ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
29 octobre 1998 *

Dans l'affaire C-114/97,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Antonio Caeiro, conseiller juridique, et Fernando Castillo de la Torre, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M. Santiago Ortiz Vaamonde, abogado del Estado, du service juridique de l'État, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en maintenant en vigueur les articles 7, 8 et 10 de la loi 23/1992, du 30 juillet 1992, dans la mesure où ils soumettent l'octroi de l'autorisation d'exercer les activités de sécurité privée, dans le cas des « entreprises de sécurité », à la condition qu'elles possèdent la nationalité espagnole et que leurs administrateurs et directeurs aient leur résidence en Espagne et, dans le cas du « personnel de sécurité », qu'il possède la nationalité espagnole, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE, et en particulier de ses articles 48, 52 et 59,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann (rapporteur), président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mai 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 19 mars 1997, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en maintenant en vigueur les articles 7, 8 et 10 de la loi 23/1992, du 30 juillet 1992, dans la mesure où ils soumettent l'octroi de l'autorisation d'exercer des activités de sécurité privée, dans le cas des entreprises de sécurité, à la condition qu'elles possèdent la nationalité espagnole et que leurs administrateurs et directeurs aient leur résidence en Espagne et, dans le cas du personnel de sécurité, qu'il possède la nationalité espagnole, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et, en particulier, de ses articles 48, 52 et 59.

Sur le cadre juridique

2 En Espagne, l'activité de sécurité privée est réglementée par la loi 23/1992, du 30 juillet 1992, relative à la sécurité privée (ci-après la « loi »), et l'arrêté royal 2364/1994, du 9 décembre 1994, portant approbation du règlement relatif à la sécurité privée.

3 Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la loi, les entreprises de sécurité ne peuvent fournir que les services suivants:

— surveillance et protection de biens, d'établissements, de spectacles, de concours ou de conventions [sous a)];

— protection de personnes déterminées [sous b)];

— dépôt, surveillance, vérification et tri de monnaies, billets, valeurs et objets de valeur, ainsi que transport et distribution de ces objets [sous c) et d)];

— installation et entretien d'appareils, de dispositifs et de systèmes de sécurité [sous e)];

— exploitation de centrales pour la réception, la vérification et la transmission de signaux d'alarme et leur communication aux Forces et aux Corps de Sécurité, ainsi que prestations de services de réponse qui ne sont pas du ressort de ces Forces et Corps [sous f)];

— programmation et assistance en ce qui concerne les activités de sécurité visées par la loi [sous g)].

4 En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la loi, seules les entreprises qui ont obtenu l'autorisation du ministère de l'Intérieur, moyennant leur inscription dans un registre, peuvent fournir des services de sécurité privée. Le paragraphe 1, sous b), du même article prévoit que, pour obtenir cette autorisation, « en tout cas, les entreprises de sécurité qui emploient du personnel de sécurité doivent avoir la nationalité espagnole ».

5 L'article 8 de la loi exige en outre que les administrateurs et les directeurs de toutes les entreprises de sécurité figurant dans le registre visé à l'article 7, paragraphe 1, résident en Espagne. Cette condition s'applique à toutes les entreprises de sécurité, y compris celles qui n'emploient pas de personnel de sécurité.

6 Enfin, selon l'article 10, paragraphe 1, de la loi, le personnel de sécurité doit préalablement obtenir l'habilitation du ministère de l'Intérieur. L'article 10, paragraphe 3, sous a), subordonne l'octroi de cette habilitation à la condition que le personnel de sécurité ait la nationalité espagnole.

7 Par personnel de sécurité, la loi entend les gardes de sécurité, les responsables de la sécurité, les gardes du corps privés, les gardes champêtres privés et les détectives privés. Ces deux dernières activités peuvent être exercées à titre indépendant, en dehors d'une entreprise de sécurité.

8 Les entreprises de sécurité exerçant les activités décrites à l'article 5, paragraphe 1, sous e) et g), de la loi ne nécessitent pas de personnel de sécurité. Les autres entreprises de sécurité comptent parmi leurs employés tant du personnel de sécurité que du personnel administratif auquel la condition de nationalité ne s'applique pas.

La procédure précontentieuse

9 Le 4 avril 1995, la Commission a informé le gouvernement espagnol que les dispositions espagnoles relatives à la sécurité privée étaient, selon elle, contraires aux articles 48, 52 et 59 du traité et l'a mis en demeure de présenter ses observations sur ce point.

10 Par lettre du 21 juin 1995, le gouvernement espagnol a répondu que les conditions de nationalité et de résidence imposées par ces dispositions relevaient des dérogations prévues par les articles 48, paragraphes 3 et 4, 55 et 56 du traité CE.

