posées, en ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires, que l'article 18, paragraphes 1 et 2, de la directive 2000/13 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause, qui interdit, dans l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires, les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation».

Sur la publicité des denrées alimentaires

48 En ce qui concerne les aspects de la réglementation nationale relatifs à la publicité des denrées alimentaires, il y a lieu de relever que, d'une part, cette réglementation est identique à celle se rapportant à l'étiquetage et que, d'autre part, les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2000/13 applicables à l'étiquetage sont, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, sous b), de celle-ci, également applicables à la publicité.

49 Dans ces conditions, eu égard à ce qui a été constaté aux points 36 et 40 du présent arrêt, il convient de considérer que l'interdiction absolue des mentions relatives à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation», dans la publicité des denrées alimentaires, constitue une réglementation non harmonisée par la directive 2000/13.

50 La libre circulation de marchandises entre les États membres est un principe fondamental du traité CE qui trouve son expression dans l'interdiction, énoncée à l'article 28 CE, des restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent.

51 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, pour que des dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente échappent au domaine d'application de l'article 28 CE, elles ne doivent pas être de nature à empêcher l'accès au marché des produits en provenance d'un autre État membre ou à le gêner davantage qu'elles ne gênent celui des produits nationaux (arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 17).

52 Or, il convient de relever que les denrées alimentaires légalement fabriquées et commercialisées dans les autres États membres où, conformément aux dispositions de la directive 2000/13, les indications non trompeuses relatives à la santé peuvent être mentionnées se verraient limiter l'accès au marché belge. En effet, il ne saurait être exclu la possibilité que le fait, pour un opérateur concerné, d'être contraint d'abandonner un système publicitaire qu'il juge particulièrement efficace puisse constituer un obstacle aux importations (voir, en ce sens, arrêt SARPP, précité, point 29).

53 Par ailleurs, une interdiction absolue de la publicité sur les caractéristiques d'un produit est de nature à gêner davantage l'accès au marché de nouveaux produits originaires d'autres États membres que celui des produits nationaux, avec lesquels le consommateur est mieux familiarisé (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Rec. p. I-1795, point 21).

54 L'interdiction édictée par la réglementation nationale constitue donc une entrave au commerce intracommunautaire entrant dans le champ d'application de l'article 28 CE.

55 Une telle entrave ne peut être justifiée que par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE, parmi lesquelles figure la protection de la santé et de la vie des personnes, ou par l'une des exigences impératives tendant, entre autres, à la défense des consommateurs. Elle doit, également, être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, en ce sens, arrêt du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop, C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843, point 45).

56 Les raisons invoquées pour justifier les aspects de la réglementation nationale en cause relatifs à la publicité ont une portée identique à celles avancées afin de justifier les aspects de cette réglementation concernant l'étiquetage, à savoir la protection de la santé des personnes et la répression des tromperies. Pour les motifs indiqués aux points 41 à 46 du présent arrêt, ces arguments ne sauraient être accueillis.

57 Toutefois, et contrairement aux législations nationales qui, en matière d'étiquetage, vont à l'encontre de la directive 2000/13 et qui ne peuvent s'appliquer ni aux denrées alimentaires importées ni aux denrées alimentaires d'origine nationale, lorsqu'une réglementation nationale en matière de publicité est contraire aux articles 28 CE et 30 CE, l'application de cette réglementation n'est interdite qu'en ce qui concerne les produits importés et non les produits nationaux (arrêt SARPP, précité, point 16).

58 Étant donné qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi que le litige au principal ne concerne pas des denrées alimentaires importées, il appartient au juge national de vérifier dans quelle mesure le droit national impose de faire bénéficier un opérateur économique national des mêmes droits que ceux qu'un opérateur économique d'un autre État membre tirerait du droit communautaire dans la même situation (voir, en ce sens, arrêt du 5 décembre 2000, Guimont, C-448/98, Rec. p. I-10663, point 23).

59 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux troisième, quatrième et cinquième questions posées, en ce qui

concerne la publicité des denrées alimentaires, que les articles 28 CE et 30 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui interdit, dans la publicité pour les denrées alimentaires importées d'autres États membres, les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation».

Sur les dépens

60 Les frais exposés par le gouvernement belge, le Parlement, le Conseil, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Rechtbank van Koophandel te Hasselt, par décision du 28 juin 2002, dit pour droit:

1) L'article 2 de la directive 1999/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 février 1999, relative aux extraits de café et aux extraits de chicorée, doit être interprété en ce sens que, lors de la commercialisation des produits mentionnés à l'annexe de cette directive, il n'est pas exclu que d'autres dénominations, telles qu'un nom commercial ou de fantaisie, puissent être utilisées à côté des dénominations de vente.

2) L'article 18, paragraphes 1 et 2, de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause, qui interdit, dans l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires, les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation».

Les articles 28 CE et 30 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui interdit, dans la publicité pour les denrées alimentaires importées d'autres États membres, les références à l'«amaigrissement» et à des «recommandations, attestations, déclarations ou avis médicaux ou à des déclarations d'approbation».

LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

JURISPRUDENCE à lire

CJCE, 11 nov. 1981, aff. 203/80, Casati : Rec. CJCE 1981, p. 2595
 CJCE, 24 juin 1986, aff. 157/85, Brugnoni et Ruffinengo : Rec. CJCE 1986, p. 2013.
 CJCE, 4 févr. 1988, aff. 143/86, East et a. : Rec. CJCE 1988, p. 625.
 CJCE, 23 févr. 1995, aff. jtes C-358/93 et C-416/93, Bordessa et a. : Rec. CJCE 1995, I, p. 361-
 CJCE, 16 mars 1999, aff. C-222/97, Trummer et Mayer : Rec. CJCE 1999, I, p. 1661
 CJCE, 1er juin 1999, aff. C-302/97, Konle : Rec. 1999, I, p. 3099
 CJCE, 14 mars 2000, aff. C-54/99, Église de Scientologie : Rec. CJCE 2000, I, p. 1335
 CJCE, 4 juin 2000, aff. C-35/98, Verkooijen : Rec. CJCE 2000, I, p. 4071
 CJCE, 5 mars 2002, aff. jtes C-515/99, C-519/99 à C-524/99 et C-526/99 à C-540/99, Reisch et a. : Rec. 2002, I, p. 2157
 CJCE, 4 juin 2002, aff. C-483/99, Comm. c/ France, Rec. 2002, I, p. 4781
 CJCE, 13 mai 2003, aff. C-463/00, Comm. c/ Espagne, Rec. 2003, I, p. 4581
 CJCE, 15 juill. 2004, aff. C-315/02, Lenz : Rec. CJCE 2004, I, p. 7063
 CJCE, 2 juin 2005, aff. C-174/04, Comm. c/ Italie : Rec. CJCE 2005, I, p. 4933
 CJCE, 27 oct. 2005, aff. C-329/03, Trapeza tis Ellados : Rec.

