Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

8 juillet 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Articles 49 et 54 TFUE – Liberté d'établissement – Réglementation nationale exigeant des ressortissants de pays tiers employés sur un navire battant pavillon d'un État membre d'être en possession d'un permis de travail dans cet État membre – Exception visant les navires ne faisant pas escale dans les ports de l'État membre plus de 25 fois pendant une période d'un an – Restriction – Article 79, paragraphe 5, TFUE – Réglementation nationale visant à fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur le territoire de l'État membre concerné dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié »

Dans l'affaire C-71/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark), par décision du 10 février 2020, parvenue à la Cour le 12 février 2020, dans la procédure pénale contre

VAS Shipping ApS,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras (rapporteur), président de chambre, MM. N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin et M^me^ K. Jürimäe, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M^me^ C. Strömholm,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour VAS Shipping ApS, par M^e^ M. Clemmensen, advokat,

– pour le gouvernement danois, par MM. J. Nymann-Lindegren et M. Jespersen ainsi que par M^me^ M. S. Wolff, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. K. Bulterman et M. Noort, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^me^ L. Armati ainsi que par MM. S. L. Kalėda et H. Støvlbæk, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juin 2021,

* Langue de procédure : le danois.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 49 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre VAS Shipping ApS pour avoir employé à bord de navires battant pavillon danois des marins ressortissants de pays tiers non titulaires d'un permis de travail danois et non exemptés de l'obligation d'avoir ce permis.

Le cadre juridique

3 L'article 13, paragraphe 1, de l'Udlændingeloven (loi sur les étrangers), dans sa version résultant de la lovbekendtgørelse nr. 1061 (arrêté de codification nº 1061), du 18 août 2010 (ci-après la « loi sur les étrangers »), était libellé comme suit :

« Les ressortissants étrangers doivent disposer d'un permis de travail pour occuper un emploi rémunéré ou non rémunéré, exercer une activité indépendante ou fournir des services avec ou sans contrepartie dans le pays. Un permis de travail est également requis pour occuper un emploi sur un navire ou un avion danois qui fait escale régulièrement dans un port ou un aéroport danois dans le cadre d'une ligne régulière ou autrement. Des exonérations sont toutefois prévues à l'article 14.

[...] »

4 Aux termes de l'article 59, paragraphes 4 et 5, de la loi sur les étrangers :

« 4. Toute personne qui emploie un ressortissant étranger sans le permis de travail requis ou en enfreignant les conditions fixées pour un permis de travail est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans.

5. Est, lors de la fixation de la peine en application du paragraphe 4, considéré comme une circonstance aggravante le fait que l'infraction ait été commise intentionnellement ou par négligence grave, que l'infraction ait visé à, ou eu pour effet, l'obtention d'un avantage économique pour l'intéressé lui-même ou d'autres personnes, ou que l'étranger n'ait pas le droit de séjourner dans le pays. »

5 Il résulte de l'article 61 de cette loi qu'une personne morale, notamment une société, peut voir sa responsabilité pénale engagée.

6 L'article 33, point 4, du bekendtgørelse nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (arrêté ministériel nº 270, relatif à l'accès des étrangers au territoire national), du 22 mars 2010, dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après l'« arrêté ministériel relatif aux étrangers »), disposait :

« Les étrangers suivants sont exonérés de l'obligation de permis de travail :

[...]

4) le personnel travaillant sur un navire de charge danois en trafic international qui est soumis, à cette fin, à l'obligation de permis de travail prévue à l'article 13, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi sur les étrangers, lorsque le nombre d'escales du navire dans des ports danois n'a pas dépassé 25 au cours de la période écoulée d'une année, indépendamment de l'année civile.

[...] »

7 L'article 103 du Søloven (code maritime), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « code maritime »), dispose :

« 1. Pour un navire qui est la propriété de quirataires, il est désigné un armateur gérant.