11 Par lettre du 11 juin 1996, la Commission a adressé au gouvernement espagnol un avis motivé dans lequel elle concluait que, en maintenant en vigueur des dispositions législatives qui soumettent l'exercice des activités de sécurité privée à la condition que l'entreprise de sécurité ait la nationalité espagnole, que les administrateurs et les directeurs de l'entreprise résident en Espagne et, enfin, que le personnel de sécurité privée soit de nationalité espagnole, le royaume d'Espagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité.

12 Par lettre du 20 septembre 1996, le gouvernement espagnol a réitéré les arguments qu'il avait invoqués dans sa réponse à la lettre de mise en demeure.

13 N'étant pas satisfaite par ces explications, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

Le recours

Arguments des parties

14 En ce qui concerne la liberté d'établissement, la Commission fait valoir, d'abord, que la règle selon laquelle les administrateurs d'une société doivent résider dans l'État membre dans lequel est établie cette dernière comporte une discrimination fondée sur la nationalité contraire à l'article 52 du traité.

15 Ensuite, la Commission soutient que la condition de nationalité imposée aux entreprises par l'article 7 de la loi est explicitement discriminatoire et implique une restriction au droit des entreprises établies dans un autre État membre d'exercer leurs activités en Espagne par le biais d'une succursale ou d'une agence, en violation de l'article 52 du traité.

16 Enfin, selon la Commission, la condition de nationalité prévue à l'article 10 de la loi est également contraire à l'article 52, dans la mesure où elle est appliquée au personnel de sécurité travaillant pour son propre compte.

17 S'agissant de la libre prestation de services, la Commission fait valoir que la condition de nationalité de l'entreprise, prévue à l'article 7 de la loi, et celle de résidence des dirigeants, prévue à l'article 8, qui suppose un établissement stable, ont pour effet d'exclure toute activité de sécurité privée effectuée par des entreprises ou du personnel de sécurité qui ne sont pas établis en Espagne. De telles exigences constitueraient un obstacle discriminatoire à la libre prestation des services et seraient donc contraires à l'article 59 du traité.

18 La Commission ajoute que les activités en question ne peuvent être exclues du champ d'application des articles 52 et 59 du traité au motif qu'elles participent à l'exercice de l'autorité publique. Cette exception, prévue à l'article 55, premier alinéa, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité CE, devrait être interprétée de manière restrictive et limitée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que ces dispositions permettent aux États membres de protéger. En outre, la participation à l'exercice de l'autorité publique devrait être directe et spécifique.

19 Or, la Commission considère que, puisque la protection de biens et de personnes privés répond à un besoin purement privé, les entreprises et le personnel de sécurité privée ne participent pas de manière directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, qui, selon elle, implique l'exercice de pouvoirs de contrainte. Il résulterait au contraire de la législation espagnole que les entreprises et le personnel de sécurité ne participent que de manière complémentaire et subordonnée aux activités de sécurité publique.

20 Quant à l'article 56, paragraphe 1, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité, la Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour selon laquelle une mesure nationale discriminatoire n'est justifiée que si elle est dirigée contre une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêt du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999), et l'existence d'une telle menace doit être démontrée par l'État membre sur la base d'une appréciation du comportement individuel de la personne.

21 Selon la Commission, l'exercice de l'activité de détective ou de garde champêtre en Espagne par un ressortissant d'un autre État membre n'implique pas clairement une menace réelle et suffisamment grave. Il en irait de même pour les discriminations relatives aux personnes morales. D'ailleurs, même en présence d'une telle menace, les États membres ne pourraient procéder à l'exclusion de tout un secteur d'activités.

22 En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, la Commission soutient que l'article 10, paragraphe 3, de la loi viole l'article 48 du traité dès lors qu'il exclut les travailleurs salariés ressortissants d'autres États membres de l'exercice des activités de sécurité privée.

23 La Commission ajoute que la dérogation relative aux emplois dans l'administration publique prévue à l'article 48, paragraphe 4, ne saurait être appliquée aux professions en question.

24 De même, la Commission estime que la condition de nationalité imposée par l'article 10, paragraphe 3, de la loi n'est pas justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, telles que visées à l'article 48, paragraphe 3, du traité. Soulignant l'importance d'une interprétation stricte de cette disposition, la Commission constate que la jurisprudence ne comporte aucun exemple de situation dans laquelle cette dérogation aurait été appliquée à une interdiction faite par un État membre aux ressortissants des autres États membres d'accéder à des emplois dans des entreprises privées.

25 Le gouvernement espagnol ne conteste pas que sa réglementation fasse obstacle à l'exercice des libertés d'établissement, de prestation des services et de circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Il estime cependant que ces restrictions sont justifiées par les dérogations prévues par le traité.

