Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MELCHIOR WATHELET
présentées le 28 juillet 2016[1]

Affaire C-316/15

Timothy Martin Hemming, agissant sous le nom commercial « Simply Pleasure Ltd »,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, agissant sous le nom commercial « Janus »,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
contre
Westminster City Council

[demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni)]

«Renvoi préjudiciel — Libre prestation des services — Procédures d'autorisation — Notion de "charges pouvant en découler"»

I – Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle offre à la Cour la première opportunité d'interpréter l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur[2] (ci-après la « directive services »). Elle concerne le versement d'une redevance pour l'octroi ou le renouvellement d'une licence d'« établissement de commerce du sexe»[3] sur le territoire de la City of Westminster à Londres (Royaume-Uni), cette redevance étant composée de deux parties, l'une relative au traitement administratif de la demande et non remboursable en cas de rejet de la demande et l'autre (beaucoup plus importante) relative à la gestion du régime de licence et récupérable en cas de rejet de la demande.

2. La question qui se trouve au cœur de cette affaire est essentiellement de savoir si l'exigence du paiement de la seconde partie de cette redevance est conforme à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services. En ce sens, l'affaire dépasse les limites strictes de l'octroi et du renouvellement de licences d'exploitation de sex-shops, ce qui est illustré par le fait que plusieurs associations professionnelles, comme par exemple celles des avocats et des architectes, sont intervenues à la procédure devant la juridiction de renvoi.

1 — Langue originale : le français.

2 — JO 2006, L 376, p. 36.

3 — La notion d'« établissement de commerce du sexe » (« *sex establishment* ») en droit anglais comprend tant les cinémas pornos (« *sex cinemas* ») que les sex-shops. Pour simplifier les choses, comme la présente affaire concerne uniquement les détenteurs de licences d'exploitation de sex-shops, je ne me référerai qu'à ces termes dans les présentes conclusions.

II – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

3. À son chapitre I, intitulé « Dispositions générales », la directive services dispose :

« *Article premier*

Objet

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

[...]

Article 2

Champ d'application

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

[...]

Article 4

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

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

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

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

[...] »

4. La section 1, intitulée « Autorisations », du Chapitre III, intitulé « Liberté d'établissement des prestataires », de la directive services dispose :

« *Article 9*

Régimes d'autorisation

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

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

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

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

[...]

Article 11

Durée de l'autorisation

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

a) l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences ;

b) le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général ;

ou

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

[...]

Article 13

Procédures d'autorisation

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

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

[...] »

5. La section 1, intitulée « Libre prestation des services et dérogations y afférentes », du chapitre IV, intitulé « Libre circulation des services », de la directive services dispose :

« *Article 16*

Libre prestation des services

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

L'État membre dans lequel le service est fourni garantit le libre accès à l'activité de service ainsi que son libre exercice sur son territoire.Les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des exigences qui ne satisfont pas aux principes suivants :

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

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

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

[...]

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

[...] »

B – *Le droit du Royaume-Uni*

6. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a transposé la directive services dans son droit interne par le Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [règlement sur la fourniture de services de 2009 (SI 2009/2999), ci-après le « règlement de 2009 »].

7. La règle 4 de ce règlement définit le terme « régime d'autorisation » comme « tout arrangement qui a pour effet d'obliger le prestataire ou destinataire d'un service à obtenir l'autorisation d'une autorité compétente ou à notifier à une autorité compétente en vue d'avoir accès à une activité de service ou de l'exercer ».

8. La règle 18, paragraphes 2 à 4, de ce règlement dispose :« (2) Les procédures et formalités prévues par une autorité compétente aux termes d'un régime d'autorisation ne doivent pas

(a) être dissuasives, ni

(b) compliquer ou retarder indûment la prestation du service.

(3) Les procédures et formalités prévues par une autorité compétente aux termes d'un régime d'autorisation doivent être facilement accessibles.

(4) Les charges prévues par une autorité compétente qui peuvent découler d'un régime d'autorisation pour les demandeurs doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures et formalités d'autorisation aux termes du régime et ne pas dépasser le coût des procédures et formalités. »

9. Le règlement de 2009 n'a entraîné aucune modification matérielle de la Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 [la loi de 1982 sur l'administration locale (dispositions diverses), ci-après la « loi de 1982 »], dont l'annexe 3 de celle-ci, intitulé « Contrôle des établissements du commerce de sexe », dispose, à ses paragraphes 6, 8, 9, 12, 17, 19 et 23, ce qui suit :

« Exigence d'une licence d'établissement de commerce du sexe

6 1) Sous réserve des dispositions de la présente annexe, nul ne peut utiliser dans une zone relevant du champ d'application de la présente annexe des locaux, un véhicule, une embarcation ou une échoppe comme établissement de commerce du sexe, sinon conformément à une licence accordée au titre de la présente annexe par l'autorité compétente. [...]

Octroi, renouvellement et transfert de licences d'établissement de commerce du sexe

8 Sous réserve du paragraphe 12, point 1), ci-après, l'autorité compétente peut accorder à tout demandeur, et renouveler périodiquement, une licence au titre de la présente annexe pour l'utilisation à des fins d'établissement de commerce du sexe de locaux, d'un véhicule, d'une embarcation ou d'une échoppe qu'elle mentionne, selon les modalités et sous réserve des restrictions éventuellement précisées.

9 1) Sous réserve des paragraphes 11 et 27 ci-après, toute licence délivrée aux termes de la présente annexe est valable pour un an ou pour une période plus courte précisée dans la licence si l'autorité compétente le juge approprié, à moins qu'elle n'ait été antérieurement annulée conformément au paragraphe 16 ou retirée conformément au paragraphe 17, point 1), ci-après.

2) Lorsqu'une licence a été délivrée à une personne au titre de la présente annexe, l'autorité compétente peut, si elle le juge approprié, transférer cette licence à toute autre personne à la demande de cette autre personne. [...]