2. Peut être désignée comme armateur gérant une personne physique, une société par actions ou une société de personnes qui réunit les conditions prévues à l'article 1er, paragraphe 2, points 1 et 3 respectivement. »

8 Conformément à l'article 104 du code maritime :

« En vertu de sa fonction, l'armateur gérant a, vis-à-vis des tiers, le pouvoir d'accomplir tous les actes juridiques que l'activité d'armement maritime implique habituellement. Il peut ainsi engager et congédier le capitaine et adresser à celui-ci des instructions, conclure des contrats d'assurance ordinaires et recevoir les montants versés à la société quirataire. L'armateur gérant ne peut sans autorisation spéciale vendre ou hypothéquer le navire, ou le fréter pour une durée supérieure à un an. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

9 Quatre sociétés quirataires établies en Suède et constituées par diverses sociétés anonymes de droit suédois, ont fait immatriculer quatre navires dans le *Dansk Internationalt Skibsregister* (registre international danois des navires) aux fins d'exercer leur activité de transport maritime au Danemark. Ainsi que l'exige l'article 103 du code maritime, ils ont désigné VAS Shipping, une société à responsabilité limitée de droit danois, comme l'armateur gérant compétent, pour accomplir, en vertu de l'article 104 de ce code, tous les actes juridiques que l'activité d'armement maritime implique habituellement. VAS Shipping est détenue à 100 % par Sirius Rederi AB, une société de droit suédois.

10 VAS Shipping est poursuivie pénalement devant les juridictions danoises pour une infraction à l'article 59, paragraphe 4, de la loi sur les étrangers, lu conjointement avec le paragraphe 5 de cet article, à l'article 61 de cette loi ainsi qu'à l'article 33, point 4, de l'arrêté ministériel relatif aux étrangers. Selon le ministère public, en tant qu'armateur gérant, VAS Shipping a laissé, au cours de la période comprise entre le 22 août 2010 et le 22 août 2011, les quatre navires en cause au principal faire escale dans des ports danois plus de 25 fois, alors qu'ils comptaient à bord des travailleurs ressortissants de pays tiers qui ne disposaient pas d'un permis de travail au Danemark et n'étaient pas exemptés de l'obligation de détenir un tel permis en vertu de la loi sur les étrangers.

11 Par jugement du 4 mai 2018, le Retten i Odense (tribunal municipal d'Odense, Danemark) a condamné VAS Shipping à une amende de 1 500 000 couronnes danoises (DKK) (environ 201 407 euros) au titre de cette infraction. À l'appui de sa décision, cette juridiction a considéré que la réglementation danoise, en ce qu'elle prévoit une obligation de détention d'un permis de travail applicable sans discrimination tenant à la nationalité, constitue une restriction à la liberté d'établissement consacrée à l'article 49 TFUE, lu conjointement avec l'article 54 TFUE. Toutefois, le Retten i Odense (tribunal municipal d'Odense) a considéré que cette restriction était justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, liées à la stabilité du marché du travail danois et qu'elle n'allait pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. En effet, selon cette juridiction, compte tenu de l'écart de niveau de salaire entre les ressortissants de pays tiers membres de l'équipage d'un navire et les travailleurs danois, l'exigence d'un permis de travail est un moyen efficace et propre à éviter les perturbations sur le marché du travail national.

12 Le jugement du Retten i Odense (tribunal municipal d'Odense) a fait l'objet d'un appel par VAS Shipping devant la juridiction de renvoi, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark).

13 Les parties au litige au principal estiment que l'exigence d'un permis de travail, prévue à l'article 13, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, lu conjointement avec l'article 33, point 4, de l'arrêté ministériel relatif aux étrangers, constitue une restriction au droit d'établissement consacré à l'article 49 TFUE. Toutefois, alors que le ministère public estime que ladite restriction est compatible avec le droit de l'Union, VAS Shipping soutient que cette réglementation nationale oblige les armateurs en provenance d'autres pays de l'Union européenne à changer leur politique d'embauche, sans être nécessaire pour garantir l'objectif d'intérêt général recherché.

14 La juridiction de renvoi constate que la Cour s'est déjà prononcée sur les critères à prendre en compte pour l'appréciation de la proportionnalité des restrictions imposées à un employeur quant à son choix des travailleurs. Or, cette jurisprudence concernerait les règles en matière de libre prestation des services. Il ne serait, alors, pas certain qu'elle soit transposable à l'appréciation de la conformité au droit de l'Union, et plus particulièrement à la liberté d'établissement consacrée à l'article 49 TFUE, de la réglementation danoise qui impose, dans certaines circonstances, aux employeurs d'autres États membres, d'occuper des travailleurs bénéficiant d'un permis de travail danois.