26 Ainsi, le gouvernement espagnol fait valoir, en premier lieu, que les activités de sécurité privée impliquent l'exercice d'une autorité publique au sens de l'article 55 du traité en raison de leur finalité, qui est de maintenir la sécurité publique. A cet égard, il énumère plusieurs obligations imposées aux entreprises et au personnel de sécurité dont il déduit qu'une relation particulière de solidarité avec l'État est nécessaire. Ce serait à cet effet que seraient prévues une autorisation administrative par le biais de l'inscription dans un registre ou une habilitation du ministère de l'Intérieur.

27 En second lieu, le gouvernement espagnol estime qu'une menace pour la sécurité et l'ordre publics résulte de la nature des activités exercées par les entreprises de sécurité privée, qui nécessite des contrôles rigoureux. Or, l'efficacité de tels contrôles ne pourrait être garantie si les entreprises ou les personnes concernées n'avaient pas la nationalité espagnole ou si elles n'étaient pas établies dans l'État membre où elles exercent leurs activités.

28 S'agissant, en particulier, de l'article 48, paragraphe 3, du traité, le gouvernement espagnol précise qu'il y a lieu en outre de tenir compte du fait que les gardes de sécurité peuvent utiliser des armes ou d'autres moyens de défense pour fournir leurs services et qu'ils doivent en général porter l'uniforme. Par ailleurs, ils seraient investis de certaines prérogatives pouvant affecter les droits et libertés des citoyens.

29 En troisième lieu, le gouvernement espagnol estime que les dispositions litigieuses se justifient par des raisons impérieuses, liées à un intérêt général et consistant dans la nécessité, d'une part, de garantir dans une mesure satisfaisante la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, de préciser les contours de la faculté donnée aux citoyens de créer ou d'utiliser des services privés de sécurité. Dans le cadre de cette argumentation, le gouvernement espagnol invoque en outre les raisons profondes sur lesquelles le service de sécurité serait fondé, la nécessité de prévenir les délits, de contribuer au maintien de la sécurité publique, d'empêcher les usurpations et d'assurer le respect des exigences fondamentales, l'absence de normes d'homologation, le danger d'une formation insuffisante des gardes, le risque d'irrégularités dans l'exercice de leurs fonctions et de la commission de nombreuses infractions, la nécessité d'assurer que la défense de la sécurité ne soit pas l'occasion d'agressions, d'actes coercitifs, de méconnaissance de droits ou d'intrusion dans les sphères juridiques et patrimoniales d'autres personnes ainsi que de veiller à la protection des bénéficiaires du service et de l'ordre social.

Appréciation de la Cour

30 Il y a lieu de relever que, comme le gouvernement espagnol le reconnaît lui-même, les articles 7, 8 et 10 de la loi comportent des restrictions à la liberté d'établissement, à la libre prestation des services et à la libre circulation des travailleurs.

I — Sur la condition de nationalité (articles 7 et 10 de la loi)

31 Il convient de constater, tout d'abord, que la condition de nationalité imposée aux entreprises par l'article 7 de la loi empêche les entreprises établies dans d'autres États membres d'exercer leurs activités en Espagne par le biais d'une succursale ou d'une agence. Ensuite, l'article 10 de la loi fait obstacle à ce que les ressortissants des autres États membres exercent, à titre de salariés ou d'indépendants et de manière permanente, une activité de sécurité privée en Espagne. Enfin, ces mêmes dispositions empêchent les ressortissants des autres États membres d'effectuer des services de sécurité privée en Espagne.

32 Il convient toutefois d'examiner si ces entraves ne se justifient pas par les dérogations prévues par le traité, à savoir les articles 48, paragraphe 4, 55, premier alinéa, et 66 du traité, d'une part, et les articles 48, paragraphe 3, 56, paragraphe 1, et 66 du traité, d'autre part.

Sur les articles 48, paragraphe 4, 55, premier alinéa, et 66 du traité

33 S'agissant de l'article 48, paragraphe 4, du traité, il convient de relever que les entreprises de sécurité privée ne font pas partie de l'administration publique et, donc, que cette disposition n'est pas applicable en l'espèce.

34 Quant à l'exception prévue à l'article 55, premier alinéa, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité, il convient de rappeler que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la liberté d'établissement, elle doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que cette disposition permet aux États membres de protéger (arrêt du 15 mars 1988, Commission/Grèce, 147/86, Rec. p. 1637, point 7).

35 Ainsi, selon une jurisprudence constante, la dérogation qu'elle prévoit doit être restreinte aux activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (arrêts du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, point 45, et du 13 juillet 1993, Thijssen, C-42/92, Rec. p. I-4047, point 8).