Refus de licences

12 1) Une licence au titre de la présente annexe n'est pas délivrée

a) à une personne de moins de 18 ans ; ou

b) à une personne qui, au moment considéré, est exclue aux termes du paragraphe 17, point 3, ci-après ; ou

c) à une personne, autre qu'une personne morale, qui n'est pas résidente du Royaume-Uni ou qui n'était pas résidente du Royaume-Uni durant l'intégralité de la période de six mois précédant immédiatement la date à laquelle la demande a été introduite ; ou

d) à une personne morale non constituée au Royaume-Uni ; ou

e) à une personne à qui, dans les douze mois précédant immédiatement la date d'introduction de la demande, l'octroi ou le renouvellement d'une licence pour les locaux, le véhicule, l'embarcation ou l'échoppe pour lesquels la demande a été introduite a été refusé, à moins que le refus n'ait été infirmé en appel.

2) Sous réserve du paragraphe 27 ci-après, l'autorité compétente peut rejeter :

a) une demande d'octroi ou de renouvellement d'une licence, pour un ou plusieurs des motifs visés au point 3) ci-après ; [...]

3) Les motifs mentionnés au point 2) ci-dessus sont les suivants :

a) le demandeur n'est pas apte à détenir une licence parce qu'il a fait l'objet d'une condamnation pénale ou pour toute autre raison ;

b) si la licence devait être accordée, renouvelée ou transférée, l'activité à laquelle elle se rapporte serait gérée ou exercée au bénéfice d'une personne autre que le demandeur qui se verrait refuser l'octroi, le renouvellement ou le transfert d'une telle licence si elle en faisait elle-même la demande ;

c) le nombre d'établissements de commerce du sexe dans la localité concernée, au moment où la demande est introduite, est égal ou dépasse le nombre que l'autorité juge approprié pour cette localité ;

d) l'octroi ou le renouvellement de la licence serait inapproprié, eu égard

i) au caractère spécifique de la localité concernée ; ou

ii) à l'usage auquel sont destinés les locaux situés à proximité ; ou

iii) à l'agencement, au caractère ou à l'état des locaux, du véhicule, de l'embarcation ou de l'échoppe visés par la demande.

4) Le nombre approprié visé au point 3), sous c), peut être zéro. [...]

Retrait de licences

17 1) L'autorité compétente peut, à tout moment, après avoir offert au détenteur d'une licence prévue par la présente annexe l'opportunité de se présenter devant elle et d'être entendu, retirer la licence

a) pour les motifs donnés au point 1) du paragraphe 12 ci-dessus, ou

b) pour un des motifs donnés au point 3, sous a) et b), de ce paragraphe [...]

Redevances

19 Un demandeur d'octroi, de renouvellement ou de transfert d'une licence prévue par la présente annexe, verse une redevance raisonnable, fixée par l'autorité compétente. […]

Infractions concernant les personnes de moins de 18 ans

23 1) Une personne qui, en étant le détenteur d'une licence pour un établissement de commerce du sexe,

a) a sciemment autorisé une personne de moins de 18 ans d'entrer dans l'établissement, ou

b) emploie pour les besoins de l'établissement une personne qui reconnaît avoir moins de 18 ans,

se rend coupable d'une infraction.

[...] »

III – Le litige au principal et les questions préjudicielles

10. Aux termes de l'annexe 3 de la loi de 1982, le Westminster City Council est l'autorité de délivrance de la licence pour l'exploitation de sex-shops dans la City of Westminster. MM. Timothy Martin Hemming et James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd ainsi que Swish Publications Ltd (ci-après, ensemble, « M. Hemming e.a. ») étaient, pendant toute la période en cause, détenteurs de licences pour l'exploitation dans cette localité de pareils établissements.

11. Conformément à l'annexe 3, paragraphe 19, de la loi de 1982, un demandeur d'octroi ou de renouvellement d'une licence d'exploitation de sex-shop doit verser à l'autorité compétente une redevance, qui en l'occurrence est composée de deux parties, l'une relative au traitement administratif de la demande et non remboursable en cas de rejet de la demande et l'autre (beaucoup plus importante) relative à la gestion du régime de licence [4] et récupérable en cas de rejet de la demande.

12. Au mois de septembre 2004, le Westminster City Council a fixé le montant total de la redevance en cause pour la période allant du 1er février 2005 au 31 janvier 2006 à 29 102 livres sterling (GBP) (environ 43 435 euros), dont 2 667 GBP (3 980 euros) pour le traitement administratif de la licence et non remboursables, alors que les 26 435 GBP (environ 39 455 euros) restants étaient relatifs à la gestion du régime de licence et récupérables en cas de rejet de la demande. Il a décidé que le montant total de la redevance serait réexaminé annuellement.

13. Par la suite, le Westminster City Council n'a ni réexaminé ni modifié ce montant, de telle sorte que la redevance totale pour l'octroi ou le renouvellement d'une licence d'exploitation d'un sex-shop est restée fixée à 29 102 GBP pour toute la période allant du 1er octobre 2004 au 31 décembre 2012.

14. Par leur recours en contrôle juridictionnel, M. Hemming e.a. contestent la légalité des redevances qui leur ont été imposées par le Westminster City Council pendant la période allant de l'année 2006 à l'année 2012.

4 — Conformément à une jurisprudence nationale bien établie, dès l'année 1985, une redevance peut être imposée aux termes de l'annexe 3, paragraphe 19, de la loi de 1982, pour refléter non seulement le coût du traitement des demandes, mais également celui de « l'inspection des locaux après l'octroi des licences et en vue de ce que l'on peut appeler un maintien vigilant de l'ordre [...] afin d'identifier et de poursuivre les personnes qui exploitent sans licence des établissements de commerce du sexe ». Voir arrêt *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

15. En ce qui concerne toute cette période, M. Hemming e.a. soutiennent que, comme le Westminster City Council n'avait pas fixé annuellement le montant de la redevance, les demandes de paiement de la redevance en cause étaient ultra vires. Ils prétendent également que, pendant cette période, le Westminster City Council n'est pas parvenu à ajuster le montant de la redevance en fonction du déficit ou du surplus généré chaque année par le paiement de la redevance en cause par rapport aux coûts de l'opération du système d'autorisation.

16. En ce qui concerne en particulier les années 2011 et 2012, M. Hemming e.a. prétendent que le Westminster City Council ne pouvait, sans contredire la directive services et le règlement de 2009 qui est entré en vigueur le 28 décembre 2009 [5], inclure dans le montant de la redevance due pour obtenir ou renouveler une licence, les coûts de gestion et de police du régime de licence, notamment le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent sans licence des sex-shops.

17. Le 16 mai 2012, le juge Keith a jugé que le Westminster City Council n'avait fixé la redevance pour aucune des années de la période allant de l'année 2006 à l'année 2012, qu'afin de fixer le montant de la redevance en cause, le Westminster City Council aurait dû prendre en compte chaque année le déficit ou le surplus, selon le cas, du revenu des redevances par rapport au coût du système d'autorisation et que depuis l'entrée en vigueur du règlement de 2009, le Westminster City Council ne pouvait plus inclure dans les redevances dues pour l'octroi ou le renouvellement d'une licence d'exploitation de sex-shops le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent pareils établissements sans licence [6].

18. Le 12 juin 2012, le juge Keith a également ordonné au Westminster City Council de fixer une redevance raisonnable pour chacune des années de la période concernée et de restituer à M. Hemming e.a. la différence entre la redevance payée et cette redevance raisonnable [7].

19. Le Westminster City Council a interjeté appel contre les arrêts du juge Keith devant la Court of Appeal (England & Wales) [Cour d'appel (Angleterre et pays de Galles), Royaume-Uni] qui a partiellement rejeté l'appel (en ce qu'il concernait l'interprétation et l'application de la directive services) et partiellement fait droit à celui-ci (en ce qui concernait le méthode de calcul des redevances à restituer) [8].

20. Le 21 février 2014, la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a autorisé le Westminster City Council d'interjeter appel contre cet arrêt de la Court of Appeal (England & Wales) [Cour d'appel (Angleterre et pays de Galles)].

21. L'appel devant la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) concerne essentiellement la question de savoir si la pratique du Westminster City Council d'inclure dans les redevances dues pour exploiter ou continuer l'exploitation d'un sex-shop, et ce dès l'introduction de la demande d'octroi ou de renouvellement d'une licence, le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent sans licence des sex-shops est conforme à la règle 18, paragraphe 4, du règlement de 2009 et à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services.

22. Le Westminster City Council a présenté son argumentation sous la forme d'une alternative [9]. Soit la notion de « procédures et formalités d'autorisation », visée à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services (et la règle 18 du règlement de 2009), pourrait être interprétée de manière suffisamment large pour couvrir tous les aspects du régime de licence, y compris le coût de son application à l'encontre

5 — L'article 44, paragraphe 1, de la directive services a fixé l'échéance du délai de transposition de la directive services au 28 décembre 2009, date à laquelle le règlement de 2009 est entré en vigueur.

6 — Voir arrêt *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), point 49.

7 — Voir arrêt *Hemming and others v Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

9 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 14.

des exploitants non détenteurs de licence. Soit l'article 13, paragraphe 2 de cette directive (et donc ladite règle 18) ne viserait que les charges relatives aux procédures d'autorisation et à leur coût, dont le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent des sex-shops sans licence ne fait pas partie. Dans un tel cas, la redevance correspondant à ce coût ne serait pas contraire à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, puisqu'elle ne relèverait pas de son champ d'application.

23. Dans son arrêt du 22 juin 2015, la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a d'abord confirmé, du point de vue du droit interne, le principe dégagé par l'arrêt *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, selon lequel les redevances imposées aux termes de l'annexe 3, paragraphe 19, de la loi de 1982 pouvaient refléter non seulement le coût du traitement des demandes d'octroi ou de renouvellement de licence d'un établissement de commerce du sexe, mais également le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent pareils établissements sans licence [10].

24. Ensuite, il lui fallait décider si cette position du droit interne était compatible avec le droit de l'Union. Dans ce contexte, la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a rejeté la première branche de l'alternative concernant l'interprétation de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services (et de ladite règle 18) proposée par le Westminster City Council en jugeant que ces dispositions ne concernaient que les procédures et les formalités d'autorisation imposées à un demandeur au moment où celui-ci demande la permission d'accéder à une activité de service ou de l'exercer [11].

25. Selon cette juridiction, l'article 13, paragraphe 2, de la directive services concerne non pas des redevances qui pourraient être exigées pour la possession, la conservation ou le renouvellement d'une licence, une fois que l'étape de l'autorisation a été franchie avec succès, mais uniquement les redevances relatives aux procédures d'autorisation et à leur coût [12]. Par contre, rien dans cette directive ne permet de considérer que le montant de la redevance ne pourrait pas être fixé à un niveau permettant à l'autorité de récupérer auprès des exploitants détenteurs de licence la totalité des frais résultant du fonctionnement et de l'application du régime de licence, y compris le coût des procédures menées à l'encontre des personnes qui exploitent sans licence des établissements de commerce du sexe [13]. Toutefois, une telle redevance devrait respecter les conditions mentionnées aux articles 14 à 18 de ladite directive, y compris le principe de proportionnalité [14].

26. Sur ce fondement, la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a fait une distinction entre deux types de régimes d'autorisation. Selon le type A, le demandeur doit payer, lors du dépôt de la demande, les frais des procédures et les formalités d'autorisation, et lorsque la demande est accueillie, une redevance supplémentaire pour couvrir le coût du fonctionnement et de l'application du régime de licence [15].

27. Selon le type B, le demandeur doit payer, lors du dépôt de la demande, les frais des procédures et les formalités d'autorisation, ainsi qu'une redevance supplémentaire pour couvrir le coût du fonctionnement et de l'application du régime de licence en sachant toutefois qu'elle est récupérable en cas de rejet de sa demande [16].

10 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 7.
11 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 15.
12 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, points 15 et 17.
13 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 17.
14 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 17.
15 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 18.
16 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 18.

28. En ce qui concerne le type A, la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a jugé que si l'article 13, paragraphe 2, de la directive services n'interdisait pas à une autorité compétente, pour la délivrance de licences telles que celles en cause dans l'affaire au principal, de prélever auprès d'un demandeur ayant obtenu pareille licence, des charges permettant à l'autorité de récupérer la totalité du coût du fonctionnement et de l'application du régime, il s'ensuit que l'imposition de ces charges, après l'acceptation de la demande ne serait pas interdit par cette disposition. À son avis, l'imposition d'une redevance pour la possession ou la conservation d'une licence si la demande aboutit, n'a pas pour effet que cette redevance devienne une procédure ou une formalité d'autorisation ou une charge découlant de la demande [17].

29. La Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a donc considéré qu'une procédure d'autorisation de type A était conforme à la règle 18 du règlement de 2009 et à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services [18].

30. Toutefois, comme le système d'autorisation opéré par le Westminster City Council est de type B, ladite juridiction s'est penchée sur deux arguments présentés par M. Hemming e.a.

31. Leur premier argument était que l'exigence d'une redevance correspondant au coût de la gestion et de la police du régime d'autorisation, même récupérable en cas de refus d'octroi ou de renouvellement de la licence, pouvait avoir un effet dissuasif contraire à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services. La juridiction de renvoi a écarté cet argument en jugeant que le dossier ne contenait aucun élément de fait ou de preuve permettant de conclure que cette exigence pourrait ou serait susceptible de dissuader M. Hemming e.a. ou d'autres demandeurs d'introduire une demande de licence pour l'exploitation de sex-shops [19].

32. Le second argument de M. Hemming e.a. était que même une redevance récupérable constituait une charge et qu'elle enfreignait l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, puisqu'elle était supérieure au coût des procédures d'autorisation supporté par le Westminster City Council.

33. Selon la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni), la question est donc de savoir si l'exigence d'une redevance comprenant une partie correspondant au coût de la gestion et de la police du système d'autorisation et récupérable en cas de rejet de la demande est une « charge » contraire à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, dans la mesure où elle dépasse le coût du traitement de la demande. C'est sur ce point que la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« Lorsqu'un demandeur d'octroi ou de renouvellement d'une licence d'établissement de commerce du sexe doit payer une redevance composée de deux parties, l'une relative au traitement administratif de la demande et non remboursable et l'autre relative à la gestion du régime de licence et récupérable en cas de rejet de la demande :

1) l'application d'une redevance comprenant la deuxième partie, récupérable, suffit-elle pour considérer, au regard du droit de l'Union, que des charges ont découlé pour les défendeurs de leur demande, qui étaient contraires à l'article 13, paragraphe 2, de la directive [services] dans le marché intérieur, dans la mesure où le montant de cette redevance est supérieur au coût du traitement de la demande par le Westminster City Council ;

17 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 19.

18 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 26.

19 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 22.

2) la conclusion que l'application d'une telle redevance devrait être considérée comme impliquant une charge – ou, le cas échéant, une charge supérieure au coût du traitement de la demande par le Westminster City Council – dépend-elle de l'incidence d'autres circonstances (et, dans l'affirmative, lesquelles), par exemple :

   a) l'existence d'éléments de preuve établissant que le paiement de la deuxième partie, récupérable, a impliqué ou serait susceptible d'impliquer des frais ou des pertes pour un demandeur,

   b) le montant de la deuxième partie récupérable et la durée pendant laquelle elle est conservée avant d'être remboursée, ou

   c) toute réduction du coût du traitement des demandes par le Westminster City Council (et donc de la partie non remboursable) résultant de l'application d'une redevance payée à l'avance, composée de deux parties, à tous les demandeurs ? »

IV – La procédure devant la Cour

34. La présente demande de décision préjudicielle a été déposée au greffe de la Cour le 26 juin 2015. M. Hemming e.a., le Westminster City Council, le gouvernement néerlandais ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites.

35. En application de l'article 61, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, le Westminster City Council a été invité à répondre par écrit aux questions de la Cour, ce qu'il a fait le 29 avril 2016.

36. Une audience s'est tenue le 1er juin 2016 lors de laquelle M. Hemming e.a., le Westminster City Council et le gouvernement néerlandais ainsi que la Commission ont présenté leurs observations orales.

V – Analyse

A – *Observations liminaires*

37. Comme il ressort des considérants 5 à 7 de la directive services, son but est d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services dont bénéficient les prestataires et les destinataires de services.

38. Selon la règle instaurée par l'article 9, paragraphe 1, de la directive services, « [l]es États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation » qu'à trois conditions cumulatives précisées aux points a) à c) de cette disposition, dont « la nécessité [que le] régime d'autorisation [soit] justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ».

39. De même, quant à la durée des autorisations, l'article 11, paragraphe 1, de la directive services dispose que « [l]'autorisation octroyée au prestataire ne doit pas avoir une durée limitée », à l'exception de trois hypothèses envisagées aux points a) à c) de cette disposition, dont l'hypothèse où « le nombre d'autorisations disponibles [doit être] limité par une raison impérieuse d'intérêt général ».

40. En principe, il ne faut donc pas obtenir une autorisation pour avoir accès à la prestation d'un service et de toute façon, cette autorisation ne doit pas avoir une durée limitée. Or, en l'occurrence l'annexe 3 de la loi de 1982 soumet l'ouverture d'un sex-shop au City of Westminster à l'obtention d'une autorisation annuelle.

41. En ce sens, elle s'écarte des principes énoncés à l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 1, de la directive services sans pourtant que le Westminster City Council invoque une raison impérieuse d'intérêt général pour justifier cette dérogation à la règle.

42. L'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général pour justifier un régime d'autorisation au regard des articles 9 et 11 de la directive services ne peut être présumée, comme l'a soutenu le Westminster City Council devant la juridiction de renvoi [20], mais doit être expressément invoquée et étayée par les autorités compétentes de l'État membre concerné.

43. Toutefois, je relève à cet égard que l'annexe 3, paragraphe 23, de la loi de 1982 qualifie d'infraction pénale le fait pour un détenteur d'autorisation d'exploiter un sex-shop de permettre l'entrée aux personnes de moins de 18 ans. De plus, une condamnation pour violation de cette interdiction suffit, selon les termes de l'annexe 3, paragraphe 12, point 3, sous a), de la loi de 1982, pour refuser le renouvellement de pareille autorisation.

44. On peut donc croire que la protection des mineurs constitue la raison impérieuse d'intérêt général au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous b), de la directive services, mais cela ne suffit pas en soi pour justifier le fait que l'annexe 3, paragraphe 9, point 1, de la loi de 1982 limite la durée de l'autorisation à un an.

45. En effet, selon l'article 11, paragraphe 1, de la directive services, la durée d'une autorisation ne peut être limitée que si « l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ou est subordonnée seulement à l'accomplissement continu d'exigences », si « le nombre d'autorisations disponibles est limité par une raison impérieuse d'intérêt général» [21] ou si « une durée limitée d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ».

46. Lors de l'audience du 13 janvier 2015 devant la juridiction de renvoi, le Westminster City Council a invoqué l'article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive services afin de justifier l'existence du régime d'autorisation en cause dans l'affaire au principal en disant que « tel qu'appliqué à Westminster, le régime prévu par la loi de 1982 repose sur l'existence d'un *quota d'autorisations* [...] pour les sex-shops, il y a un *quota*» [22].

47. S'il est vrai que le nombre d'autorisations d'exploitation de sex-shops pour la période allant de l'année 2003 à l'année 2012 a fait l'objet d'un quota variant pendant cette période entre 14 et 20 [23], je ne vois pas en quoi la durée de ces autorisations doive être limitée à un an, et ce d'autant plus que l'autorité compétente a toujours la possibilité, conformément à l'annexe 3, paragraphe 17, point 1, sous b), de la loi de 1982, de retirer l'autorisation en cas d'infraction pénale commise par son détenteur, en ce compris une violation de l'annexe 3, paragraphe 23, de la loi de 1982.

48. À cette occasion, je relève également que l'annexe 3, paragraphe 12, point 1, de la loi de 1982, concernant les motifs de refus d'autorisation, contient à ses points c) et d) des exigences de résidence et de nationalité interdites par l'article 14 de la directive services.

20 — Voir enregistrement audiovisuel de l'audience du 13 janvier 2015 devant la juridiction de renvoi à la session 1, 40:20 et suiv., disponible sur Internet sur demande à l'adresse suivante : https://www.supremecourt.uk/contact-us.html, où le Westminster City Council allègue que la justification du régime d'autorisation en cause dans la présente affaire par une raison impérieuse d'intérêt général est évidente (*axiomatic*).

21 — Lors de l'audience du 13 janvier 2015 devant la juridiction de renvoi, le Westminster City Council a invoqué cette disposition afin de justifier la limitation de la durée des autorisations octroyées à M. Hemming e.a. (voir enregistrement audiovisuel de l'audience devant la juridiction de renvoi de la session 1, 39:51 et suiv., disponible sur Internet sur demande à l'adresse suivante : https://www.supremecourt.uk/contact-us.html).

22 — Voir enregistrement audiovisuel de l'audience devant la juridiction de renvoi de la session 1, 39:51 et suiv., disponible sur Internet sur demande à l'adresse suivante : https://www.supremecourt.uk/contact-us.html. (« the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* […] for sex shops, there is *quota* »). C'est moi qui souligne. Voir également, en ce sens, annexe 3, paragraphe 12, point 3, sous c), et point 4, de la loi de 1982.

23 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, point 29.

49. Même si ces éléments ne relèvent pas des questions préjudicielles, ils démontrent que l'annexe 3 de la loi de 1982, adoptée plus de 20 ans avant la directive services sans que le règlement de 2009 la mette à jour, soulève d'autres problèmes de compatibilité avec la directive services que ceux expressément évoqués dans l'affaire en cause au principal.

B – *Sur la première question préjudicielle*

1. Introduction

50. Par sa première question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la question de savoir si une redevance pour l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation d'exploitation d'un sex-shop, composée de deux parties, l'une relative au traitement administratif de la demande et non remboursable en cas de rejet de la demande et l'autre relative à la gestion du régime de licence et remboursable en cas de rejet de la demande, constitue une charge contraire à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services [24].

51. Il convient de noter d'emblée qu'une redevance correspondant au coût du traitement administratif d'une demande d'autorisation et non remboursable en cas de rejet de la demande est, bien évidemment, conforme à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services. Aucune des parties ou des intervenants devant la Cour ne le conteste.

52. Je remarque que, comme je l'ai exposé aux points 26 et 27 des présentes conclusions, la juridiction de renvoi a distingué deux systèmes selon que la seconde partie de la redevance destinée à financer la gestion et la police du système de licence ne doit être payée que lorsque la demande d'autorisation est accueillie (type A) ou doit l'être au moment de l'introduction de la demande, avec remboursement en cas de rejet de celle-ci (type B).

53. Au point 26 de la demande de décision préjudicielle [25], la juridiction de renvoi a jugé que les régimes d'autorisation de type A étaient compatibles avec l'article 13, paragraphe 2, de la directive services. Ainsi, ses questions préjudicielles ne visent qu'un régime d'autorisation de type B qui est en fait celui utilisé par le Westminster City Council.

54. Bien évidemment, cette distinction entre les régimes d'autorisation de type A et B ne tient que si, dans le régime de type A, la redevance correspondant au coût de la gestion et de la police du régime d'autorisation n'est pas une condition de l'autorisation de prester le service concerné. Si, par contre, l'autorité compétente a le droit de retarder l'octroi de la licence et, par conséquent, d'empêcher la prestation du service concerné jusqu'au moment où intervient le paiement de cette redevance, il s'agirait nettement et clairement d'un régime d'autorisation de type B, même si la redevance n'est pas exigible au moment de l'introduction de la demande.

24 — L'article 13, paragraphe 2, de la directive services a été transposé au Royaume-Uni par la règle 18 du règlement de 2009. Sachant qu'il n'y a aucune différence entre le libellé des dispositions pertinentes de la directive services et celui du règlement de 2009, je me référerai aux dispositions de la directive services dans les présentes conclusions.

25 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

55. D'après la description d'un régime d'autorisation de type A donnée par la juridiction de renvoi, la seconde partie de la redevance ne serait due qu'une fois la demande « accueillie », ce qui tend à considérer que l'autorisation de l'exploitation n'est pas conditionnée par un paiement préalable. Pareille exigence ne relèverait pas du champ d'application de l'article 13 de la directive services et ne pourrait, le cas échéant, être imposée qu'aux conditions fixées par d'autres dispositions de la directive services [26].

56. Cela impliquerait d'examiner si pareille exigence pourrait correspondre à la notion d'« exigence », définie par l'article 4, point 7, de la directive services, l'article 16, paragraphe 1, de celle-ci disposant que les États membres peuvent subordonner l'accès à une activité de service ou son exercice sur leur territoire à des « exigences ».

57. L'article 4, point 7, de la directive services définit cette notion d'« exigence » comme étant « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles ».

58. Si la réponse était positive, il faudrait toutefois, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la directive services, que cette redevance soit non-discriminatoire par rapport à la nationalité ou à la résidence du prestataire, nécessaire pour maintenir l'ordre public et la sécurité publique ou protéger la santé publique ou l'environnement et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

59. Sans préjuger d'une réponse définitive sur ce point, je me permets un commentaire sur ce point et plus particulièrement sur la logique qui sous-tend le point 12 de demande de décision préjudicielle, selon laquelle le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent des sex-shops sans licence doit être supporté par les détenteurs des autorisations, puisque c'est eux qui profitent du fait que l'accès au service est restreint par un quota d'autorisations.

60. Cette logique conçoit le régime d'autorisation comme un moyen de garantir un « monopole » en faveur de certains opérateurs qui font partie d'un « club », auquel l'accès est restreint et soumis au paiement d'une redevance qui permettrait aux membres de bénéficier de la garantie que ce « club » reste restreint. Cela paraît contraire au but de la directive services d'établir « un marché des services concurrentiel » en facilitant « l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité» [27].

2. Compatibilité du régime d'autorisation de type B avec l'article 13, paragraphe 2, de la directive services

61. La suite de mon raisonnement portera sur la question de savoir si la seconde partie de la redevance mise à charge de M. Hemming e.a. dès l'introduction de leurs demandes d'autorisation par le Westminster City Council et correspondant au coût de la gestion et de la police du régime d'autorisation constitue une « charge », au sens de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, ce dont la juridiction de renvoi semble douter, puisqu'elle est remboursable en cas de rejet de la demande [28].

26 — Voir, en ce sens, arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 17, où la juridiction de renvoi a jugé que, « une telle redevance devrait respecter les conditions mentionnées à la section 2 du chapitre III et à la section 1 du chapitre IV [de la directive service] ».

27 — Voir considérants 2, 5, 8 et 9 de la directive services.

28 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, points 23 et 24.

62. Je relève que l'annexe 3, paragraphe 19, de la loi de 1982 impose l'obligation de paiement de la redevance au « *demandeur* d'octroi, de renouvellement ou de transfert d'une licence » (c'est moi qui souligne) et non au « licencié ». Autrement dit, une demande d'autorisation ne sera pas examinée sans versement de cette redevance dès l'introduction de cette demande, comme le reconnaît le Westminster City Council au point 15 de ses observations écrites [29]. À cet égard, le fait que ce versement constitue (comme le soutient le Westminster City Council) une caution ou non ou si celui-ci devient propriétaire de cette somme irréversiblement est sans incidence.

63. Contrairement donc à ce que soutient le Westminster City Council, la redevance en cause constitue une charge (à savoir le versement obligatoire d'une certaine somme) qui, au sens de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, « découle » de procédures et de formalités d'autorisation.

64. Afin qu'une charge comme celle en cause dans l'affaire au principal soit conforme à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, elle doit être « raisonnable[...] et proportionnée[...] aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures ».

i) Une charge « proportionnée aux coûts des procédures d'autorisation et [qui ne dépasse pas] le coût des procédures »

65. Afin de pouvoir trancher ce point, il faut d'abord se demander si les coûts de gestion et de police du régime d'autorisation sont inclus dans la notion de « coûts des procédures » d'autorisation.

66. Selon le gouvernement néerlandais, la notion de « coûts des procédures d'autorisation » vise à la fois les frais de traitement de la demande d'autorisation et les frais de gestion du régime d'autorisation.

67. À cet égard, il s'appuie sur une déclaration faite par la Commission au mois de mai 2006 selon laquelle les coûts des procédures incluent les « coûts découlant de gestion, de contrôle et de police» [30] du régime d'autorisation.

68. Cette déclaration serait contraire à la thèse défendue par la Commission dans ses observations écrites, selon laquelle une redevance pour le coût des poursuites des personnes qui exploitent des sex-shops sans licence ne peut être considérée comme relevant des procédures d'autorisation, du traitement des demandes d'autorisation et des frais connexes.

69. Lors de l'audience, la Commission a nié l'existence d'une contradiction entre sa déclaration de 2006 et ses observations écrites, en soutenant qu'une autorité compétente pour la délivrance d'autorisations peut faire payer aux demandeurs les coûts de gestion, de contrôle et de police d'un régime d'autorisation sous réserve qu'il s'agisse des coûts certains et réels, mais que, en l'occurrence, le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent des sex-shops sans licence ne constituent pas des « coûts actuellement encourus » (« *costs actually incurred* »).

70. À mon avis, les termes « coûts des procédures » utilisés à la fin de la seconde phrase de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services se réfèrent aux termes « coûts des procédures d'autorisation » déjà utilisés à cette phrase et qui, à son tour, se réfèrent aux « procédures et formalités d'autorisation » visées par la première phrase de cette disposition.

29 — « […] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application […] » (« il est correct d'affirmer que le demandeur est tenu de verser la deuxième partie de la redevance au moment de l'introduction de la demande »).

30 — « [...] costs incurred in the management, control and enforcement ». Traduit par mes soins.

71. À cet égard, je relève que si les termes « procédures et formalités d'autorisation » ne sont pas définis par la directive services, ils doivent être distingués du « régime d'autorisation » défini par l'article 4, point 6, de cette directive.

72. Lors de l'audience, le Westminster City Council a soutenu que la seconde partie de la redevance en cause couvrait le coût des enquêtes et des poursuites contre tant les personnes qui exploitaient des sex-shops sans licence que les détenteurs d'une licence, en cas de violation des conditions de leur autorisation.

73. Or, même à supposer que le coût des enquêtes et des poursuites contre les détenteurs de licence puisse faire partie du coût du régime d'autorisation [31], cela ne peut être le cas du coût des enquêtes et des poursuites contre les tiers qui exploitent des sex-shops sans licence, puisque ces activités ne font pas partie du régime d'autorisation.

74. De plus, il est impossible de concevoir la gestion et la police d'un régime d'autorisation, même en ce qu'elles viseraient les infractions commises par les détenteurs d'une autorisation, comme faisant partie des « procédures et formalités d'autorisation », puisqu'il s'agit non pas d'activités qui conduisent à l'autorisation, mais d'activités qui la suivent. Quant à la répression des infractions des opérateurs qui exploitent un sex-shop sans licence, elle est encore moins liée aux « procédures et formalités d'autorisation » et vise le comportement de tiers par rapport aux détenteurs des autorisations.

75. Il découle donc du libellé de la deuxième phrase de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services que les frais de traitement d'une demande d'autorisation ne peuvent inclure des frais autres que ceux générés pour l'autorité compétente par le traitement administratif de la demande d'autorisation. Ils ne peuvent donc excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts réels de la procédure menant à cette autorisation.

76. L'arrêt du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172), soutient entièrement mon interprétation de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services. En effet, les taxes qui étaient en cause dans cet arrêt étaient calculées sur la base du coût global du traitement administratif pour les années 1994 et 1995 des demandes d'autorisation pour l'établissement des surfaces commerciales divisé par le nombre de mètres carrés visés par chaque demande d'autorisation.

77. Il est clair que ces taxes ne prenaient pas en compte des éléments postérieurs à la procédure d'autorisation, comme, par exemple, les frais liés à la gestion et à la police du régime d'autorisation. C'est pour cette raison que la Cour a déclaré, au point 129 de l'arrêt du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172), que le montant de la redevance était « raisonnable sans s'écarter de manière importante des coûts réels dans chaque cas individuel ».

78. M. Hemming e.a. se sont appuyés sur cet arrêt devant la Court of Appeal (England & Wales) [Cour d'appel (Angleterre et pays de Galles)] [32] qui sur le fondement de cet arrêt a jugé, correctement à mon avis, que les États membres ne pouvaient imposer des charges allant au-delà des coûts de la procédure d'autorisation et d'enregistrement [33].

31 — Cependant, les sanctions financières qui seraient éventuellement imposées ne devraient-elles pas être déduites du coût global du système ?

32 — Ils se sont appuyés également sur l'arrêt du 19 septembre 2006, i-21 Germany et Arcor (C-392/04 et C-422/04, EU:C:2006:586), qui n'est pas toutefois d'une grande aide dans la présente affaire, puisque l'article 11 de la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 avril 1997, relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications (JO 1997, L 117, p. 15), autorisait explicitement les États membres d'inclure les coûts de gestion, de contrôle et de police du régime d'autorisation dans la redevance due pour obtenir une licence.

33 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, points 80 à 84 et 88.

79. Dans la présente affaire, il est constant que le montant total de la redevance en cause est non seulement largement supérieur au coût du traitement administratif des demandes d'octroi ou de renouvellement d'une licence pour l'exploitation d'un sex-shop, mais, ce qui est plus important, il inclut également des frais non encourus par le Westminster City Council par la procédure d'autorisation, à savoir le coût des enquêtes et des poursuites contre les personnes qui exploitent des sex-shops sans licence.

ii) Une charge « raisonnable »

80. Ce n'est qu'à titre surabondant que j'examinerai ce point puisque l'exigence que la charge soit « raisonnable » s'ajoute à celle qu'elle soit « proportionnée[...] et ne [...] dépass[e] [pas] le coûts des procédures », dont j'estime qu'elle n'est pas rencontrée.

81. Même s'il est vrai, comme l'a constaté la juridiction de renvoi, que la Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur l'interprétation à donner à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services [34], elle a eu l'occasion dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172), d'examiner la compatibilité avec la liberté d'établissement de taxes introduites par une loi espagnole avant l'entrée en vigueur de la directive services et dues pour le traitement d'une demande d'autorisation pour l'établissement de surfaces commerciales en Catalogne (Espagne).