15 Dans ces conditions, l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 49 TFUE s'oppose-t-il à la réglementation d'un État membre selon laquelle les travailleurs ressortissants de pays tiers, faisant partie de l'équipage d'un navire battant le pavillon de l'État membre concerné, et qui est la propriété d'un armateur ressortissant d'un autre État membre, doivent disposer d'un permis de travail, à moins que le nombre d'escales du navire dans des ports de l'État membre concerné n'ait pas dépassé 25 au cours de la période écoulée d'une année ?

Sur la question préjudicielle

16 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation d'un premier État membre qui prévoit que les membres de l'équipage, ressortissants de pays tiers, d'un navire battant pavillon de cet État membre et détenu, directement ou indirectement, par une société ayant son siège social dans un second État membre, doivent disposer d'un permis de travail dans ce premier État membre, à moins que le navire concerné n'y ait pas effectué, au cours d'une année, plus que 25 escales.

17 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que la liberté d'établissement que l'article 49 TFUE reconnaît aux ressortissants des États membres et qui comporte pour eux l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, dans les mêmes conditions que celles définies par la législation de l'État membre d'établissement pour ses propres ressortissants, comprend, conformément à l'article 54 TFUE, pour les sociétés constituées en conformité avec la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union, le droit d'exercer leur activité dans l'État membre concerné par l'intermédiaire d'une filiale, d'une succursale ou d'une agence (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 45 ainsi que jurisprudence citée).

18 Relève ainsi, notamment, de la liberté d'établissement la situation dans laquelle une société établie dans un État membre crée une filiale dans un autre État membre. Il en va de même, aux termes d'une jurisprudence constante, lorsqu'une telle société ou un ressortissant d'un État membre acquiert, dans le capital d'une société établie dans un autre État membre, une participation lui permettant d'exercer une influence certaine sur les décisions de cette société et d'en déterminer les activités (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 46 ainsi que jurisprudence citée).

19 D'autre part, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la notion d'« établissement », au sens des articles 49 et 54 TFUE, comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre État membre pour une durée indéterminée et que l'immatriculation d'un bateau ne peut pas être dissociée de l'exercice de la liberté d'établissement lorsque ce bateau constitue un instrument pour l'exercice d'une activité économique comportant une installation stable dans l'État membre d'immatriculation (voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 1991, Factortame e.a., C-221/89, EU:C:1991:320, points 20 à 22, ainsi que du 11 décembre 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, point 70).

20 Il en résulte, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 38 de ses conclusions, que les articles 49 et 54 TFUE sont applicables dans une situation telle que celle à l'origine de l'affaire au principal, dans la mesure où quatre sociétés quirataires suédoises ont fait immatriculer quatre navires dans le registre international danois des navires, ont désigné une société établie au Danemark et entièrement détenue par une société suédoise en tant qu'armateur gérant des navires, et utilisent les navires en question pour exercer une activité économique.

21 C'est au regard de ces précisions qu'il y a lieu de déterminer si une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, constitue une « restriction », au sens de l'article 49, premier alinéa, TFUE.

22 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion de « restriction », au sens de l'article 49, premier alinéa, TFUE, porte, notamment, sur les mesures qui, même applicables sans discrimination tenant à la nationalité, sont susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 48 et jurisprudence citée).

23 L'exercice effectif de la liberté d'établissement implique, notamment, en tant que complément nécessaire à celle-ci, que la filiale, l'agence ou la succursale créée par une personne morale établie dans un autre État membre puisse, le cas échéant, et si l'activité qu'elle entend déployer dans l'État membre d'accueil le requiert, engager des travailleurs dans cet État membre (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 52 et jurisprudence citée).

24 Cependant, il importe de rappeler que la question posée concerne une réglementation d'un État membre qui porte sur les conditions de l'emploi, à bord de navires battant pavillon de cet État membre, de ressortissants de pays tiers et, plus précisément, sur l'obligation pour ceux-ci de disposer d'un permis de travail.