36 En l'espèce, il ressort du dossier que l'activité des entreprises et du personnel de sécurité a pour objet d'assurer des missions de surveillance et de protection sur la base de rapports de droit privé.

37 Or, l'exercice de cette activité n'implique pas que les entreprises et le personnel de sécurité soient investis de pouvoirs de contrainte. En effet, la simple contribution au maintien de la sécurité publique, à laquelle tout individu peut être appelé, ne constitue pas un exercice d'autorité publique.

38 En outre, comme l'a démontré M. l'avocat général aux points 26 et 27 de ses conclusions, la législation espagnole établit une distinction nette entre les missions confiées aux entreprises et au personnel de sécurité et celles réservées aux Forces et Corps de Sécurité. Si les premiers sont, dans des situations bien déterminées, appelés à assister les seconds, il ne s'agit là que de fonctions auxiliaires.

39 Il en résulte que les entreprises et le personnel de sécurité privée ne participent pas directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique et que l'exception prévue à l'article 55, premier alinéa, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité, ne s'applique pas en l'espèce.

Sur les articles 48, paragraphe 3, 56, paragraphe 1, et 66 du traité

40 Il y a lieu de rappeler que la condition de nationalité imposée aux entreprises et au personnel de sécurité par les articles 7 et 10 de la loi exclut l'exercice, par une personne ou une entreprise possédant la nationalité d'un autre État membre, des activités de sécurité privée.

41 Une telle exclusion générale de l'accès à certaines activités professionnelles ne saurait être justifiée par les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique visées aux articles 48, paragraphe 3, et 56 du traité.

42 En effet, la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques tels que celui de la sécurité privée à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir, en ce qui concerne la santé publique, arrêt du 7 mai 1986, Gül, 131/85, Rec. p. 1573, point 17).

43 Ce raisonnement vaut a fortiori pour les raisons impérieuses d'intérêt général que le gouvernement espagnol invoque pour justifier la condition de nationalité.

II — Sur la condition de résidence (article 8 de la loi)

44 Il convient de constater d'abord que la règle selon laquelle les administrateurs et les directeurs de toutes les entreprises de sécurité doivent résider en Espagne constitue un obstacle à la liberté d'établissement (voir, à cet égard, arrêt du 25 juillet 1991, Factortame e.a., C-221/89, Rec. p. I-3905, point 32) et à la libre prestation des services.

45 Il y a lieu d'observer ensuite que cette condition n'est pas nécessaire pour assurer la sécurité publique dans l'État membre concerné et qu'elle ne relève donc pas de la dérogation prévue à l'article 56, paragraphe 1, combiné, le cas échéant, avec l'article 66 du traité.

46 En effet, le recours à cette justification suppose l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, concernant l'ordre public, arrêt Bouchereau, précité, point 35).

47 Or, contrairement à ce que prétend le gouvernement espagnol, l'on ne saurait soutenir que cette menace résulte de l'impossibilité dans laquelle se trouveraient les autorités espagnoles, à défaut de la règle litigieuse, d'effectuer un contrôle efficace sur les activités exercées par les entreprises de sécurité privée. En effet, des contrôles peuvent être effectués et des sanctions peuvent être prises à l'encontre de toute entreprise établie dans un État membre, quel que soit le lieu de résidence de ses dirigeants. En outre, le paiement d'une éventuelle sanction peut être garanti au moyen de la constitution d'une caution préalable (voir, en ce sens, arrêt du 7 mai 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Rec. p. I-2521, point 36).

48 Il découle de tout ce qui précède que, en maintenant en vigueur les articles 7, 8 et 10 de la loi 23/1992, du 30 juillet 1992, dans la mesure où ils soumettent l'octroi de

l'autorisation d'exercer des activités de sécurité privée, dans le cas des entreprises de sécurité, à la condition qu'elles possèdent la nationalité espagnole et que leurs administrateurs et directeurs aient leur résidence en Espagne et, dans le cas du personnel de sécurité, qu'il possède la nationalité espagnole, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité.

Sur les dépens

49 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. Le royaume d'Espagne ayant succombé, la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner le premier aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En maintenant en vigueur les articles 7, 8 et 10 de la loi 23/1992, du 30 juillet 1992, dans la mesure où ils soumettent l'octroi de l'autorisation d'exercer des activités de sécurité privée, dans le cas des entreprises de sécurité, à la condition qu'elles possèdent la nationalité espagnole et que leurs administrateurs et directeurs aient leur résidence en Espagne et, dans le cas du personnel de sécurité, qu'il possède la nationalité espagnole, le royaume

d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CE.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 octobre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet