# ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

7 octobre 2004 *

Dans l'affaire C-189/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE,

introduit le 5 mai 2003,

**Commission des Communautés européennes,** représentée par M^me^ M. Patakia et M. W. Wils, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Royaume des Pays-Bas,** représenté par M^mes^ H. G. Sevenster, C. Wissels et M. N. A. J. Bel, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), président de chambre, M. A. Rosas, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. K. Lenaerts et S. von Bahr, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mai 2004,

considérant les observations présentées par les parties,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 juin 2004,

rend le présent

**Arrêt**

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en adoptant, dans le cadre de la loi relative aux entreprises privées de gardiennage et de recherche, des dispositions:

— qui exigent, sans tenir compte des obligations auxquelles le prestataire de services étranger est déjà soumis dans l'État membre d'établissement, que toute

entreprise désireuse de fournir des services sur le territoire néerlandais soit titulaire d'une autorisation et qui imposent des frais pour l'obtention de ladite autorisation,

— qui exigent que les dirigeants de ces entreprises de gardiennage soient titulaires d'une autorisation, qui entraîne également des frais,

— qui exigent que les membres du personnel de ces entreprises qui sont détachés de l'État membre d'établissement vers les Pays-Bas soient titulaires d'une carte d'identification délivrée par les autorités néerlandaises,

— qui exigent que les membres du personnel soient titulaires d'un diplôme délivré par un organisme néerlandais et qui soumettent les installateurs d'alarmes à des exigences en matière de qualifications professionnelles sans tenir compte des qualifications acquises dans un autre État membre,

le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE, ainsi que des directives 89/48/CEE du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO L 19, p. 16) et 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE (JO L 209, p. 25).

## Le cadre juridique

2 L'activité des entreprises privées de gardiennage et de recherche est régie aux Pays-Bas par la Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (loi relative aux entreprises privées de gardiennage et de recherche), du 24 octobre 1997 (*Staatsblad* 1997, p. 500, ci-après la «loi de 1997»), le Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (règlement d'exécution relatif aux entreprises privées de gardiennage et de recherche), du 3 mars 1999 (Stcrt. 1999, p. 60, ci-après le «règlement du 3 mars 1999»), et la Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (circulaire administrative relative aux entreprises privées de gardiennage et de recherche), du 16 mars 1999 (Stcrt. 1999, p. 60).

3 En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi de 1997, l'exercice de l'activité privée de gardiennage et de recherche est interdite, sauf autorisation délivrée par le ministre compétent. Le paragraphe 2 de cet article, dispose, en outre:

«Notre ministre peut accorder une dérogation à cette interdiction à des entreprises de gardiennage ou de recherche si la nature des activités ne nécessite pas l'application des règles par ou en vertu des articles 6 à 10. Cette dérogation peut être assortie de prescriptions.»

4 En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de cette loi, l'engagement de dirigeants par les entreprises privées de gardiennage nécessite également une autorisation du ministre compétent.

5 L'article 9, paragraphe 8, de ladite loi prescrit aux entreprises privées de gardiennage et de recherche de veiller à ce que, lors de l'exercice des activités correspondantes, leur personnel porte une carte de légitimation (legitimatiebewijs) établie selon un modèle fixé par le ministre compétent. Cette carte atteste, ainsi qu'il ressort des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 2, de la loi de 1997, et de l'article 13, paragraphe 2, du règlement du 3 mars 1999, que l'entreprise a obtenu l'autorisation administrative nécessaire pour employer la personne titulaire de la carte.

6 Enfin, conformément à l'article 8 de cette loi, le ministre compétent fixe également, pour certaines catégories, des exigences de formation du personnel des entreprises privées de gardiennage et de recherche. Ces dernières ne peuvent charger de l'accomplissement de leurs tâches que les personnes qui satisfont aux exigences de formation pertinentes. Le paragraphe 2 de cet article dispose:

«Notre ministre peut accorder une dérogation à cette disposition.»

7 Les dispositions de l'article 8 de la loi de 1997 sont notamment précisées par les articles 5 et 11 du règlement du 3 mars 1999. Selon cet article 5, paragraphe 1, les entreprises privées de gardiennage ne peuvent charger des activités de surveillance que les personnes titulaires d'un diplôme spécifique, le diploma Algemeen Beveiligingsmedewerker, délivré par deux organismes néerlandais, la Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties et la Stichting Ecabo. Le paragraphe 5 de ce même article reconnaît une série d'autres diplômes comme équivalents à ce dernier, ceux-ci étant tous également délivrés par des organismes néerlandais.

8 Ledit règlement prévoit, en outre, à son article 11, paragraphe 1, que les entreprises privées de gardiennage ne peuvent confier l'installation et l'entretien des

appareillages d'alarme qu'aux personnes titulaires d'un diplôme reconnu par le ministre compétent. Le paragraphe 2 de cet article cite au total quatre diplômes ainsi reconnus, tous délivrés par des organismes néerlandais.

## La procédure précontentieuse

9 Considérant que les exigences résultant des dispositions nationales en cause sont contraires à l'article 49 CE ainsi qu'aux directives 89/48 et 92/51, la Commission a engagé la procédure en manquement.

10 Après avoir mis le royaume des Pays-Bas en demeure de lui présenter ses observations, la Commission a, le 11 décembre 2001, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Le gouvernement néerlandais n'ayant pas donné suite à cet avis, la Commission a introduit le présent recours.

## Sur le recours

11 À l'appui de son recours, la Commission a fait valoir, à l'origine, quatre griefs concernant les conditions exigées par le royaume des Pays-Bas pour l'exercice d'une activité de sécurité privée dans cet État membre.

12 Ces griefs étaient tirés respectivement:

— de l'incompatibilité avec l'article 49 CE de la condition exigeant que les entreprises privées de gardiennage et de recherche domiciliées dans un autre État membre obtiennent une autorisation préalable, payante, des autorités néerlandaises, sans qu'il soit tenu compte des obligations auxquelles ces entreprises sont déjà soumises dans leur État d'origine;

— de l'incompatibilité avec l'article 49 CE de la condition exigeant une autorisation similaire pour les dirigeants de ces entreprises;

— de l'incompatibilité avec l'article 49 CE de la condition exigeant que les membres du personnel de ces entreprises possèdent une carte de légitimation («legitimatiebewijs») émise, contre paiement d'une somme d'argent, par les autorités néerlandaises, sans qu'il soit tenu compte du fait que les intéressés doivent en tout état de cause être titulaires d'une carte d'identité ou d'un passeport délivrés par l'État membre dont ils sont originaires;

— de l'incompatibilité avec l'article 49 CE et les directives 89/48 et 92/51 de la condition exigeant que les membres du personnel de ces entreprises soient titulaires d'un diplôme délivré par un organisme néerlandais et que des installateurs d'alarmes possèdent des qualifications particulières, sans qu'il soit tenu compte de celles qu'ils ont déjà acquises dans leur État d'origine.

13 À l'audience, la Commission a déclaré se désister de son recours en tant qu'il concernait le quatrième grief, tout en maintenant les trois premiers griefs. Le manquement allégué doit donc être examiné uniquement sous l'angle de l'article 49 CE.

*Sur les premier et deuxième griefs*

Argumentation des parties

14 La Commission soutient que, si la protection des destinataires des services peut éventuellement justifier certaines restrictions à la libre prestation des services dans ce secteur, l'obligation faite, d'une part, aux entreprises en cause ayant leur siège dans un autre État membre et désireuses de fournir des services aux Pays-Bas, et, d'autre part, à leurs dirigeants, d'être titulaires d'une autorisation préalable, ne constitue toutefois pas une mesure appropriée. En particulier, la réglementation nationale en cause ne tiendrait pas compte des obligations auxquelles les prestataires de services étrangers sont déjà soumis dans l'État membre où ils sont établis (voir arrêt du 9 mars 2000, Commission/Belgique, C-355/98, Rec. p. I-1221) et entraînerait des frais supplémentaires injustifiés (voir arrêt du 9 août 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803).

15 Le gouvernement néerlandais conteste le manquement sur ces points. Tout en admettant que les conditions et exigences invoquées par la Commission sont susceptibles de constituer des entraves à la libre prestation des services, il fait valoir qu'elles sont justifiées par l'intérêt général et, en particulier, par la nécessité de protéger les destinataires des services en cause et les citoyens contre des abus éventuels que pourraient commettre les entreprises privées de gardiennage et de recherche. Ces mesures constitueraient des moyens adéquats et proportionnels pour protéger ces personnes contre des pratiques illégales et malhonnêtes. Dans ce contexte, il serait particulièrement important d'examiner les intentions et antécédents du personnel dirigeant des entreprises de gardiennage et de recherche, faute de quoi l'enquête portant sur la fiabilité des entreprises elles-mêmes n'aurait que peu de valeur. Par ailleurs, les coûts liés à l'octroi des différentes autorisations et attestations ne seraient pas excessifs.

16 S'il est vrai que la réglementation néerlandaise ne contient aucune disposition particulière mentionnant explicitement de quelle manière il convient de tenir compte des qualifications qu'une entreprise de sécurité privée ou ses dirigeants ont acquises dans l'État membre où ils sont établis, elle permettrait néanmoins, dans le cadre d'une demande d'autorisation ministérielle, telle que prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la loi de 1997, d'en tenir compte. En l'absence d'harmonisation au niveau communautaire des obligations s'imposant aux entreprises en cause, il serait en pratique très difficile de déterminer dans quelle mesure les obligations divergentes imposées par les différents États membres sont équivalentes aux exigences résultant de la réglementation néerlandaise.

Appréciation de la Cour

17 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour qu'une réglementation nationale, qui subordonne l'exercice de prestations de services sur le territoire national par une entreprise établie dans un autre État membre à la délivrance d'une autorisation administrative, constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 49 CE (voir, notamment, arrêts précités Vander Elst, point 15, et Commission/Belgique, point 35).

18 S'agissant de réglementations analogues à celle visée par le premier grief de la Commission, et en présence d'arguments de défense semblables à ceux du gouvernement néerlandais, la Cour a jugé qu'une telle restriction ne peut être justifiée puisque, en excluant qu'il soit tenu compte des obligations auxquelles le prestataire de services transfrontalier est déjà soumis dans l'État membre dans lequel il est établi, elle va, en tout état de cause, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché, qui est d'assurer un contrôle étroit sur lesdites activités (arrêts Commission/Belgique, précité, points 36 à 38, et du 29 avril 2004, Commission/Portugal, C-171/02, Rec. p. I-5645, point 60). La même conclusion s'impose en ce qui concerne la réglementation visée par le deuxième grief de la Commission, à savoir la condition exigeant que les dirigeants des entreprises en cause obtiennent une autorisation.

19 Quant à l'argument du gouvernement néerlandais fondé sur l'existence d'une pratique administrative prenant en compte, dans le cadre de l'article 2, paragraphe 2, de la loi de 1997, les obligations prévues par l'État membre d'origine, il convient de relever que le gouvernement néerlandais n'a pas pu établir l'existence de cette pratique avec suffisamment de précision. En tout état de cause, il est de jurisprudence constante que de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité CE (voir, notamment, arrêt du 9 mars 2000, Commission/Italie, C-358/98, Rec. p. I-1255, point 17).

20 Il en découle que la condition d'autorisation préalable imposée aux entreprises privées de gardiennage et de recherche ainsi qu'à leurs dirigeants, telle que prévue par la législation néerlandaise en vigueur, ne saurait être justifiée par des raisons liées à l'intérêt général, pour autant qu'il n'est pas tenu compte des obligations auxquelles ces entreprises et ces personnes sont déjà soumises dans l'État membre dont ils sont originaires.

21 Dans ces conditions, les deux premiers griefs de la Commission sont fondés.

*Sur le troisième grief*

Argumentation des parties

22 La Commission soutient que l'obligation faite aux membres du personnel des entreprises privées de gardiennage et de recherche domiciliés dans un autre État membre de posséder une carte de légitimation délivrée par les autorités

néerlandaises constitue également un obstacle à la libre prestation de services par ces entreprises. Cette condition serait disproportionnée, étant donné que ce personnel détaché doit en tout état de cause être titulaire d'une carte d'identité ou d'un passeport délivrés par l'État membre dont il est originaire (voir arrêt Commission/Belgique, précité, point 40).

23 Par ailleurs, les autorités néerlandaises appliqueraient cette obligation de manière généralisée sans qu'il soit tenu compte de contrôles préalables qui auraient déjà été opérés dans l'État membre d'origine.

24 Le gouvernement néerlandais fait valoir que cette obligation constitue une garantie importante pour assurer la qualité et la fiabilité des services fournis par les entreprises en cause. Cette garantie serait surtout importante pour les citoyens qui se trouvent confrontés aux interventions des membres du personnel de ces entreprises. Le titre de légitimation indiquerait, outre l'identité de son détenteur, que celui-ci est compétent pour exercer des activités de gardiennage ou de recherche sur le territoire néerlandais, alors qu'un passeport ou une carte d'identité ne donnerait aucune indication sur les compétences de l'intéressé. Par conséquent, seul le titre de légitimation constituerait un moyen adéquat et proportionné de protéger les citoyens contre d'éventuelles interventions illégales.

25 En tout état de cause, l'obtention d'une dérogation ministérielle serait également possible, en application de l'article 8, paragraphe 2, de la loi de 1997.

26 Par ailleurs, les montants réclamés pour la délivrance d'un titre de légitimation serviraient seulement à couvrir les frais de cette délivrance et ne seraient pas excessifs.

Appréciation de la Cour

27 À cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'obligation faite aux membres du personnel d'une entreprise privée de gardiennage et de recherche d'être en possession d'une carte d'identification délivrée par les autorités de l'État membre dans lequel la prestation de services est rendue doit également être considérée comme une restriction à la libre prestation des services, dans la mesure où les formalités qu'implique l'obtention d'une telle carte sont susceptibles de rendre plus onéreuse la prestation de services transfrontaliers (voir arrêt Commission/Belgique, précité, point 39).

