Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

15 octobre 2015*

«Renvoi préjudiciel — Articles 49 TFUE et 51 TFUE — Liberté d'établissement — Directive 2006/123/CE — Champ d'application — Services dans le marché intérieur — Directive 2009/40/CE — Accès aux activités de contrôle technique de véhicules — Exercice par un organisme privé — Activités participant à l'exercice de l'autorité publique — Régime d'autorisation préalable — Raisons impérieuses d'intérêt général — Sécurité routière — Répartition territoriale — Distance minimale entre les centres de contrôle technique des véhicules — Part de marché maximale — Justification — Aptitude à atteindre le but poursuivi — Cohérence — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-168/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Cour suprême (Tribunal Supremo, Espagne), par décision du 20 mars 2014, parvenue à la Cour le 7 avril 2014, dans la procédure

Grupo Itevelesa SL,

Applus Iteuve Technology,

Certio ITV SL,

Asistencia Técnica Industrial SAE

contre

OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,

Generalidad de Cataluña,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta, président de la première chambre, faisant fonction de président de la deuxième chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (rapporteur), C. Lycourgos et J.-C. Bonichot, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M^me^ L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 mars 2015,

* Langue de procédure: l'espagnol.

considérant les observations présentées:

— pour Grupo Itevelesa SL, par M[es] J. Lavilla Rubira, M. Alvarez-Tólcheff, T. Puente Méndez, M. Barrantes Diaz et S. Rodiño Sorli, abogados,

— pour Applus Iteuve Technology, par M. A. Vázquez Guillén, procurador, ainsi que par M[es] J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González et A. Guerra Fernández, abogados,

— pour Certio ITV SL, par M[me] R. Sorribes Calle, procuradora, ainsi que par M[es] J. Just Sarobé et R. Miró Miró, abogados,

— pour Asistencia Técnica Industrial SAE, par M[es] M. Marsal i Ferret, M. Ortíz-Cañavate Levenfeld et I. Galobardes Mendonza, abogados,

— pour OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, par M[es] J. Macias Castaño, A. Raventós Soler et M. Velasco Muñoz Cuellar, abogados,

— pour la Generalidad de Cataluña, par M[e] N. París Domenech, abogada,

— pour le gouvernement espagnol, par M. M. Sampol Pucurull, en qualité d'agent,

— pour l'Irlande, par M[mes] S. Kingston et L. Williams ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement suédois, par M[mes] N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson et K. Sparrman ainsi que par MM. L. Swedenborg, F. Sjövall et E. Karlsson, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M[me] H. Tserepa-Lacombe et M. J. Rius, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juin 2015,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, en substance, sur l'interprétation des articles 49 TFUE et 51 TFUE, des articles 2, paragraphe 2, sous d) et i), 3, 9, 10 et 14 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36, ci-après la «directive sur les services»), ainsi que de l'article 2 de la directive 2009/40/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 mai 2009, relative au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 141, p. 12).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Grupo Itevelesa SL (ci-après «Itevelesa»), Applus Iteuve Technology (ci-après «Applus»), Certio ITV SL (ci-après «Certio») et Asistencia Técnica Industrial SAE (ci-après «ATI») à OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (ci-après «OCA») au sujet de la légalité de dispositions nationales relatives au contrôle technique des véhicules.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive sur les services

3 Selon le considérant 21 de la directive sur les services, «[l]es services de transport, y compris les transports urbains, les taxis et les ambulances, ainsi que les services portuaires, devraient être exclus du champ d'application de la présente directive».

4 Le considérant 33 de cette directive énonce notamment que les services de certification et d'essai sont couverts par ladite directive.

5 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive sur les services, celle-ci établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services.

6 Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous d), de cette directive, celle-ci ne s'applique pas aux «services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires, qui entrent dans le champ d'application du titre [VI] du traité [FUE]».

7 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de ladite directive, celle-ci ne s'applique pas aux «activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article [51 TFUE]».

8 L'article 3 de cette même directive précise:

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

9 L'article 9 de la directive sur les services, intitulé «Régimes d'autorisation», énonce:

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

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

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

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

[...]

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

10 L'article 10 de cette directive, intitulé «Conditions d'octroi de l'autorisation», impose que les régimes d'autorisation reposent sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire et fixe la liste de ces critères.

11 L'article 14 de ladite directive, intitulé «Exigences interdites», prévoit:

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

[...]

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

[...]»

La directive 2009/40

12 Le considérant 2 de la directive 2009/40 est rédigé comme suit:

«Dans le cadre de la politique commune des transports, la circulation de certains véhicules dans l'espace communautaire devrait avoir lieu dans les meilleures conditions, aussi bien sur le plan de la sécurité que sur celui de la concurrence entre transporteurs des divers États membres.»

13 Le considérant 5 de cette directive énonce:

«Il convient donc de définir par des directives particulières les normes et les méthodes communautaires minimales pour le contrôle des points énumérés dans la présente directive.»

14 Le considérant 26 de ladite directive précise que les objectifs poursuivis par celle-ci consistent à «harmoniser la réglementation en matière de contrôle technique, [à] empêcher toute distorsion de concurrence entre les transporteurs et [à] garantir que les véhicules seront correctement contrôlés et entretenus [...]».

15 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, de cette même directive, «[l]es catégories de véhicules à contrôler, la périodicité du contrôle technique et les points de contrôle obligatoires sont indiqués aux annexes I et II».

16 L'article 2 de la directive 2009/40 prévoit:

«Le contrôle technique prévu par la présente directive est effectué par l'État membre, ou par un organe à vocation publique chargé par lui de cette tâche, ou par des organismes ou des établissements, à caractère éventuellement privé, désignés par lui, habilités pour la circonstance et agissant sous sa surveillance directe. Lorsque les établissements chargés du contrôle technique exercent en même temps des activités de réparation des véhicules, les États membres veillent tout particulièrement à ce que soient préservées l'objectivité et une haute qualité du contrôle.»

La directive 2014/45/UE

17 La directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40 (JO L 127, p. 51), prévoit, à son considérant 3, ce qui suit:

«Le contrôle technique fait partie d'un dispositif plus large conçu pour garantir que les véhicules sont maintenus dans un état acceptable au regard de la sécurité et de la protection de l'environnement pendant leur exploitation. [...]»

18 Aux termes du considérant 43 de la directive 2014/45:

«Le contrôle technique a une incidence directe sur la sécurité routière et devrait donc faire l'objet d'examens réguliers. [...]»

19 L'article 4, paragraphe 2, de cette directive énonce:

«Le contrôle technique est effectué par l'État membre d'immatriculation du véhicule, ou par un organe à vocation publique chargé par cet État membre de cette tâche, ou par des organismes ou des établissements désignés et supervisés par cet État membre, y compris des organismes privés autorisés.»

Le droit espagnol

20 Les articles 35 à 37 de la loi 12/2008, relative à la sécurité industrielle (Ley 12/2008 de seguridad industrial), adoptée le 31 juillet 2008 par le Parlement de Catalogne (BOE nº 204, du 23 août 2008, p. 14194, ci-après la «loi 12/2008»), précisent:

«Article 35. Fonctions des opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules

Les opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules ont les fonctions suivantes:

a) effectuer matériellement le contrôle technique des véhicules, ainsi que des composants et accessoires des véhicules;

b) empêcher, à titre conservatoire, l'utilisation des véhicules qui, lors du contrôle, présentent des défauts de sécurité entraînant un danger imminent.

[...]

Article 36. Conditions imposées aux opérateurs des centres de contrôle des véhicules

1. Les opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules doivent remplir les conditions suivantes pour pouvoir intervenir sur le territoire catalan:

a) se conformer au plan territorial des centres de contrôle technique des véhicules que le gouvernement peut établir conformément à l'article 37, paragraphe 2;

b) aucune entreprise ni aucun groupe d'entreprises ne doit dépasser la part de marché maximale fixée par règlement. Cette part de marché maximale vise à garantir qu'aucun opérateur ne fournisse ce service dans un total de centres de contrôle technique des véhicules supérieur à la moitié de l'ensemble des lignes de contrôle existant en Catalogne. [...]

c) se conformer aux distances minimales de compatibilité entre centres de contrôle technique des véhicules de la même entreprise ou du même groupe d'entreprises, que le gouvernement doit fixer conformément à l'article 37, paragraphe 3;

[...]

Article 37. Autorisation des opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules

1. Il incombe à l'Agence catalane de sécurité industrielle [Agencia Catalana de Seguridad Industrial] d'autoriser les opérateurs de centres de contrôle technique des véhicules. L'autorisation, accordée individuellement à chaque centre, doit être délivrée selon la procédure prévue par règlement.

2. Afin d'assurer un service en adéquation avec le parc automobile existant, ainsi que de garantir l'objectivité et la qualité du contrôle, le gouvernement peut fixer par décret le nombre nécessaire de centres de contrôle technique des véhicules et le nombre de lignes de contrôle que doit comporter chaque centre, ces nombres devant être calculés sur la base du parc automobile existant, et déterminer leur emplacement au moyen d'un plan territorial. [...]

3. Afin de garantir une concurrence effective entre les opérateurs, le gouvernement doit fixer, par décret, des distances minimales de compatibilité entre centres de la même entreprise et du même groupe d'entreprises. Ces distances visent à garantir l'absence de domination territoriale d'un seul opérateur, compte tenu des caractéristiques des différents emplacements des centres de contrôle technique des véhicules.

[...]»

21 Le décret 30/2010, portant approbation du règlement d'application de la loi 12/2008, du 31 juillet 2008, relative à la sécurité industrielle (decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), adopté le 2 mars 2010 par le gouvernement de la Generalidad de Cataluña (Généralité de Catalogne) (ci-après le «décret 30/2010), et le décret 45/2010, portant approbation du plan territorial des nouveaux centres de contrôle technique des véhicules de Catalogne pour la période 2010-2014 (decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010-2014), adopté le 30 mars 2010 par ce même gouvernement (ci-après le «décret 45/2010»), mettent en œuvre les dispositions de la loi 12/2008 en ce qui concerne les installations des centres de contrôle technique des véhicules.

22 Les articles 73 à 75 du décret 30/2010 prévoient:

«Article 73.

Conformité au plan territorial et garantie de continuité

73.1 Afin de garantir un service adéquat au public et un service de contrôle répondant à la demande existante et conforme aux prescriptions de l'article 36, paragraphe 1, sous a), de la loi [12/2008], les opérateurs de centres de contrôle technique des véhicules doivent se conformer au plan territorial des centres de contrôle technique des véhicules en vigueur.

[...]

Article 74.

Part de marché maximale

74.1 En application de l'article 36, paragraphe 1, sous b), de la loi [12/2008], aucune entreprise ou aucun groupe d'entreprises autorisé pour fournir le service de contrôle technique des véhicules en Catalogne ne peut avoir une part de marché supérieure à la moitié du total. [...]

74.2 La part de marché est déterminée en fonction du nombre de lignes de contrôle autorisées par centre fixe détenu par chaque opérateur par rapport au nombre total de lignes existant en Catalogne.

Article 75.

Distances minimales de compatibilité

75.1 Afin de garantir une concurrence effective entre les opérateurs, conformément à l'article 37, paragraphe 3, du présent décret et à l'article 36, paragraphe 1, sous c), de la loi [12/2008], les distances réelles entre les centres de contrôle technique des véhicules autorisés d'une même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises ne peuvent pas être inférieures à:

a) 4 km entre les centres situés dans des communes de plus de 30 000 habitants, à la date d'autorisation par l'Agence catalane de sécurité industrielle;

b) 20 km entre les centres situés sur le reste du territoire catalan;

c) 10 km entre les centres situés l'un dans une commune de plus de 30 000 habitants, à la date d'autorisation, et l'autre sur le reste du territoire catalan.

75.2 Aux fins du présent règlement, on entend par distance réelle la distance minimale devant être parcourue, en utilisant les voies publiques existantes, pour aller d'un centre à l'autre, à la date d'autorisation par l'Agence catalane de sécurité industrielle.

3. Pour le réseau des centres existants à la date d'entrée en vigueur du présent décret, les distances prévues au paragraphe 1, sous a), peuvent être réduites de 20 % au maximum.»

23 L'article 79, paragraphe 1, sous c), du décret 30/2010 précise que les opérateurs des centres de contrôle technique peuvent immobiliser les véhicules dans les cas établis par la réglementation applicable et conformément aux instructions et aux protocoles adoptés par l'Agence catalane de sécurité industrielle.

24 Le préambule du décret 45/2010 énonce:

«[...] Il est nécessaire d'ajuster l'offre du service de contrôle technique des véhicules aux besoins existants, tant en termes de couverture des zones territoriales actuellement déficitaires, afin de rapprocher le service des usagers, que de réduction du déficit de service existant dans les zones où les centres de contrôle technique sont les plus saturés et où les temps d'attente sont les plus élevés.

Il convient d'éviter, du fait des caractéristiques territoriales du service de contrôle technique des véhicules, que, pour des raisons de pure rentabilité du service, l'offre se concentre uniquement sur une zone déterminée, au détriment d'autres zones du territoire se retrouvant sans couverture en raison d'un parc automobile plus restreint, ce qui serait préjudiciable aux usagers. Par ailleurs, dans les zones où la demande est plus forte en raison de la densité en véhicules, une forte concentration de centres pourrait inciter les opérateurs à se concurrencer en réduisant leur niveau d'exigence, et entraîner ainsi une baisse de la qualité du service.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

25 Le 5 mai 2010, OCA, l'un des opérateurs espagnols assurant le contrôle technique des véhicules, a introduit auprès de la Cour supérieure de justice de Catalogne (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) un recours administratif visant à l'annulation partielle du décret 30/2010 ainsi qu'à l'annulation totale du décret 45/2010, au motif que la réglementation des opérateurs de contrôle en matière de sécurité industrielle, qui soumet ceux-ci à un régime d'autorisation administrative, ainsi que la détermination des conditions et des obligations de ce régime d'autorisation sont contraires à la directive sur les services.

26 Quatre autres opérateurs de contrôle technique des véhicules, Itevelesa, Applus, Certio et ATI ainsi que la Généralité de Catalogne ont présenté des observations au soutien de la validité des décrets en cause au principal.

27 Par décision du 25 avril 2012, la Cour supérieure de justice de Catalogne a accueilli ledit recours et a annulé, d'une part, les dispositions du décret 30/2010 qui régissent le régime d'autorisation des opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules (ci-après les «opérateurs») et, d'autre part, le décret 45/2010 dans son ensemble, au motif que ce régime était contraire à la loi 17/2009, sur le libre accès aux activités de services et leur exercice (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), du 23 novembre 2009, qui transpose en droit espagnol la directive sur les services.

28 Itevelesa, Applus, Certio et ATI ont formé des pourvois devant la Cour suprême contre cette décision. Cette juridiction a fait droit à la demande de la Généralité de Catalogne d'être considérée comme partie intéressée à la procédure en tant que partie défenderesse.

29 Dans le cadre de ces pourvois, la juridiction de renvoi nourrit des doutes s'agissant de l'applicabilité de la directive sur les services aux activités de contrôle technique des véhicules, l'article 2, paragraphe 2, sous d), de cette dernière pouvant, de son point de vue, faire l'objet de deux interprétations différentes. Selon une première interprétation, les installations de contrôle technique seraient liées à la sécurité routière et relèveraient de ce fait de la politique commune des transports. Selon une seconde interprétation, les services de contrôle technique des véhicules, qui sont fournis par des entreprises commerciales en contrepartie d'une rémunération versée par l'usager, s'apparenteraient à des services de certification ou d'essai et de vérification qui, conformément au considérant 33 de ladite directive, entrent dans le champ d'application de celle-ci.

30 Par ailleurs, la juridiction de renvoi se demande si le pouvoir conservatoire d'immobilisation des véhicules dont disposent les opérateurs relève des «activités participant à l'exercice de l'autorité publique», au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la directive sur les services.

31 Cette juridiction se pose également la question de l'interaction entre cette directive et la directive 2009/40 aux fins de déterminer si l'accès aux activités de contrôle technique peut être soumis à un régime d'autorisation. À cet égard, elle se réfère à l'arrêt Commission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), dans lequel la Cour a jugé que la directive 2009/40 ne contenait aucune disposition relative à l'accès aux activités d'inspection des véhicules.

32 Enfin, les doutes de la juridiction de renvoi portent sur l'obligation qui pèse sur les opérateurs, dans le cadre du régime d'autorisation mis en place par la réglementation nationale, de se conformer au plan territorial limitant, pour des motifs liés à la nécessité de garantir une couverture territoriale appropriée, à la qualité du service et à la concurrence entre opérateurs, le nombre de centres de contrôle technique des véhicules sur la base de deux critères tenant, pour le premier, à l'exigence d'une distance minimale entre les centres d'une même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises et, pour le second, à l'interdiction de détenir une part de marché supérieure à 50 %. À cet égard,

l'autorité catalane de la concurrence aurait considéré que ces critères n'étaient pas justifiés par des raisons impérieuses d'intérêt général et que ce plan territorial limitait la concurrence de manière injustifiée en restreignant l'accès des nouveaux opérateurs au marché.

33 C'est dans ces conditions que la Cour suprême a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services exclut-il du champ d'application de cette directive les activités de contrôle technique des véhicules lorsque celles-ci sont réalisées, conformément aux dispositions nationales, par des entités commerciales privées sous la supervision de l'administration d'un État membre?

2) En cas de réponse négative à la question précédente (c'est-à-dire si les activités de contrôle technique des véhicules relèvent, en principe, du champ d'application de la directive sur les services), le motif d'exclusion prévu à l'article 2, paragraphe 2, sous i), de cette directive pourrait-il s'appliquer en raison du fait que les entités privées fournissant le service ont le pouvoir, à titre de mesure conservatoire, d'immobiliser les véhicules présentant des défauts de sécurité tels que leur circulation entraînerait un danger imminent?

3) Si la directive sur les services est applicable aux activités de contrôle technique des véhicules, son interprétation combinée à celle de l'article 2 de la directive 2009/40 permet-elle, en tout état de cause, de soumettre ces activités à une autorisation administrative préalable? Les considérations faites au point 26 de l'arrêt Commission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651) ont-elles une incidence sur la réponse?

4) Une législation nationale subordonnant le nombre d'autorisations en vue de l'établissement de centres de contrôle technique au contenu d'un plan territorial qui indique, comme motifs justifiant la restriction quantitative, la garantie de la couverture territoriale appropriée, la garantie de la qualité du service et la promotion de la concurrence entre les opérateurs, et comporte à cette fin des éléments de programmation économique, est-elle conforme aux articles 10 et 14 de la directive sur les services et, le cas échéant, si cette directive n'est pas applicable, à l'article 49 TFUE?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la compétence de la Cour

34 Applus et ATI contestent la recevabilité de la demande de décision préjudicielle au motif que le litige au principal ne contient pas d'éléments transfrontaliers et relève d'une situation purement interne.

35 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal – qui est, selon son libellé, indistinctement applicable aux ressortissants espagnols et aux ressortissants des autres États membres –, n'est, en règle générale, susceptible de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elle s'applique à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres (voir, en ce sens, arrêt Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, point 10 et jurisprudence citée).

36 Cependant, il ne saurait nullement être exclu, en l'occurrence, que des entreprises établies dans des États membres autres que le Royaume d'Espagne aient été ou soient intéressées par le fait d'offrir des services de contrôle technique des véhicules dans ce dernier État membre.

37 Dans ces conditions, la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur le fond

Sur la première question

38 Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la directive sur les services est applicable aux activités de contrôle technique des véhicules.

39 Il convient d'emblée de rappeler que, selon l'article 2, paragraphe 2, sous d), de cette directive, celle-ci ne s'applique pas aux «services dans le domaine des transports, y compris les services portuaires, qui entrent dans le champ d'application du titre [VI] du traité [FUE]».

40 La notion de «services dans le domaine des transports», au sens de cette disposition, n'étant pas expressément définie par la directive sur les services, il convient, dès lors, d'en délimiter la portée.

41 En premier lieu, en ce qui concerne le libellé de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services, il convient de souligner que les termes employés par cette disposition dans l'ensemble de ses versions linguistiques, à l'exception de celle en langue allemande, à savoir «services dans le domaine des transports», revêtent une portée plus large que celle de l'expression «services de transports», telle que celle-ci est utilisée au considérant 21 de cette directive pour désigner «les transports urbains, les taxis et les ambulances, ainsi que les services portuaires».

42 Il convient de rappeler, à l'égard de cette divergence linguistique, que, selon une jurisprudence constante, la formulation utilisée dans une des versions linguistiques d'une disposition du droit de l'Union ne saurait servir de base unique à l'interprétation de cette disposition ou se voir attribuer un caractère prioritaire par rapport aux autres versions linguistiques. Les dispositions du droit de l'Union doivent en effet être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union. En cas de disparité entre les diverses versions linguistiques d'un texte du droit de l'Union, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêt Kurcums Metal, C-558/11, EU:C:2012:721, point 48 et jurisprudence citée).

43 Or, comme indiqué au point 41 du présent arrêt, force est de constater que l'ensemble des versions linguistiques de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services, à l'exception de la version en langue allemande, emploient expressément les termes «services dans le domaine des transports», lesquels ont vocation à s'appliquer. L'économie générale et la finalité de ladite disposition corroborent cette conclusion.

44 Il ressort, en effet, des travaux préparatoires à l'adoption de la directive sur les services que l'exclusion relative aux «services dans le secteur des transports» a été, à dessein, rédigée dans des termes visant à correspondre au libellé de l'article 51 CE, qui est devenu l'article 58 TFUE, dont le paragraphe 1 énonce que «la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports».

45 L'emploi des termes «services dans le domaine des transports» démontre ainsi l'intention du législateur de l'Union européenne de ne pas restreindre l'exclusion énoncée à l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services aux seuls moyens de transport pris en tant que tels.

46 Il convient, dès lors, d'interpréter cette exclusion comme couvrant, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 28 de ses conclusions, non seulement tout acte physique de déplacement de personnes ou de biens d'un endroit à un autre au moyen d'un véhicule, d'un aéronef ou d'un vaisseau aquatique, mais aussi tout service intrinsèquement lié à un tel acte.

47 Certes, l'activité de contrôle technique des véhicules revêt un caractère accessoire au service de transport. Toutefois, un tel contrôle intervient en tant que condition préalable et indispensable à l'exercice de l'activité principale que constitue le transport, ainsi que cela ressort de l'objectif de sécurité routière qui sous-tend l'activité de contrôle technique des véhicules.

48 Il importe de relever, en second lieu, que cette interprétation se trouve corroborée par la finalité de la directive 2009/40 portant sur l'activité de contrôle technique des véhicules qui, alors même qu'elle ne comporte, ainsi que l'a jugé la Cour dans l'arrêt Commission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, point 26), aucune disposition concernant les règles relatives à l'accès à l'activité de contrôle technique des véhicules, régit le contenu de cette activité et vise expressément, ainsi que l'énonce son considérant 2, à garantir la sécurité routière. Une telle finalité ressort également explicitement des considérants 3 et 43 de la directive 2014/45, laquelle a succédé à la directive 2009/40.

49 À cet égard, il importe de constater que les directives 2009/40 et 2014/45 ont été adoptées sur le fondement, pour la première, de l'article 71 CE, pour la seconde, de l'article 91 TFUE, l'une et l'autre de ces dispositions figurant, au sein respectivement du traité CE et du traité FUE, dans le titre intitulé «Les transports» et constituant la base juridique autorisant expressément le législateur de l'Union à établir les «mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports». Or, il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de la directive sur les services que le législateur de l'Union a entendu que les services régis par les dispositions prises sur la base de l'article 71 CE soient exclus du champ d'application de cette directive.

50 Partant, les activités de contrôle technique des véhicules doivent être appréhendées comme des «services dans le domaine des transports», au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services.

51 Dans la mesure où la juridiction de renvoi relève que lesdites activités s'apparentent à des activités de certification ou d'essai, force est de constater que la circonstance que ces dernières sont, en vertu du considérant 33 de la directive sur les services, couvertes par cette directive est sans préjudice, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 32 de ses conclusions, de l'exclusion générale des services dans le domaine des transports du champ d'application de ladite directive.

52 Il convient, dès lors, de constater que la directive sur les services n'est pas applicable à l'activité des centres de contrôle technique des véhicules, laquelle, en ce qu'elle relève des services dans le domaine des transports, ne se trouve pas davantage, conformément à l'article 58, paragraphe 1, TFUE, soumise aux dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation de services.

53 Dans ces conditions, la réglementation nationale en cause au principal devra être appréciée au regard des dispositions du traité FUE en matière de liberté d'établissement, lesquelles s'appliquent directement aux transports, et non par le truchement du titre de ce traité relatif à ces derniers (voir, en ce sens, arrêt Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, point 33).

54 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive sur les services doit être interprété en ce sens que les activités de contrôle technique des véhicules sont exclues du champ d'application de cette directive.

Sur la deuxième question

55 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si l'article 51, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens que les activités des centres de contrôle technique des véhicules, tels que ceux qui sont visés par la législation applicable en Catalogne, participent à

l'exercice de l'autorité publique au sens de cette disposition, eu égard au pouvoir d'immobilisation dont disposent les opérateurs lorsque les véhicules présentent, lors du contrôle, des défauts de sécurité entraînant un danger imminent.

56 Il convient d'emblée de rappeler que la Cour a déjà jugé, en ce qui concerne les activités des centres de contrôle technique des véhicules exercées par des organismes privés au Portugal, que la décision de certifier ou non le contrôle technique se trouvait dépourvue de l'autonomie décisionnelle propre à l'exercice de prérogatives de puissance publique et était prise dans le cadre d'une surveillance étatique (voir arrêt Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, point 41). En outre, la Cour a relevé que ces organismes ne disposent pas, dans le cadre de leurs activités, d'un pouvoir de coercition, les sanctions en matière de non-respect des règles relatives à l'inspection des véhicules relevant des autorités policières et judiciaires (voir arrêt Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, point 44).

57 En l'occurrence, il importe de relever, d'une part, que l'article 2 de la directive 2009/40 prévoit expressément que, lorsque des États membres choisissent de confier les activités de contrôle technique à des organismes privés, ces derniers doivent être supervisés directement par l'État.

58 Cette surveillance étatique a précisément été mise en place par la réglementation nationale en cause, l'article 79, paragraphe 1, sous c), du décret 30/2010 indiquant que la décision d'immobilisation ne peut être adoptée que «dans les cas établis par la réglementation applicable» et «conformément aux instructions et protocoles adoptés par l'Agence catalane de sécurité industrielle».

59 D'autre part, il y a lieu de constater, eu égard aux éléments transmis par la juridiction de renvoi en réponse à une demande d'éclaircissements posée par la Cour en vertu de l'article 101 de son règlement de procédure, que le propriétaire d'un véhicule immobilisé a la faculté de présenter une réclamation auprès d'un intervenant technique, fonctionnaire de l'administration en charge de la supervision et du contrôle des centres de contrôle technique des véhicules, et que cet intervenant peut réformer la décision d'immobilisation. En outre, en cas d'opposition du propriétaire du véhicule à l'immobilisation de ce dernier, seules les autorités du gouvernement de la Généralité de Catalogne compétentes en matière de circulation et de police sont habilitées à adopter des mesures de coercition ou de contrainte physique.

60 La faculté d'immobilisation du véhicule dont disposent les opérateurs lorsqu'ils détectent des défauts entraînant un danger imminent se trouve ainsi soumise à une surveillance des autorités compétentes et n'est assortie d'aucun pouvoir de coercition ou de contrainte physique. En conséquence, elle ne saurait être considérée comme participant, en tant que telle, directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique.