25 Or, il ressort de l'article 79, paragraphe 5, TFUE, que les États membres conservent le droit de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié. Aux fins de l'application de cette disposition, l'État du pavillon d'un navire doit être considéré comme l'État dans lequel est employé un ressortissant de pays tiers employé à bord de ce navire (voir, par analogie, arrêt du 5 février 2004, DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, point 44).

26 À cet égard, l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de disposer d'un permis de travail aux fins d'exercer un emploi dans un État membre constitue, ainsi que l'a fait valoir le gouvernement danois dans ses observations écrites, une mesure visant à réguler les conditions d'accès au travail et au séjour des ressortissants de pays tiers sur le territoire national. Une telle obligation permet, à cet égard, aux États membres de contrôler les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire, dans le but d'y rechercher un emploi.

27 Dès lors, un État membre est en droit de prévoir que les ressortissants de pays tiers employés sur son territoire, y compris sur un navire immatriculé dans cet État membre, doivent obtenir un permis de travail, en prévoyant également, le cas échéant, des exceptions à cette obligation.

28 Certes, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que les États membres doivent exercer leurs compétences retenues dans le respect du droit de l'Union (arrêts du 25 juillet 1991, Factortame e.a., C-221/89, EU:C:1991:320, point 14, ainsi que du 19 juin 2014, Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor, C-53/13 et C-80/13, EU:C:2014:2011, point 23), en particulier des libertés fondamentales garanties par le traité FUE, dont la liberté d'établissement (arrêt du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, point 64 ainsi que jurisprudence citée).

29 Il n'en reste pas moins qu'une réglementation d'un État membre, applicable sans distinction à tous les navires qui battent pavillon de celui-ci, qui prévoit, conformément à l'article 79, paragraphe 5, TFUE, l'obligation, pour tous les ressortissants de pays tiers employés en tant que membres de l'équipage de tels navires, de disposer d'un permis de travail, tout en exemptant de cette obligation les membres d'équipage des navires qui n'effectuent pas, au cours d'une année, plus que 25 escales dans les ports de cet État membre, ne saurait être qualifiée de « restriction à la liberté d'établissement », au sens de l'article 49, premier alinéa, TFUE, et, partant, comme étant incompatible avec cette dernière disposition.

30 Il est vrai qu'une telle disposition est susceptible de placer une société établie dans un premier État membre qui s'installe dans un second État membre pour y exploiter un navire battant pavillon de ce dernier État membre dans une situation moins favorable que celle de sociétés exploitant, dans le second État membre, des navires qui battent pavillon d'un autre État membre que ce dernier et dont la réglementation ne prévoit pas une obligation analogue.

31 Toutefois, de telles conséquences défavorables découlent des éventuelles différences d'application, par chaque État membre, du droit qui lui est expressément réservé à l'article 79, paragraphe 5, TFUE en matière de contrôle des volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, sur son territoire, dans le but de rechercher un emploi (voir, par analogie, arrêt du 14 avril 2016, Sparkasse Allgäu, C-522/14, EU:C:2016:253, point 25 et jurisprudence citée).

32 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 49 TFUE, lu à la lumière de l'article 79, paragraphe 5, TFUE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un premier État membre qui prévoit que les membres de l'équipage, ressortissants de pays tiers, d'un navire battant pavillon de cet État membre et détenu, directement ou indirectement, par une société ayant son siège social dans un second État membre, doivent disposer d'un permis de travail dans ce premier État membre, à moins que le navire concerné n'y ait pas effectué, au cours d'une année, plus de 25 escales.

Sur les dépens

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

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

L'article 49 TFUE, lu à la lumière de l'article 79, paragraphe 5, TFUE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un premier État membre qui prévoit que les membres de l'équipage, ressortissants de pays tiers, d'un navire battant pavillon de cet État membre et détenu, directement ou indirectement, par une société ayant son siège social dans un second État membre, doivent disposer d'un permis de travail dans ce premier État membre, à moins que le navire concerné n'y ait pas effectué, au cours d'une année, plus de 25 escales.

Signatures