28 S'agissant d'une justification éventuelle de cette mesure par les motifs tirés de la nécessité de protéger les citoyens, tels qu'invoqués par le gouvernement néerlandais, la Commission a relevé à juste titre que les membres du personnel des entreprises concernées, qui se rendent dans un autre État membre, doivent en tout état de cause être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport, ces documents étant suffisants pour permettre de s'assurer de leur identité (voir arrêt Commission/Belgique, précité, point 40).

29 Le gouvernement néerlandais a encore fait valoir que, outre une fonction d'identification de la personne concernée, le titre en cause répond également à une fonction de légitimation dans la mesure où il certifie l'étendue des compétences de cette dernière. En effet, il ne serait pas exclu que, sous cet aspect, la possession d'un tel titre soit une mesure appropriée afin de renforcer la confiance des citoyens dans le personnel des entreprises privées de gardiennage et de recherche.

30 À cet égard, si la carte de légitimation a, certes, vocation à attester des compétences et de l'honorabilité professionnelles des membres du personnel des entreprises de

gardiennage et de recherche provenant d'autres États membres et offrant des services aux Pays-Bas, une telle exigence constitue une restriction allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché, pour autant qu'il n'est pas tenu compte des contrôles ou vérifications qui auraient été déjà effectués dans l'État membre d'origine et qui attesteraient desdites compétences et honorabilité (voir, en ce sens, arrêt Commission/Portugal précité, point 66).

31 En ce qui concerne la dérogation ministérielle invoquée par le gouvernement néerlandais à cet égard, il suffit de constater, ainsi que M^me^ l'avocat général l'a relevé aux points 54 à 58 de ses conclusions, qu'il ne ressort pas explicitement de l'article 8, paragraphe 2, de la loi de 1997 que la possibilité de dérogation, laissée à la discrétion de l'administration, s'applique également et dans tous les cas à la reconnaissance, dans le cadre de l'établissement de la carte de légitimation en cause, de qualifications professionnelles acquises dans d'autres États membres. Le fait d'exiger la possession d'une telle carte ne saurait donc être justifié pour cette raison.

32 Il en résulte que le troisième grief invoqué par la Commission est également fondé, pour autant qu'il n'est pas tenu compte, pour l'exigence en cause, des contrôles auxquels les prestataires de services transfrontaliers sont déjà soumis dans leur État membre d'origine.

33 Au vu de tout ce qui précède, il convient donc de constater que, en adoptant, dans le cadre de la loi de 1997 des dispositions:

— qui exigent, sans tenir compte des obligations auxquelles le prestataire de services étranger est déjà soumis dans l'État membre d'établissement, que les

entreprises désireuses de fournir des services sur le territoire néerlandais ainsi que leurs dirigeants soient titulaires d'une autorisation et qui imposent des frais pour l'obtention de ladite autorisation, et

— qui exigent que les membres du personnel de ces entreprises qui sont détachés de l'État d'établissement vers les Pays-Bas soient titulaires d'une carte de légitimation délivrée par les autorités néerlandaises, pour autant qu'il n'est pas tenu compte, pour l'exigence en cause, des contrôles auxquels les prestataires de services transfrontaliers sont déjà soumis dans leur État membre d'origine,

le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

**Sur les dépens**

34 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, dans le cadre des trois premiers griefs invoqués par la Commission, il y a lieu de le condamner aux dépens afférents à ceux-ci. En ce qui concerne le quatrième grief, dont la Commission a déclaré se désister à l'audience, les parties n'ont pas conclu sur des dépens. Il convient donc, dans cette mesure, de faire application de l'article 69, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement de procédure, en vertu duquel chaque partie supporte ses propres dépens. Il en résulte qu'il convient de condamner le royaume des Pays-Bas aux trois quarts des dépens de la Commission et de décider que, pour le surplus, chaque partie supporte ses propres dépens.

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

1) **En adoptant, dans le cadre de la loi relative aux entreprises privées de gardiennage et de recherche, du 24 octobre 1997, des dispositions:**

— **qui exigent, sans tenir compte des obligations auxquelles le prestataire de services étranger est déjà soumis dans l'État membre d'établissement, que les entreprises désireuses de fournir des services sur le territoire néerlandais ainsi que leurs dirigeants soient titulaires d'une autorisation et qui imposent des frais pour l'obtention de ladite autorisation, et**

— **qui exigent que les membres du personnel de ces entreprises qui sont détachés de l'État d'établissement vers les Pays-Bas soient titulaires d'une carte de légitimation délivrée par les autorités néerlandaises, pour autant qu'il n'est pas tenu compte, pour l'exigence en cause, des contrôles auxquels les prestataires de services transfrontaliers sont déjà soumis dans leur État membre d'origine,**

**le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.**

2) **Le royaume des Pays-Bas est condamné aux trois quarts des dépens de la Commission des Communautés européennes. Pour le surplus, chaque partie supporte ses propres dépens.**

Signatures.