82. Étant donné que le montant de ces taxes avait été calculé à l'origine en divisant les coûts relatifs aux procédures s'étant déroulées en 1994 et en 1995 par le nombre de mètres carrés visés dans les demandes concernées et avait été adapté depuis lors en fonction de l'inflation, la Commission avait soutenu que ces taxes, n'ayant pas de rapport avec le coût de la procédure de délivrance d'autorisation commerciale, étaient disproportionnées [35].

83. La Cour a rejeté cet argument, jugeant que « cette méthode de détermination du montant des taxes dues reflète la totalité desdits coûts d'une manière *raisonnable sans s'écarter de manière importante des coûts réels dans chaque cas individuel*. En outre, son mode de fixation, correspondant à un montant fixe par mètre carré, présente l'avantage de permettre de prévoir le coût de la procédure de manière transparente» [36].

84. Toutefois, la Cour n'a pas donné de critères spécifiques permettant d'apprécier le caractère raisonnable d'une charge ou d'une taxe, ledit arrêt se concentrant plutôt sur la proportionnalité de la redevance qui ne doit pas excéder les coûts réels de la procédure d'autorisation.

85. À mon avis, pour qu'une charge soit « raisonnable », au sens de l'article 13, paragraphe 2, de la directive services, il faut que les éléments qui sont pris en compte pour le calcul de la redevance ainsi que la méthode de ce calcul soient explicables d'une façon logique [37].

34 — Voir arrêt *R (Hemming and others) v Westminster City Council* [2015] UKSC 25, point 24.

35 — Voir arrêt du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172, points 127 et 128).

36 — Voir arrêt du 24 mars 2011, Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172, point 129). C'est moi qui souligne.

37 — Comme la présente affaire provient du Royaume-Uni, je renvoie à cet égard à la fameuse tentative de Lord Greene de définir le terme « raisonnable » en droit administratif (arrêt *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, p. 229).

86. À cet égard, la Cour a demandé au Westminster City Council d'expliquer en détail et par écrit les facteurs qui ont été pris en compte pour arriver aux redevances de 2 667 GBP et de 26 435 GBP ainsi que la méthode de calcul utilisée. Le Westminster City Council a répondu à cette question en produisant les deux témoignages de son *service manager – noise and licensing* qu'il avait soumis à la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative)], ainsi que les documents y annexés.

87. Le Westminster City Council a expliqué que, selon ces témoignages, les coûts du régime d'autorisation étaient divisés en trois catégories, à savoir les coûts directs (comme par exemple ceux d'imprimerie et de publicité), les coûts liés aux autorisations, mais relevant d'autres services du Westminster City Council que le service de licences (comme par exemple les ressources humaines et le service juridique) et les coûts de la police du régime d'autorisation.

88. Toutefois, dans sa réponse écrite à la question qui lui a été posée par la Cour le Westminster City Council n'a pas expliqué comment il arrive du montant total du budget dédié au régime d'autorisation de sex-shops aux redevances de 2 667 GBP et de 26 435 GBP exigées pour une demande d'octroi ou de renouvellement d'une licence d'exploitation de sex-shops.

89. Lors de l'audience, le Westminster City Council n'a pu justifier le fait que la redevance en cause était restée invariable pendant la période concernée sans prendre en compte, semble-t-il, une série d'éléments, comme, par exemple, le revenu total résultant de redevances ainsi que le déficit ou le surplus par rapport au coût réel de la gestion et de la police du système d'autorisation qui, selon le Westminster City Council, variait pourtant d'année en année. Le Westminster City Council ne semble pas avoir pris en compte non plus, les revenus résultant des amendes et autres sanctions financières imposées aux personnes exploitant des sex-shops titulaires ou non d'une autorisation [38].

90. Pour ces raisons, la seconde partie de la redevance en cause dans la présente affaire n'est pas, selon moi, une charge « raisonnable ».

91. Pour ces raisons, sous réserve d'une analyse plus approfondie que pourrait faire la juridiction de renvoi, je propose à la Cour de répondre à la première question que l'article 13, paragraphe 2, de la directive services doit être interprété en ce sens qu'il empêche l'autorité compétente d'un État membre de prendre en compte, lors du calcul d'une redevance due pour l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation, les coûts de gestion et de police du régime d'autorisation, même si la partie correspondant à ces coûts est remboursable en cas de rejet de la demande d'octroi ou de renouvellement de l'autorisation en cause.

C – *Sur la seconde question préjudicielle*

92. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la question de savoir si la réponse à la première question dépend d'autres circonstances, telles que la possibilité que la partie de la redevance correspondant aux coûts de gestion et de police du régime d'autorisation implique des frais ou des pertes pour les demandeurs d'autorisation, le montant de cette partie et la durée pendant laquelle elle est conservée ainsi que la réduction du coût de traitement des demandes d'autorisation par l'autorité compétente résultant du paiement anticipé de ladite partie de la redevance.

93. Vu ma réponse à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde question, puisqu'il ressort clairement de cette réponse que l'idée même d'imposer aux demandeurs d'une autorisation une redevance dont une partie correspond aux coûts de gestion et de police du régime d'autorisation est une charge contraire à l'article 13, paragraphe 2, de la directive services.

38 — L'annexe 3, paragraphe 22, point 1, de la loi de 1982 prévoit des amendes allant jusqu'à 20 000 GBP

VI – Conclusion

94. Je propose donc à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) de la manière suivante :

L'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprété en ce sens qu'il empêche l'autorité compétente d'un État membre de prendre en compte, lors du calcul d'une redevance due pour l'octroi ou le renouvellement d'une autorisation, les coûts de gestion et de police du régime d'autorisation, même si la partie correspondant à ces coûts est remboursable en cas de rejet de la demande d'octroi ou de renouvellement de l'autorisation en cause.