61 Il résulte de ce qui précède que l'article 51, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens que les activités des centres de contrôle technique des véhicules, tels que ceux visés par la législation en cause au principal, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de cette disposition, nonobstant la circonstance que les opérateurs de ces centres disposent d'un pouvoir d'immobilisation lorsque les véhicules présentent, lors du contrôle, des défauts de sécurité entraînant un danger imminent.

Sur les troisième et quatrième questions

62 Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 49 TFUE s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui réserve l'activité de contrôle technique des véhicules aux seuls opérateurs titulaires d'une autorisation administrative préalable, dont la délivrance est subordonnée au respect, par ces opérateurs, d'un plan territorial comportant une condition de distance minimale et une condition de part de marché maximale.

63 En premier lieu, s'agissant de l'obligation d'obtenir une autorisation administrative préalable pour exercer l'activité de contrôle technique des véhicules, la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que la directive 2009/40 ne comporte aucune disposition relative aux conditions d'accès à cette activité (voir, en ce sens, arrêt Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, point 26).

64 Or, en l'absence d'harmonisation à cet égard, les États membres demeurent compétents pour définir lesdites conditions mais se trouvent, toutefois, tenus d'exercer leurs compétences dans ce domaine dans le respect des libertés fondamentales garanties par le traité FUE (voir, en ce sens, arrêt Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, point 20 et jurisprudence citée).

65 En l'occurrence, force est de constater que l'article 2 de la directive 2009/40 confirme expressément cette compétence des États membres en précisant que le contrôle technique des véhicules peut être effectué par des organismes ou des établissements privés, désignés par l'État, habilités pour la circonstance et agissant sous sa supervision.

66 Partant, si le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre soumette l'activité de contrôle technique des véhicules à la délivrance d'une autorisation préalable, il n'en demeure pas moins qu'un tel régime d'autorisation doit, comme il a été indiqué au point 64 du présent arrêt, respecter le droit de l'Union et, notamment, l'article 49 TFUE.

67 En effet, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 49 TFUE s'oppose aux restrictions à la liberté d'établissement, c'est-à-dire à toute mesure nationale qui est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité FUE. La notion de restriction couvre les mesures prises par un État membre qui, quoique indistinctement applicables, affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce au sein de l'Union (voir, en ce sens, arrêt SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, point 45 et jurisprudence citée).

68 En l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal subordonne la délivrance d'une autorisation administrative préalable au respect de conditions selon lesquelles les centres d'une même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises doivent se conformer à certaines distances minimales et ne pas détenir une part de marché supérieure à 50 %.

69 Il y a lieu, dès lors, de constater que, au regard de la jurisprudence évoquée au point 67 du présent arrêt, de telles règles sont susceptibles de gêner et de rendre moins attrayant l'exercice, par des opérateurs d'autres États membres, de leurs activités sur le territoire de la Catalogne par l'intermédiaire d'un établissement stable.

70 En conséquence, ladite réglementation constitue une restriction à la liberté d'établissement au sens de l'article 49 TFUE.

71 Dans ces circonstances, il convient, en second lieu, d'examiner si les dispositions en cause au principal peuvent être objectivement justifiées.

72 En effet, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, les restrictions à la liberté d'établissement, qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité, peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, en ce sens, arrêt Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, point 33 et jurisprudence citée).

73 Dans l'affaire au principal, il convient de constater, premièrement, que la réglementation nationale en cause s'applique indistinctement à tous les opérateurs.

74 S'agissant, deuxièmement, des objectifs poursuivis par ladite réglementation, la Généralité de Catalogne et le gouvernement espagnol font valoir que celle-ci, en permettant une couverture territoriale appropriée, en garantissant la qualité du service et en favorisant la concurrence, vise, ainsi qu'il ressort explicitement du préambule du décret 45/2010, à la fois à protéger les consommateurs et à assurer la sécurité routière. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, tant la protection des consommateurs (voir, en ce sens, arrêts Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, point 50, ainsi que Essent e.a., C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 58) que la nécessité d'assurer la sécurité routière (arrêt Commission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, point 48 et jurisprudence citée) constituent des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions à la liberté d'établissement.

75 Par conséquent, il convient de vérifier, troisièmement, si les conditions restrictives en cause au principal, telles qu'énoncées au point 68 du présent arrêt, sont propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

76 Il importe notamment de s'assurer que la manière dont la réglementation nationale en cause au principal poursuit lesdits objectifs ne souffre pas d'incohérences. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, la législation nationale dans son ensemble ainsi que les différentes règles pertinentes ne sont propres à garantir la réalisation de l'objectif recherché que si elles répondent véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêt Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, point 47 et jurisprudence citée).

77 À cet égard, il appartient en dernier ressort au juge national, qui est seul compétent pour apprécier les faits au principal et pour interpréter la législation nationale, de déterminer si et dans quelle mesure celle-ci satisfait à ces exigences. Toutefois, la Cour, appelée à fournir à la juridiction de renvoi une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui lui ont été soumises, de nature à permettre à la juridiction nationale de statuer (arrêt Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, point 40 et jurisprudence citée).

78 En l'occurrence, la première condition, qui consiste, ainsi que cela ressort de l'article 75, paragraphe 1, du décret 30/2010, à imposer le respect de distances minimales entre les centres de contrôle technique des véhicules, aurait pour objectif, comme il est indiqué dans le préambule du décret 45/2010, d'inciter les opérateurs à s'implanter dans les zones isolées du territoire. Toutefois, en exigeant le respect de distances minimales entre des centres appartenant non pas à des entreprises concurrentes mais à une même entreprise ou à un même groupe d'entreprises, il n'est nullement établi par les informations soumises à la Cour qu'une telle condition permettrait, par elle-même, de satisfaire à un tel objectif, cela d'autant plus que la Généralité de Catalogne n'a pas, lors de l'audience, indiqué que ces opérateurs seraient tenus de s'installer dans ces zones isolées.

79 S'agissant de la seconde condition, interdisant aux opérateurs de détenir une part de marché supérieure à 50 % sur le marché des prestations de contrôle technique des véhicules, il ressort de la réglementation nationale en cause au principal que cette condition est destinée à garantir la qualité des prestations de contrôle technique et, par suite, à assurer la protection des consommateurs.

80 Or, une telle condition, en ce qu'elle est susceptible d'avoir une incidence sur l'activité préexistante des centres de contrôle technique des véhicules en Catalogne ainsi que sur la structure du marché, n'apparaît dès lors pas d'emblée comme de nature à contribuer à la protection des consommateurs.

81 À cet égard, il convient de relever, en ce qui concerne l'objectif tenant à la qualité du service, que le contenu des prestations de contrôle technique des véhicules fait l'objet, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 75 de ses conclusions, d'une harmonisation au niveau de l'Union.

82 En effet, l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2009/40, lu en combinaison avec les annexes I et II de celle-ci, prévoit un encadrement précis des véhicules à contrôler, de la périodicité du contrôle et des points de contrôle qui sont obligatoires, de manière à assurer, comme le souligne en substance le considérant 26 de ladite directive, un standard de qualité des prestations de contrôle technique des véhicules au sein de l'Union. Cet encadrement constitue, selon le considérant 5 de cette même directive, des normes et des méthodes minimales, normes et méthodes dont il y a lieu de tenir compte dans le cadre du contrôle de proportionnalité.

83 Dès lors, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier que les deux conditions établies par la réglementation en cause au principal pour autoriser l'exercice de l'activité de contrôle technique des véhicules sont propres à garantir la réalisation des objectifs de protection des consommateurs et de sécurité routière d'une manière cohérente et systématique.

84 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux troisième et quatrième questions que l'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui subordonne l'autorisation d'ouverture par une entreprise ou par un groupe d'entreprises d'un centre de contrôle technique des véhicules à la condition, d'une part, qu'il existe une distance minimale entre ce centre et les centres déjà autorisés de cette entreprise ou de ce groupe d'entreprises et, d'autre part, que ladite entreprise ou ledit groupe d'entreprises ne détienne pas, si une telle autorisation était accordée, une part de marché supérieure à 50 %, à moins qu'il ne soit établi, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que cette condition est véritablement appropriée pour atteindre les objectifs de protection des consommateurs et de sécurité routière et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à cet effet.

Sur les dépens

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

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

1) **L'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprété en ce sens que les activités de contrôle technique des véhicules sont exclues du champ d'application de cette directive.**

2) **L'article 51, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens que les activités des centres de contrôle technique des véhicules, tels que ceux visés par la législation en cause au principal, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de cette disposition, nonobstant la circonstance que les opérateurs de ces centres disposent d'un pouvoir d'immobilisation lorsque les véhicules présentent, lors du contrôle, des défauts de sécurité entraînant un danger imminent.**

3) **L'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui subordonne l'autorisation d'ouverture par une entreprise ou par un groupe d'entreprises d'un centre de contrôle technique des véhicules à la condition, d'une part, qu'il existe une distance minimale entre ce centre et les centres déjà autorisés de cette entreprise ou de ce groupe d'entreprises et, d'autre part, que ladite entreprise ou ledit groupe d'entreprises ne détienne pas, si une telle autorisation était accordée, une part de marché supérieure à 50 %, à moins qu'il ne soit établi, ce qu'il**

appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, que cette condition est véritablement appropriée pour atteindre les objectifs de protection des consommateurs et de sécurité routière et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à cet effet.

Signatures