CJCE 2005, I, p. 9341
 CJCE, 19 janv. 2006, aff. C-265/04, Bouanich : Rec. CJCE 2006, I, p. 923
 CJCE, 14 sept. 2006, aff. C-386/04, Centro di Musicologia Stauffer : Rec. CJCE 2006, I, p. 8203
 CJCE, 28 sept. 2006, aff. jtes C-282/04 et C-283/04, Comm. c/ Pays-Bas, Rec. 2006, I, p. 9141
 CJCE, 14 nov. 2006, aff. C-513/04, Kerckhaert et Morres, Rec. 2006, I, p. 10967
 CJCE, 25 janv. 2007, aff. C-370/05, Festersen, Rec. CJCE 2007, I, p. 1129
 CJCE, 11 oct. 2007, aff. C-451/05, ELISA : Rec. CJCE 2007, I, p. 8251
 CJCE, 23 oct. 2007, aff. C-112/05, Comm. c/ Allemagne : Rec. CJCE 2007, I, p. 8995
 CJCE, 18 déc. 2007, aff. C-101/05, A : Rec. CJCE 2007, I, p. 11531
 CJCE, 6 déc. 2007, aff. jtes C-463/04 et C-464/04, Federconsumatori et a. : Rec. CJCE 2007, I, p. 10419
 CJCE, 17 janv. 2008, aff. C-256/06, Jäger : Rec. CJCE 2008, I, p. 123
 CJCE, 22 janv. 2009, aff. C-377/07, STEKO Industriemontage
 CJUE, 4 septembre 2013, Commission C/ RFA, aff. C-211-13
 CJUE, 5 février 2014, *Hervis Sport*, C385/12
 CJUE, 29 juin 2014, *Strojirny*, C53/13 et C80/13
 CJUE, 4 février 2016, *Baudinet et a.*, C194/15

COMMENTAIRE D'ARRÊT

Commentez l'arrêt suivant :

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

16 juillet 2015

«Manquement d'État – Libre circulation des capitaux – Articles 63 TFUE et 40 de l'accord EEE – Droits de mutation à titre gratuit – Exonération – Legs et dons – Différence de traitement – Organismes situés dans un autre État membre – Absence de convention fiscale bilatérale»

Dans l'affaire C-485/14, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 3 novembre 2014,

Commission européenne, représentée par MM. J.-F. Brake-land et W. Roels, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, partie requérante, contre

République française, représentée par MM. D. Colas et J.-S. Pilczner, en qualité d'agents, partie défenderesse,

LA COUR (sixième chambre), composée de M. S. Rodin, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et F. Biltgen, juges, avocat général: M. P. Mengozzi, greffier: M. A. Calot Escobar, vu la procédure écrite, vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions, rend le présent **Arrêt**

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République française, en exonérant des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs consentis à des organismes publics ou d'utilité publique exclusivement lorsque lesdits organismes sont établis en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'«accord EEE»), ayant con-

clu avec elle une convention bilatérale, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 TFUE et de l'article 40 de l'accord EEE.

Le cadre juridique

L'accord EEE et le droit de l'Union

2 Aux termes de l'article 40 de l'accord EEE:

«Dans le cadre du présent accord, les restrictions entre les parties contractantes aux mouvements des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les États membres de [l'Union] ou dans les États de l'[Association européenne de libre-échange (AELE)], ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties ou sur la localisation du placement, sont interdites. Les dispositions nécessaires à l'application du présent article figurent à l'annexe XII.»

3 Ladite annexe XII, intitulée «Libre circulation des capitaux», fait référence à la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité [article abrogé par le traité d'Amsterdam] (JO L 178, p. 5).

4 En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 88/361, les mouvements de capitaux sont classés selon la nomenclature établie à l'annexe I de cette directive.

5 Ladite nomenclature comprend treize catégories de mouvements de capitaux. Sous la rubrique XI de cette nomenclature, intitulée «Mouvements de capitaux à caractère personnel», figurent les mouvements de capitaux suivants: «[...]

B. Dons et donations [...]

D. Successions et legs [...]

Le droit français

6 En vertu de l'article 777 du code général des impôts (ci-après le «CGI»), les dons et legs faits aux établissements pu-

blics ou d'utilité publique sont soumis aux tarifs fixés entre frères et sœurs, soit un taux de 35 % ou de 45 %. Cet article prévoit néanmoins deux exceptions, l'une établie au point I de l'article 794 du CGI en faveur d'autorités publiques régionales ou locales, l'autre à l'article 795 du CGI.

7 L'article 794 du CGI prévoit:

«I. Les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur adviennent par donation ou succession affectés à des activités non lucratives. [...]»

8 L'article 795 du CGI dispose:

«Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit:

1° Les dons et legs d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, faits aux établissements pourvus de la personnalité civile, autres que ceux visés au I de l'article 794, si ces œuvres et objets sont destinés à figurer dans une collection publique;

2° Les dons et legs consentis aux établissements publics ou d'utilité publique, dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé; [...]

4° Les dons et legs faits aux établissements publics charitables autres que ceux visés au I de l'article 794, aux mutuelles et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.

Il est statué sur le caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en conseil d'État ou l'arrêté préfectoral qui en autorise, le cas échéant, l'acceptation;

5° Les dons et legs faits aux fondations universitaires, aux fondations partenariales et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique, aux sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'État, aux associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et aux établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées;

6° Les dons et legs de sommes d'argent ou d'immeubles faits aux établissements pourvus de la personnalité civile autres que ceux visés au I de l'article 794 avec obligation, pour les bénéficiaires, de consacrer ces libéralités à l'achat d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, destinés à figurer dans une collection publique, ou à l'entretien d'une collection publique;

7° Les dons et legs faits aux organismes d'habitations à loyer modéré ou à leurs unions; [...]

9° Les dons et legs faits à l'office national des anciens combattants et victimes de guerre;

10° Les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées;

11° Les dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique autres que ceux visés au I de l'article 794, aux sociétés particulières ou autres groupements régulièrement constitués, en tant qu'ils sont affectés, par la volonté expresse du donateur ou du testateur, à l'érection de monuments aux morts de la guerre ou à la gloire de nos armes et des armées alliées.

12° Conformément à l'article L. 322-8 du code de l'environnement, les dons et legs d'immeubles situés dans les zones définies à l'article L. 322-1 du code précité, faits au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

13° Les dons et legs d'immeubles situés dans les cœurs des parcs nationaux, faits au profit de l'établissement public du parc national concerné.

14° Les dons et legs consentis aux fonds de dotation répondant aux conditions fixées au g du 1 de l'article 200.»

9 Une note de la direction générale des finances publiques, publiée au *Bulletin officiel des Finances publiques-Impôts* et figurant sous la cote DB 7 G 261 de la documentation de base du ministère de l'Économie et des Finances précise: «[...]»

40. Les exonérations de droits de mutation édictées par le CGI en faveur de certains organismes et établissements ne sont, en principe, applicables qu'aux collectivités françaises.

Toutefois, ces avantages peuvent bénéficier à des collectivités étrangères lorsqu'il existe en cette matière un régime de réciprocité entre la France et le pays considéré. Cette réciprocité doit résulter d'une convention internationale ou d'un accord particulier. Il en est ainsi pour les collectivités étrangères à caractère public ou à but désintéressés situées dans [certains] États ou territoires [...]

[Le tableau qui figure à ce point 40 mentionne notamment le Royaume de Belgique, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande et le Royaume de Suède, ainsi que les conventions fiscales préventives de la double imposition en matière de droits de donation et de droits de succession conclues entre ces États membres et la République française].

41. Des accords particuliers ont également été conclus entre la France et certains pays dont la liste figure ci-dessous permettant aux institutions culturelles créées en France par ces États de bénéficier de l'exonération de droits de mutation pour les dons et legs qu'elles recueillent. Toutefois, il faut que les organismes intéressés soient des institutions culturelles officielles, c'est-à-dire des collectivités, qui, non seulement répondent aux définitions et objectifs fixés dans les conventions culturelles conclues entre la France et les États considérés, mais aussi qui ont été créées par eux directement ou par des organismes officiels agissant pour le compte desdits États.

[Le tableau qui figure à ce point 41 mentionne notamment la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la Hongrie et la République d'Autriche.]»

La procédure précontentieuse

10 Par suite de la réception de plusieurs plaintes, la Commission a décidé, le 18 septembre 2008, d'envoyer une lettre de mise en demeure à la République française, notifiée à cette dernière le 23 septembre suivant, dans laquelle cette institution considérait que, en maintenant en vigueur des mesures fiscales défavorables aux organismes équivalents à ceux définis aux articles 794 et 795 du CGI, établis dans les autres États membres de l'Union ou dans les autres États parties à l'accord EEE, la République française manquait aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 CE, 18 CE et 56 CE ainsi que des articles 28 et 40 de l'accord EEE. La Commission a invité la République française à présenter ses observations dans un délai de deux mois suivant la réception de cette lettre.

11 La République française a répondu à ladite lettre de mise en demeure par une lettre du 9 décembre 2008, reçue par la Commission le 11 décembre suivant, en contestant, dans sa totalité, l'analyse juridique effectuée par la Commission et en faisant valoir, à titre principal, que le régime fiscal des dons et legs en vigueur en France établissait une distinction entre des

contribuables qui n'étaient pas dans des situations objectivement comparables, au regard de leur résidence et du lieu d'investissement des capitaux, et, à titre subsidiaire, que cette différence de traitement se justifiait par le motif d'intérêt général tiré de la nécessité de garantir la cohérence du système fiscal et d'assurer le recouvrement de l'impôt.

12 N'étant pas convaincue par les arguments présentés par la République française, la Commission a émis, le 20 novembre 2009, un avis motivé, notifié à cet État membre le 23 novembre suivant, dans lequel elle a confirmé sa position exprimée dans sa lettre de mise en demeure et a attiré l'attention des autorités françaises sur l'arrêt Persche (C-318/07, EU:C:2009:33). Cette institution a en outre invité la République française à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

13 La République française a répondu audit avis motivé par une note du 2 février 2010, reçue par la Commission le 10 février suivant, dans laquelle cet État membre a réitéré en substance les arguments présentés dans sa réponse à ladite lettre de mise en demeure.

14 La République française n'ayant entrepris, dans le délai imparti, aucune action afin de mettre fin au manquement reproché, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

15 La Commission fait valoir que la législation française en cause, telle qu'interprétée de manière constante par l'administration française, prévoit un taux d'imposition de 35 % ou de 45 % sur les dons et legs effectués en faveur d'organismes établis hors de France, alors qu'une exonération est prévue en ce qui concerne les dons et legs effectués en faveur d'organismes comparables établis en France. Or, une telle différence de taux rendrait moins attractifs les mouvements de capitaux transfrontaliers et constituerait donc une restriction à la libre circulation des capitaux.

16 Il n'existerait aucune différence de situation objective entre un organisme public ou d'utilité publique établi sur le territoire français et un organisme établi dans un autre État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'accord EEE. De surcroît, la restriction en cause ne saurait non plus être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général.

17 La République française reconnaît que, en maintenant en vigueur des mesures fiscales défavorables aux organismes d'intérêt général et sans but lucratif, équivalents à ceux définis aux articles 794 et 795 du CGI, établis dans les autres États membres de l'Union et dans les autres États parties à l'accord EEE, elle a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 TFUE et de l'article 40 de l'accord EEE.

18 Toutefois, cet État membre relève que l'article 61 de la loi n° 2014-1655, du 29 décembre 2014, de finances rectificative pour 2014, entrée en vigueur le 30 décembre suivant, a inséré dans le CGI un article 795-0 A ayant pour objet de rendre la législation française conforme à l'article 63 TFUE et à l'article 40 de l'accord EEE. Il ajoute que la publication et l'entrée en vigueur du décret prévu au point III de l'article 795-0 A du CGI sont imminentes.

19 En outre, selon la République française, la publication de ce décret d'application ne constituerait pas une condition nécessaire pour l'obtention de l'exonération des droits de mutation en cause, puisque les personnes morales ou les organismes de même nature que ceux mentionnés aux articles 794 et 795 du CGI, constitués sur le fondement d'un droit étranger et dont le siège est situé dans un autre État membre de l'Union ou dans

un autre État partie à l'accord EEE ayant conclu avec la République française une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, peuvent déjà revendiquer le bénéfice d'une telle exonération, sur le fondement du point II de l'article 795-0 A du CGI. La République française suggère, par conséquent, à la Commission de se désister de son recours.

Appréciation de la Cour

20 Il importe de relever, en premier lieu, que l'article 63, paragraphe 1, TFUE interdit de façon générale les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres (voir, notamment, arrêts Mattner, C-510/08, EU:C:2010:216, point 18 et jurisprudence citée, ainsi que Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, point 21).

21 En l'absence, dans le traité FUE, d'une définition de la notion de «mouvements de capitaux», au sens de l'article 63, paragraphe 1, TFUE, la Cour a précédemment reconnu une valeur indicative à la nomenclature qui constitue l'annexe I de la directive 88/361, même si celle-ci a été adoptée sur le fondement des articles 69 et 70, paragraphe 1, du traité CEE (devenus articles 69 et 70, paragraphe 1, du traité CE, articles abrogés par le traité d'Amsterdam), étant entendu que, conformément à l'introduction de cette annexe, la liste qu'elle contient ne présente pas un caractère exhaustif (voir, notamment, arrêts van Hilten-van der Heijden, C-513/03, EU:C:2006:131, point 39; Eckelkamp e.a., C-11/07, EU:C:2008:489, point 38, ainsi que Arens-Sikken, C-43/07, EU:C:2008:490, point 29).

22 Or, les dons et legs apparaissent sous la rubrique XI, intitulée «Mouvements de capitaux à caractère personnel», figurant à l'annexe I de la directive 88/361 (voir notamment, en ce qui concerne les dons, arrêt Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, point 24, et, s'agissant des successions, arrêt van Hilten-van der Heijden, C-513/03, EU:C:2006:131, point 40).

23 En l'espèce, la législation française en cause, telle qu'interprétée de manière constante par l'administration française et telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé de la Commission, prévoit une exonération des droits de mutation à titre gratuit des dons et legs effectués en faveur de certains organismes et établissements, énumérés par ladite législation, établis en France. En revanche, les dons et legs effectués en faveur d'organismes comparables établis dans un autre État membre sont imposés à un taux de 35 % ou de 45 %, à moins qu'une convention préventive de la double imposition en matière de droits de donation et de droits de succession soit conclue entre la République française et ledit État membre. Ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, la République française avait conclu une telle convention avec sept États membres seulement.

24 Cette législation aboutit donc à ce que les dons et legs soient imposés plus lourdement lorsqu'ils sont consentis en faveur d'organismes et d'établissements établis dans un État membre autre que la République française, et a pour effet de diminuer la valeur de ces dons et legs (voir, par analogie, arrêt Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, point 24).

25 En outre, la possibilité d'obtenir une exonération fiscale est susceptible d'influer de façon significative sur l'attitude du contribuable et l'absence d'une telle exonération des dons et legs effectués en faveur d'organismes et d'établissements établis dans un État membre autre que la République française est de nature à dissuader les contribuables d'effectuer des dons ou legs à leur profit (voir, en ce sens, arrêts Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, point 38; Commission/Autriche, C-10/10,

EU:C:2011:399, point 26, et Missionswerk Werner Heukelbach, C-25/10, EU:C:2011:65, point 25).

26 Une telle législation constitue donc une restriction à la libre circulation des capitaux prohibée, en principe, par l'article 63 TFUE.

27 En second lieu, il convient de rappeler que, si des restrictions à la libre circulation des capitaux entre les ressortissants d'États parties à l'accord EEE doivent être appréciées au regard de l'article 40 de cet accord et de l'annexe XII de celui-ci, ces stipulations revêtent la même portée juridique que celle des dispositions, identiques en substance, de l'article 63 TFUE (voir arrêts Commission/Pays-Bas, C-521/07, EU:C:2009:360, point 33; Commission/Italie, C-540/07, EU:C:2009:717, point 66, et Commission/Allemagne, C-284/09, EU:C:2011:670, point 96).

28 Par suite et pour les motifs exposés aux points 23 à 25 du présent arrêt, il y a lieu de considérer que la législation française en cause constitue une restriction à la libre circulation des capitaux, prohibée, en principe, par l'article 40 de l'accord EEE.

29 La République française n'a invoqué devant la Cour aucune raison impérieuse d'intérêt général qui serait susceptible de justifier, en l'espèce, la restriction à la libre circulation des capitaux, au sens de l'article 63 TFUE et de l'article 40 de l'accord EEE.

30 Pour autant que la République française fait état des travaux législatifs ayant pour objet de rendre la législation française conforme à l'article 63 TFUE et à l'article 40 de l'accord EEE, il suffit de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts Commis-

sion/Grèce, C-351/13, EU:C:2014:2150, point 20, et Commission/Belgique, C-317/14, EU:C:2015:63, point 34).

31 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours de la Commission doit être considéré comme fondé.

32 Il y a lieu, par conséquent, de constater que la République française, en exonérant des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs consentis à des organismes publics ou d'utilité publique exclusivement lorsque lesdits organismes sont établis en France ou dans un autre État membre de l'Union ou dans autre État partie à l'accord EEE ayant conclu avec elle une convention bilatérale, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 TFUE et de l'article 40 de l'accord EEE.

Sur les dépens

33 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) **La République française, en exonérant des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs consentis à des organismes publics ou d'utilité publique exclusivement lorsque lesdits organismes sont établis en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992, ayant conclu avec elle une convention bilatérale, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 TFUE et de l'article 40 de l'accord sur l'Espace économique européen.**

2) **La République française est condamnée aux dépens.**

SEANCE 6

LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Législation à lire :

Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE);

Article 4, paragraphe 2, point a), et articles 20, 26 et 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Directive 2004/38/CE 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; règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union; règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application (CE) n° 987/2009

Jurisprudence à lire :

CJCE, 19 mars 1964, *M.K.H Unger*, aff.75/63, Rec.1964, p. 347.

CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave and Koch contre Association Union Cycliste Internationale*, aff.36-74, Rec.1974, p.1405.

CJCE, 30 septembre 1975, *Anita Cristini Société nationale des chemins de fer français*, aff.32-75, Rec.1975, p.01219.

CJCE, 7 févr. 1979, aff. 136/78, *Auer* : Rec. CJCE 1979, p. 437

CJCE, 23 mars 1982, *Lévin contre Secrétaire d'Etat à la justice*, aff. 53/81, Rec.1982, p.1035.

CJCE, 27 mars 1985, aff. 249/83, *Hoeckx* : Rec. CJCE 1985, p. 973

CJCE, 3 juillet 1986, *Deborah Lawrie-Blum*, aff.66/85, Rec.1986, p.2121

CJCE, 16 juin 1987, *République italienne*, aff.118/85, p.2599.

CJCE, 21 juin 1988, *Steven Malcolm Brown*, aff.197/86, Rec.1988, p.3205.

CJCE, 21 juin 1988, *Sylvie Lair contre Universitat Hannover*, aff.39/86, p.3161.

CJCE, 27 sept. 1988, aff. 235/87, *Matteuci*, Rec. CJCE 1988, p. 5589

CJCE, 30 mai 1989, *Commission contre République hellénique*, aff.305/87, p.1461.

CJCE, 26 févr. 1991, aff. C-292/89, *Antonissen* : Rec. CJCE 1991, I, p. 745

CJCE, 21 nov. 1991, aff. C-27/91, *Hostellerie Le Manoir* : Rec. CJCE 1991, I, p. 5531

CJCE, 10 décembre 1991, *convenzionali porto de Genova*, aff.179/90, Rec.1991, I, p. 5889.

CJCE, 7 juill. 1992, *singh*, aff. C-369/90 : Rec. CJCE 1992, I, p. 4239
CJCE, 15 déc. 1995, aff. C-415/93, *Bosman*, Rec. CJCE 1995, I, p. 4915
CJCE, 12 mai 1998, *Maria Martinez Sala contre Freistaat Bayern*, aff. C85/96, Rec. 1998, I, p. 2691.
CJCE, 29 avr. 2004, aff. C-482/01, *Orfanopoulos*, Rec. CJCE 2004, I, p. 5257
CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, aff. C-456/02, Rec. 2004, I, p. 7573.
CJCE, 10 mars 2005, *Espagne contre Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-342/03, I, p. 1975
CJCE, 21 févr. 2006, aff. C-152/03, *Ritter-Coulais*, Rec. CJCE 2006, I, p. 1711
CJCE, 30 mars 2006, aff. C-10/05, *Mattern et Cikotic*, Rec. CJCE 2006, I, p. 3145
CJCE 18 juillet 2007 *Hartman*, aff C-212/05, Rec. 2007, I, p. 6303
CJCE 11 septembre 2007 *Hendrix*, aff C-287/05, Rec. I, p. 6934
CJCE, 11 déc. 2007, aff. C-291/05, *Heind*, Rec. 2007, I, p. 10719
CJCE 10 septembre 2009 *Commission/Allemagne* aff C-269/07, Rec. 2009, I, . 7811
CJCE 16 mars 2010 *OL SASP/ Olivier Bernard Newcastle* aff C-325/08 , Rec. 2010, I, p. 2177
CJUE 21 juin 2016, *New Valmar*, aff. C-15/15

COMMENTAIRE D'ARRET

Commentez l'arrêt suivant

CJCE, 30 sept. 2003, aff. C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española : Rec. CJCE 2003, I, p. 10391

ARRÊT DE LA COUR

30 septembre 2003

«Libre circulation des travailleurs - Article 39, paragraphe 4, CE - Emplois dans l'administration publique - Capitaines et seconds de navires de la marine marchande - Attribution de prérogatives de puissance publique à bord - Emplois réservés aux ressortissants de l'État du pavillon - Emplois ouverts aux ressortissants d'autres États membres sous condition de réciprocité»

Dans l'affaire C-405/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal Supremo (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española

Et **Administración del Estado**, en présence de:

Asociación de Navieros Españoles (ANAVE),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 39 CE ainsi que des articles 1^{er} et 4 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 L 257, p. 2),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur), R. Schintgen et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et V. Skouris, Mmes F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues et A. Rosas, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Hackl, greffier: M^{me} M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le gouvernement espagnol, par M^{me} N. Díaz Abad, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par MM. J. Molde et J. Bering Liisberg, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par MM. W.-D. Plessing et R. Stüwe, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} E.-M. Mamouna et S. Chala, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^{mes} A. Colomb et C. Bergeot-Nunes, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. G. Fiengo, avvocato dello Stato,

- pour le gouvernement norvégien, par M. H. Seland, en qualité d'agent,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} I. Martínez del Peral et M. D. Martin, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la défenderesse au principal et du gouvernement espagnol, représentés par M^{me} N. Díaz Abad, du gouvernement allemand, représenté par M. M. Lumma, en qualité d'agent, du gouvernement hellénique, représenté par M^{me} E.-M. Mamouna, du gouvernement français, représenté par M. G. de Bergues et M^{me} C. Bergeot-Nunes, et de la Commission, représentée par M^{me} I. Martínez del Peral et M. H. Kreppel, en qualité d'agent, à l'audience du 21 janvier 2003, ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juin 2003, rend le présent **Arrêt** 1. Par ordonnance du 4 octobre 2001, parvenue à la Cour le 15 octobre suivant, le Tribunal Supremo a posé, en vertu de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 39 CE ainsi que des articles 1^{er} et 4 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 L 257, p. 2).

2. Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours en annulation introduit par le Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (collège des officiers) à l'encontre du Real Decreto 2062/1999, par lequel se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas (décret royal n° 2062/1999, réglementant le niveau minimal de formation des gens de mer), du 30 décembre 1999 (BOE du 21 janvier 2000, ci-après le «décret royal n° 2062/1999»).

Le cadre juridique

Les dispositions communautaires

3. Aux termes de l'article 39 CE:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.

2. Elle 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.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
- c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
- d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.»

Par ailleurs, l'article 1^{er} du règlement n° 1612/68 dispose:

«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.»

5. L'article 4 du même règlement prévoit:

«1. 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.

2. Lorsque dans un État membre, l'octroi d'avantages quelconques à des entreprises est subordonné à l'emploi d'un pourcentage minimum de travailleurs nationaux, les ressortissants des autres États membres sont comptés comme travailleurs nationaux, sous réserve des dispositions de la directive du Conseil du 15 octobre 1963 [...]»

Les dispositions internationales

6. La convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, contient, dans sa partie VII, intitulée «Haute mer», section I, intitulée «Dispositions générales», qui regroupe les articles 86 à 115, des dispositions générales relatives à la navigation en haute mer.

7. Les articles 91, paragraphe 1, 92, paragraphe 1, 94, paragraphes 1 à 3, et 97, paragraphes 1 et 2, de cette convention disposent notamment:

«Article 91

Nationalité des navires

1. Chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa

nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre le pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire. [.] Article 92

Condition juridique des navires

1. Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer. [.] Article 94

Obligations de l'État du pavillon

1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

2. En particulier tout État:[.]

b) Exerce sa juridiction, conformément à son droit interne, sur tout navire battant son pavillon ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire.

3. Tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, [.] Article 97

Juridiction pénale en matière d'abordage ou en ce qui concerne tout autre incident de navigation maritime

1. En cas d'abordage ou de tout autre incident de navigation maritime en haute mer qui engage la responsabilité pénale ou disciplinaire du capitaine ou de tout autre membre du personnel du navire, il ne peut être intenté de poursuites pénales ou disciplinaires que devant les autorités judiciaires ou administratives soit de l'État du pavillon, soit de l'État dont l'intéressé a la nationalité.

2. En matière disciplinaire, l'État qui a délivré un brevet de commandement ou un certificat de capacité ou permis est seul compétent pour prononcer [.] le retrait de ces titres, même si le titulaire n'a pas la nationalité de cet État.»

Les dispositions nationales

8. La Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (loi n° 27/1992, relative aux ports de l'État et à la marine marchande), du 24 novembre 1992 (BOE du 25 novembre 1992, ci-après la «loi n° 27/1992»), prévoit, à son article 77, intitulé «Équipage des navires»:

«1. Le nombre de membres d'équipages des navires et les exigences tenant à leur qualification professionnelle doivent être de nature à garantir à tout moment la sécurité de la navigation et du navire, compte tenu de ses caractéristiques techniques et d'utilisation, dans les conditions qui seront arrêtées par voie réglementaire.

2. De même, les conditions de nationalité des équipages du navire seront déterminées réglementairement, même si les citoyens des États membres de la Communauté économique européenne pourront accéder, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, aux emplois à pourvoir dans les équipages des navires qui n'impliquent pas l'exercice, même occasionnel, de fonctions publiques, lequel reste réservé aux citoyens espagnols.»

9. Il ressort de la quinzième disposition additionnelle à la loi n° 27/1992, intitulée «Registre spécial des navires et des armateurs», que le capitaine et le second des navires inscrits sur le registre spécial institué par ladite disposition doivent avoir la nationalité espagnole. Ce registre ne concerne que les navires des armateurs dont le centre effectif de contrôle de l'exploitation des navires est situé aux Canaries ou, s'il est situé dans le reste de l'Espagne ou à l'étranger, qui possèdent aux Canaries un établissement ou une représentation permanents leur permettant d'exercer les droits et d'accomplir les obligations prévus par la législation en vigueur. Seuls peuvent être inscrits audit registre les navires civils utilisés pour la navigation à des fins commerciales, à l'exclusion de ceux destinés à la pêche, d'une taille minimale de 100 tonnes.

10. L'article 8 du décret royal n° 2062/1999, intitulé «Règles spécifiques en matière de reconnaissance des titres professionnels des citoyens de l'Union européenne titulaires de diplômes délivrés par l'un des États membres», dispose:

«1. La Direction générale de la marine marchande peut reconnaître directement, à l'égard des citoyens de l'Union européenne, les titres professionnels ou certificats de spécialité délivrés par l'un de ces États, conformément aux dispositions nationales applicables.

2. La reconnaissance d'un titre professionnel, formalisée par la délivrance d'une carte professionnelle de la marine marchande, est nécessaire pour accéder directement aux emplois à pourvoir dans les équipages des navires marchands espagnols, à l'exception des postes qui impliquent ou peuvent impliquer l'exercice de fonctions publiques que la loi attribue aux Espagnols, telles que celles de capitaine, de pilote ou de second, qui restent réservées aux citoyens espagnols.

3. Sans préjudice des dispositions du paragraphe précédent, les citoyens de l'Union européenne qui possèdent un titre délivré par un État membre peuvent exercer le commandement de navires marchands de jauge brute inférieure à 100 tonnes, qui transportent une cargaison ou moins de 100 passagers, qui opèrent exclusivement entre des ports ou des points situés dans des zones dans lesquelles l'Espagne exerce sa souveraineté, des droits

souverains ou sa juridiction, dès lors que l'intéressé est en mesure d'établir l'existence de la réciprocité dans l'État dont il est ressortissant à l'égard des citoyens espagnols.»

11. Plusieurs dispositions de droit espagnol confèrent aux capitaines des navires de la marine marchande espagnole des fonctions publiques, telles que des fonctions de sécurité et de police, notariales ou relatives à l'état civil.

12. Ainsi, s'agissant des fonctions de sécurité et de justice, les articles 110, 116, paragraphe 3, sous f), et 127 de la loi n° 27/1992 habilite les capitaines à prendre à titre exceptionnel, dans des situations de danger à bord, toutes les mesures de police qu'ils estiment nécessaires à la bonne marche du navire. L'inobservation de ces mesures et instructions constitue une infraction grave. Le capitaine est tenu de consigner les infractions à cette loi dans le journal de bord.

13. En application de l'article 610 du Código de Comercio (code de commerce), le capitaine peut, en vertu des pouvoirs inhérents à sa fonction, infliger à bord des sanctions à l'encontre de ceux qui n'exécutent pas ses ordres ou qui manquent à la discipline. Les délits et les mesures prises doivent être consignés et le dossier transmis aux autorités compétentes dans le premier port où le navire fera escale.

14. Aux termes de l'article 700 du code de commerce, les passagers sont tenus de se soumettre sans exception aux instructions du capitaine pour ce qui a trait au maintien de l'ordre à bord.

15. Par ailleurs, s'agissant de la certification publique ou de l'établissement d'actes de l'état civil, il ressort de l'article 52 du Código Civil (code civil) que le capitaine peut, à certaines conditions, célébrer des mariages, et des articles 722 et 729 du même code qu'il peut recevoir des testaments et, en cas de décès du testateur à bord, qu'il est tenu d'assurer la garde des testaments et de les remettre aux autorités compétentes.

16. En application de l'article 19 de la Ley de Registro Civil (loi relative à l'état civil), les autorités ou les fonctionnaires désignés par voie réglementaire peuvent procéder à l'enregistrement d'une naissance, d'un mariage ou d'un décès survenant notamment à l'occasion d'un trajet maritime. Les constatations faites dans de tels actes de naissance ont la même force probante que celles qui sont effectuées lors de l'inscription dans le registre de l'état civil.

17. En application de l'article 71 du Reglamento del Registro Civil (règlement relatif au registre de l'état civil), l'acte en vertu duquel sont enregistrés la naissance, le mariage ou le décès peut être effectué par le capitaine du navire lorsque ces faits surviennent au cours d'un trajet maritime. L'article 72 du même règlement prévoit que le capitaine a les mêmes droits et obligations qu'un officier de l'état civil pour constater les naissances, les décès ou les fausses couches, ou pour établir la filiation, ainsi que pour délivrer les permis d'inhumer.

18. Conformément à l'article 705 du code de commerce, le capitaine doit dresser l'acte de décès en cas de décès d'une personne à bord, et il est habilité, à l'expiration d'un délai de 24 heures, à prendre les mesures qui s'imposent en ce qui concerne le cadavre.

19. En application de l'article 627 du code de commerce, le second assure les droits, obligations et responsabilités du capitaine en cas d'empêchement de ce dernier.

Le litige au principal

20. Le collège des officiers a introduit un recours en annulation devant le Tribunal Supremo à l'encontre de certaines dispositions du décret royal n° 2062/1999.

21. Selon le collège des officiers, ce décret, en particulier son article 8, paragraphe 3, léserait les intérêts collectifs des officiers de la marine marchande espagnole et serait contraire à l'article 77 de la loi n° 27/1992 et à la quinzième disposition additionnelle à cette loi en tant qu'il reconnaît aux ressortissants des autres États membres la possibilité d'exercer le commandement de certains navires espagnols.

22. Le Tribunal Supremo, constatant que les capitaines et seconds des navires marchands exercent, généralement à titre occasionnel, des fonctions qui sont liées à des pouvoirs de police ou qui, en Espagne, sont habituellement confiées à des fonctionnaires, s'interroge sur le point de savoir si le fait pour un État membre de réserver de tels emplois à ses ressortissants est compatible avec l'article 39 CE et la jurisprudence de la Cour.

23. Selon cette juridiction, si une telle mesure devait être considérée comme conforme au droit communautaire, l'article 77, paragraphe 2, de la loi n° 27/1992, la quinzième disposition additionnelle à cette loi, ainsi que l'article 8, paragraphe 2, du décret royal n° 2062/1999, qui réservent aux ressortissants espagnols les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon espagnol, devraient être considérés comme licites. Il en serait alors de même, a fortiori, de l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999, qui ouvre aux ressortissants d'autres États membres l'accès aux emplois de capitaine et de second à certaines conditions et pour certains navires de la marine marchande espagnole.

24. Le Tribunal Supremo observe, à cet égard, qu'une exception à la mesure réservant les emplois de capitaine et de second aux ressortissants de l'État du pavillon telle que celle prévue à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999 peut être justifiée par la rareté des occasions pour les capitaines et les seconds d'exercer effectivement les fonctions publiques qui leur sont

conférées lorsque ceux-ci sont affectés à des navires de petite taille s'éloignant peu des côtes.

25. Par ailleurs, dans l'hypothèse où les États membres ne pourraient pas maintenir une mesure réservant les emplois de capitaine et de second sur les navires battant leur pavillon à leurs ressortissants et seraient obligés d'offrir la possibilité aux ressortissants des autres États membres d'accéder, dans certaines circonstances, à ces emplois, le Tribunal Supremo se demande s'il est conforme au droit communautaire de subordonner cette possibilité à une exigence de réciprocité, ainsi qu'il est prévu à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

26. C'est dans ces conditions que le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 39 [.] CE et les articles 1^{er} et 4 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, autorisent-ils un État membre à réserver les emplois de capitaine et de second de ses navires marchands à ses propres ressortissants? En cas de réponse affirmative, cette réserve peut-elle être formulée en termes absolus (pour tout type de navires marchands) ou n'est-elle valable que dans les cas où, de manière prévisible et raisonnable, l'exercice effectif de certaines fonctions publiques par les capitaines ou les seconds peut s'avérer nécessaire?»

2) Si les règles internes d'un État membre excluent de la réserve de ces emplois en faveur de ses ressortissants certains cas de navigation commerciale (compte tenu de facteurs tels que la jauge brute du navire, la cargaison ou le nombre de passagers, ainsi que les caractéristiques des traversées) et autorisent, dans de tels cas, l'accès des citoyens d'autres États membres de l'Union européenne aux emplois en question, peut-on subordonner cet accès à la condition de réciprocité?»

27. Il convient de rappeler, à titre liminaire, que les articles 1^{er} et 4 du règlement n° 1612/68 ne font qu'expliquer et mettre en œuvre les droits découlant déjà de l'article 39 CE. En conséquence, c'est ce dernier article qui contient les seules règles pertinentes dans la présente affaire (voir, en ce sens, arrêt du 23 février 1994, Scholz, C-419/92, Rec. p. I-505, point 6).

Sur la première question

28. Si sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon et s'il importe, à cet égard, de tenir compte de la circonstance que, pour certains types de navigation, l'exercice par le capitaine ou le second de fonctions relevant de l'administration publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE s'avère limité et occasionnel.

Observations soumises à la Cour

29. Les gouvernements espagnol, danois, allemand, hellénique, français et italien, ainsi que la Commission, s'accordent pour considérer que les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon d'un État membre peuvent, conformément à l'article 39, paragraphe 4, CE, être réservés aux ressortissants de cet État dans la mesure où leurs titulaires, conformément à la législation nationale dudit État et à plusieurs instruments internationaux, telle la convention des Nations unies sur le droit de la mer, sont susceptibles d'exercer des fonctions relevant de l'«administration publique» au sens de cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour, et relatives au maintien de la sécurité et à l'exercice de pouvoirs de police ainsi qu'à la certification publique et à l'établissement d'actes d'état civil.

30. Ces gouvernements justifient leur point de vue en invoquant les risques potentiels accrues en haute mer et le fait que le navire s'y trouve hors d'atteinte des autorités publiques, ce qui nécessiterait la présence à bord d'un représentant de la puissance publique, investi d'un pouvoir décisionnel, en la personne du capitaine.

31. Les arrêts du 29 octobre 1998, Commission/Espagne (C-114/97, Rec. p. I-6717, point 33), et du 31 mai 2001, Commission/Italie (C-283/99, Rec. p. I-4363, point 25), d'où il ressort que la notion d'«emplois dans l'administration publique» n'englobe pas des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, ne seraient pas pertinents, nonobstant le fait que le capitaine d'un navire marchand est employé par un armateur privé. En effet, selon les gouvernements danois, hellénique et français, ainsi que selon la Commission, ce qui importe, même en l'absence de lien organique avec l'administration, c'est que le capitaine soit investi de prérogatives de puissance publique aux fins des intérêts généraux de l'État, ce qui, ainsi que le soutient également le gouvernement allemand, correspondrait à la conception fonctionnelle de l'administration publique qui sous-tend la jurisprudence de la Cour.

32. Le gouvernement espagnol estime, toutefois, que le fait de réserver les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant pavillon d'un État membre aux ressortissants de cet État n'est conforme à l'article 39, paragraphe 4, CE qu'à la condition que l'exercice effectif des fonctions publiques soit prévisible et raisonnable. C'est ainsi que se justifierait l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999, autorisant les ressortissants d'autres États membres à exercer le commandement de navires espagnols de dimensions petites et moyennes, dont l'autonomie est réduite et qui se déplacent à l'intérieur des eaux territoriales espagnoles, de sorte que

l'accomplissement d'actes de puissance publique peut être aisément différé. Il s'agirait de navires utilisés principalement pour les loisirs et le tourisme.

33. En revanche, les gouvernements danois, hellénique, français et italien, ainsi que la Commission, font valoir que, dès lors que le capitaine se voit confier par un État membre des prérogatives de puissance publique, la réserve prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE peut valablement être invoquée, indépendamment de la taille du navire, du nombre de passagers, de l'itinéraire suivi, de la proximité avec le territoire national, ou encore de la probabilité pour le capitaine d'exercer effectivement les fonctions publiques en cause, lesquelles seraient susceptibles d'être exercées sur tout type de navire et à tout moment, dès que la situation à bord l'exige.

34. Le gouvernement norvégien, après avoir relevé que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 39, paragraphe 4, CE, qui constitue une exception au principe de la libre circulation des travailleurs, est d'interprétation stricte (voir, notamment, arrêt du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153), se demande si les fonctions publiques traditionnellement dévolues aux capitaines de navires suffisent pour établir qu'un capitaine participe directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique dans le monde d'aujourd'hui. Le gouvernement norvégien observe que, en raison des possibilités techniques actuelles, la nécessité de faire usage de telles attributions est plus faible qu'autrefois, où les navires restaient en général beaucoup plus longtemps en mer et où il était beaucoup plus difficile de recevoir des instructions des autorités nationales. En outre, plus de la moitié de la flotte mondiale serait immatriculée, de nos jours, sous des pavillons de complaisance et le fait que ni l'équipage ni le capitaine de ces navires ne possèdent la nationalité de l'État du pavillon ne poserait en général aucun problème particulier.

35. À titre subsidiaire, les gouvernements espagnol, hellénique, français et italien considèrent qu'un État membre est en droit de réserver les emplois de capitaine et de second à ses propres ressortissants sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE.

36. À cet égard, la Commission objecte que l'article 39, paragraphe 3, CE est applicable uniquement à des individus dont le comportement personnel met en danger l'ordre public ou la sécurité publique. Aussi, il n'y aurait pas lieu de l'invoquer pour exclure de l'application du principe de la libre circulation des personnes toute une profession au motif que ses membres seraient chargés de garantir l'ordre public ou la sécurité à bord (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, précité, point 42). L'article 3, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, 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 (JO 1964, 56, p. 850), conforterait cette analyse.

Réponse de la Cour

37. Il convient de rappeler, à titre liminaire, que l'article 39, paragraphes 1 à 3, CE consacre le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres. L'article 39, paragraphe 4, CE prévoit toutefois que les dispositions de cet article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

38. Selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'administration publique au sens de l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de la Communauté et ne saurait dès lors être laissée à la totale discrétion des États membres (voir, notamment, arrêts Sotgiu, précité, point 5, et du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 3881, points 12 et 18).

39. Elle concerne les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité (arrêts Commission/Belgique, précité, point 10, et du 2 juillet 1996, Commission/Grèce, C-290/94, Rec. p. I-3285, point 2).

40. En revanche, l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (arrêts précités Commission/Belgique, point 11, et Commission/Grèce, point 2), ni, a fortiori, à des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, quelles que soient les tâches qui incombent à l'employé (arrêts précités Commission/Espagne, point 33, et Commission/Italie, point 25).

41. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre circulation et de la non-discrimination des travailleurs communautaires, l'article 39, paragraphe 4, CE doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que cette disposition permet aux États membres de protéger (voir, notamment, arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, 225/85, Rec. p. 2625, point 7).

42. En l'occurrence, il y a lieu de constater que le droit espagnol confère aux capitaines et aux seconds des navires marchands battant pavillon espagnol, d'une part, des prérogatives liées au maintien de la sécurité et à l'exercice de

pouvoirs de police, notamment en cas de danger à bord, assorties, le cas échéant, de pouvoirs d'enquête, de coercition ou de sanction, allant au-delà de la simple contribution au maintien de la sécurité publique à laquelle tout individu peut être tenu, et, d'autre part, des attributions en matière notariale et d'état civil, qui ne sauraient s'expliquer par les seules nécessités du commandement du navire. De telles fonctions constituent une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique aux fins de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État du pavillon.

43. La circonstance que les capitaines sont employés par une personne physique ou morale de droit privé n'est pas, en tant que telle, de nature à écarter l'applicabilité de l'article 39, paragraphe 4, CE dès lors qu'il est établi que, pour l'accomplissement des missions publiques qui leur sont dévolues, les capitaines agissent en qualité de représentants de la puissance publique, au service des intérêts généraux de l'État du pavillon.

44. Toutefois, le recours à la dérogation à la libre circulation des travailleurs, prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE, ne saurait être justifié du seul fait que des prérogatives de puissance publique sont attribuées par le droit national aux titulaires des emplois en cause. Encore faut-il que ces prérogatives soient effectivement exercées de façon habituelle par lesdits titulaires et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 du présent arrêt, la portée de cette dérogation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres États membres.

45. Or, il ressort des indications de la juridiction de renvoi et du gouvernement espagnol que les emplois de capitaine et de second de la marine marchande espagnole constituent des emplois dans lesquels l'exercice de la fonction de représentation de l'État du pavillon est, en pratique, occasionnel.

46. Par ailleurs, il convient d'observer que la convention des Nations unies sur le droit de la mer n'exige pas que le capitaine d'un navire possède la nationalité de l'État du pavillon.

47. Il convient encore d'examiner si la condition de nationalité à laquelle serait subordonné l'accès aux catégories d'emplois en cause pourrait être justifiée sur le fondement de l'article 39, paragraphe 3, CE.

48. Il suffit, à cet égard, de rappeler que la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques, tel celui de la marine marchande, ou des professions, telle celle de capitaine ou de second de navires marchands, à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir, en ce qui concerne la santé publique, arrêt du 7 mai 1986, Gül, 131/85, Rec. p. 1573, point 17, et, en ce qui concerne la sécurité privée, arrêt Commission/Espagne, précité, point 42).

49. Par conséquent, une exclusion générale de l'accès aux emplois de capitaine et de second de la marine marchande ne saurait être justifiée par les raisons visées à l'article 39, paragraphe 3, CE.

50. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines et aux seconds de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

Sur la seconde question

51. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

Observations soumises à la Cour

52. Le gouvernement espagnol estime que la possibilité de réserver à leurs ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires de leur marine marchande découle d'un droit reconnu aux États membres par l'article 39, paragraphe 4, CE, que ces derniers peuvent exercer ou restreindre selon les conditions fixées par leur législation nationale.

53. Le gouvernement français observe que, en tant qu'il place les emplois qu'il vise en dehors du champ d'application du traité, l'article 39, paragraphe 4, CE constitue une réserve de compétence des États membres et se distingue, à cet égard, des exceptions aux libertés de circulation prévues notamment par les articles 30 CE, 39, paragraphe 3, CE et 46 CE (voir, en ce sens, arrêt Commission/Belgique, précité, point 10). Aussi les États membres ne sauraient-ils être tenus de justifier les mesures qu'ils prennent vis-à-vis de ces

emplois, à la différence de ce que la Cour a jugé à propos du recours aux exceptions prévues à l'article 30 CE. Un État membre serait libre d'admettre dans certains de ces emplois les ressortissants de certains États membres, dans les conditions qu'il juge opportunes, par exemple sous condition de réciprocité.

54. Certes, la Cour aurait jugé, notamment, dans l'arrêt Sotgiu, précité, que, dès lors qu'un État membre a admis des travailleurs ressortissants des autres États membres au sein de son administration publique, l'article 39, paragraphe 4, CE ne saurait justifier aucune mesure discriminatoire à leur encontre en matière de rémunération ou d'autres conditions du travail.

55. Toutefois, la présente affaire concernerait les modalités mêmes de l'accès aux emplois dans l'administration publique, si bien que cette jurisprudence ne serait pas applicable en l'espèce. En effet, en se bornant à prévoir, pour des emplois relevant de l'article 39, paragraphe 4, CE, une exception à la condition de nationalité pour les ressortissants de certains États membres seulement, avec qui, par exemple, existe une réciprocité, les autorités espagnoles n'auraient pas abandonné le principe selon lequel ces emplois sont réservés aux ressortissants espagnols et n'auraient donc pas procédé à une ouverture de principe desdits emplois.

56. La Commission soutient que les États membres peuvent toujours renoncer à appliquer l'exception visée à l'article 39, paragraphe 4, CE pour des emplois relevant de cette disposition et ouvrir, totalement ou partiellement, l'accès à ces emplois aux ressortissants d'autres États membres. Cependant, en cas d'accès partiel, celui-ci devrait être soumis à des conditions objectives et conformes au droit communautaire.

57. Or, l'exigence de réciprocité serait incompatible avec le principe d'égalité de traitement (arrêts du 22 juin 1972, Frilli, 1/72, Rec. p. 457, point 19, et du 2 février 1989, Cowan, 186/87, Rec. p. 195, point 20).

58. De même, le gouvernement norvégien considère que, dès lors qu'un État membre autorise des travailleurs d'autres États membres à occuper des emplois relevant de l'article 39, paragraphe 4, CE, aucune discrimination à l'égard de ces travailleurs ne saurait être admise. Une telle ouverture démontrerait, par elle-même, que les intérêts justifiant la dérogation au principe d'égalité de traitement permise par l'article 39, paragraphe 4, CE ne sont pas en cause (voir, en ce sens, arrêt Sotgiu, précité, point 4).

Réponse de la Cour

59. Il ressort de la réponse à la première question que des emplois de capitaine et de second de la marine marchande, tels que visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999 ne sauraient relever de la dérogation prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE.

60. En conséquence, conformément à l'article 39, paragraphe 2, CE, tout ressortissant d'un État membre a le droit d'accéder à de tels emplois, à l'exclusion de toute discrimination fondée sur la nationalité.

61. De plus, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que l'exécution des obligations que le traité ou le droit dérivé imposent aux États membres ne saurait être soumise à une condition de réciprocité (voir, notamment, arrêts du 29 mars 2001, Portugal/Commission, C-163/99, Rec. p. I-2613, point 22, et du 16 mai 2002, Commission/Italie, C-142/01, Rec. p. I-4541, point 7).

62. Dès lors, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du décret royal n° 2062/1999.

Sur les dépens

63. Les frais exposés par les gouvernements danois, allemand, hellénique, français, italien et norvégien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR, statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal Supremu, par ordonnance du 4 octobre 2001, dit pour droit:

1) L'article 39, paragraphe 4, CE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à réserver à ses ressortissants les emplois de capitaine et de second des navires marchands battant son pavillon qu'à la condition que les prérogatives de puissance publique attribuées aux capitaines et aux seconds de ces navires soient effectivement exercées de façon habituelle et ne représentent pas une part très réduite de leurs activités.

2) L'article 39 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre subordonne à une condition de réciprocité l'accès des ressortissants des autres États membres aux emplois de capitaine et de second de navires marchands battant son pavillon tels que ceux visés à l'article 8, paragraphe 3, du Real Decreto 2062/1999, por el que se regula el nivel mínimo de formación en profesiones marítimas, du 30 décembre 1999.

