ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

24 mars 2011 *

Dans l'affaire C-400/08,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 16 septembre 2008,

Commission européenne, représentée par MM. E. Traversa et R. Vidal Puig, en qualité d'agents, assistés de M^es^ C. Fernández Vicién et A. Pereda Miquel, abogados, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

soutenu par:

Royaume de Danemark, représenté par MM. J. Bering Liisberg et R. Holdgaard, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues, président de chambre, MM. A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus et M^me^ P. Lindh, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,
greffier: M. N. Nanchev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 mai 2010,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 octobre 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en imposant des restrictions à l'établissement de surfaces commerciales en Catalogne, résultant de la loi 7/1996, portant réglementation du commerce de détail (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista), du 15 janvier 1996 (BOE nº 15, du 17 janvier 1996, p. 1243, ci-après la «loi 7/1996»), et de la réglementation de la Communauté autonome de Catalogne en la même matière, à savoir la loi 18/2005, relative aux équipements commerciaux (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales), du 27 décembre 2005 (DOGC nº 4543, du 3 janvier 2006, p. 72, ci-après la «loi 18/2005»), le décret 378/2006, portant exécution de la loi 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005), du 10 octobre 2006 (DOGC nº 4740, du 16 octobre 2006, p. 42591, ci-après le «décret 378/2006»), et le décret 379/2006, portant approbation du plan territorial sectoriel d'équipements commerciaux (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales), du 10 octobre 2006 (DOGC nº 4740, du 16 octobre 2006, p. 42600, ci-après le «décret 379/2006»), le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE.

I — Le cadre juridique national

A — *La loi 7/1996*

2 L'article 2 de la loi 7/1996 dispose:

«Établissements commerciaux

1. Sont considérés comme des établissements commerciaux les locaux et les constructions ou installations à caractère fixe et permanent, affectés à l'exercice régulier d'activités commerciales, que ce soit de manière continue ou à des jours ou à des périodes déterminés.

2. Sont inclus dans la définition qui précède les kiosques et, de manière générale, les installations de tout type répondant à l'affectation visée dans ladite définition, pour autant qu'ils possèdent la qualité d'immeuble au sens de l'article 334 du code civil.

3. Les communautés autonomes établissent les conditions d'octroi de la qualité de grand établissement. Sont en tout état de cause considérés comme tels, aux fins des autorisations et des dispositions de la législation commerciale, les établissements commerciaux affectés au commerce de détail de tout type d'articles dont la superficie utile pour l'exposition et la vente au public est supérieure à 2 500 mètres carrés.»

3 L'article 6 de cette même loi prévoit:

«Installation de grands établissements

1. L'ouverture de grands établissements commerciaux est subordonnée à une autorisation commerciale spécifique, délivrée par l'administration de la communauté autonome, qui peut également subordonner à une autorisation administrative d'autres cas en rapport avec l'activité commerciale.

2. L'octroi ou le refus de l'autorisation mentionnée au paragraphe précédent est décidé en tenant compte notamment de l'existence ou non d'un équipement commercial adéquat dans la zone concernée par la nouvelle implantation et des effets que celle-ci pourrait avoir sur la structure commerciale de ladite zone.

En tout état de cause, le rapport du tribunal de défense de la concurrence est indispensable et revêt un caractère non contraignant.

3. Une zone est réputée dotée d'un équipement commercial adéquat lorsque ce dernier garantit à la population existante et, le cas échéant, à la population prévue à moyen terme une offre d'articles, en termes de qualité, de variété, de service, de prix et d'horaires, qui soit conforme à la situation actuelle et aux tendances de développement et de modernisation du commerce de détail.

4. L'effet sur la structure commerciale existante est apprécié en tenant compte de l'amélioration que représente pour la libre concurrence l'ouverture d'un nouveau grand établissement dans la zone ainsi que les effets négatifs qu'il pourrait avoir sur le petit commerce préexistant.

5. Les communautés autonomes compétentes en la matière peuvent créer des commissions territoriales des équipements commerciaux pour faire rapport sur l'installation de grands établissements, conformément aux dispositions de la législation autonome correspondante, le cas échéant.»

4 La disposition finale de la loi 7/1996 spécifie le statut constitutionnel de ses différents articles. En vertu de celle-ci, les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 ont été adoptés conformément aux compétences exclusives de l'État au titre de l'article 149, paragraphe 1, point 13, de la Constitution. Les paragraphes 3 à 5 dudit article relèvent de la catégorie résiduelle des dispositions qui «peuvent être applicables en l'absence de législation spécifique édictée par les communautés autonomes».

B — *La loi 18/2005*

5 Les paragraphes 1 et 2 de l'article 3 la loi 18/2005 définissent, pour la Communauté autonome de Catalogne, les grands établissements commerciaux et les établissements commerciaux moyens selon la taille de la population de la municipalité dans laquelle

ils sont implantés. Ainsi que M^me^ l'avocat général l'a indiqué au point 11 de ses conclusions, ces définitions peuvent être synthétisées comme suit:

Population de la municipalité	Grands établissements: surface de vente minimale	Établissements moyens: surface de vente minimale
Supérieure à 240 000 habitants	2 500 m^2	1 000 m^2
De 25 001 à 240 000 habitants	2 000 m^2	800 m^2
De 10 001 à 25 000 habitants	1 300 m^2	600 m^2
Jusqu'à 10 000 habitants	800 m^2	500 m^2

6 L'article 3, paragraphe 3, de cette loi spécifie que les limitations en termes de surface de vente découlant du plan territorial sectoriel d'équipements commerciaux (ci-après le «PTSEC») s'appliquent aux établissements moyens dans le secteur alimentaire ainsi qu'à tous les établissements des secteurs des appareils électroménagers et de l'électronique de consommation, des équipements sportifs ou personnels ainsi que des articles de loisirs et des produits culturels dont la surface de vente est égale ou supérieure à 1 000 m^2, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent en vertu des critères énoncés aux paragraphes 1 et 2 dudit article.

7 Selon l'article 4, paragraphe 1, de la loi 18/2005, les grands établissements commerciaux ne peuvent s'implanter que dans les tissus urbains consolidés des municipalités qui sont des chefs-lieux ou dont la population est supérieure à 25 000 habitants ou personnes assimilables pour des raisons de flux touristiques.

8 Le paragraphe 2 de cet article impose la même restriction, hormis dans des cas exceptionnels, en ce qui concerne les établissements essentiellement consacrés à la vente d'appareils électroménagers et d'électronique de consommation, d'articles et d'accessoires sportifs, d'équipements personnels et les établissements destinés à la vente d'articles de loisirs et de produits culturels, dès lors que leur surface de vente est égale ou supérieure à 1 000 m^2.

9 En vertu du paragraphe 3 de ce même article, la notion de «tissu urbain consolidé» tient compte des zones où, selon le plan d'urbanisme en vigueur, habite la majorité de la population, de la continuité des bâtiments résidentiels plurifamiliaux ainsi que des tissus commerciaux intégrés dans les zones résidentielles.

10 Le paragraphe 8 dudit article énumère les dérogations aux interdictions mentionnées aux points 7 et 8 du présent arrêt. Celles-ci portent notamment sur:

— les établissements de vente d'automobiles et d'autres véhicules, de machines, de matériaux de construction et d'articles de bricolage ainsi que les jardineries;

— les implantations commerciales dans les gares ferroviaires pour l'AVE (train à grande vitesse), certains aéroports et ports pour le trafic de passagers;

— les établissements commerciaux implantés dans des municipalités situées de part et d'autre de la frontière, et

— les magasins d'usine.

11 L'article 6, paragraphe 1, de la loi 18/2005 dispose qu'une autorisation commerciale municipale est nécessaire dans les cas suivants:

«a) pour l'ouverture d'établissements commerciaux moyens;

b) pour l'agrandissement des établissements commerciaux dont la surface de vente correspond, avant ou après l'agrandissement, à celle qui est prévue pour les établissements moyens;

c) pour les changements d'activité des établissements commerciaux moyens;

d) pour le transfert des établissements commerciaux dont la surface de vente correspond, avant ou après le transfert, à celle qui est prévue pour les établissements moyens. Dans ce cas, la prise d'effet de l'autorisation est subordonnée à la fermeture effective de l'établissement d'origine avant l'ouverture du nouveau.»

12 Selon le paragraphe 4 de cet article, l'absence de décision de l'administration à l'expiration du délai prévu pour la délivrance de l'autorisation commerciale municipale équivaut à un refus d'autorisation.

13 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la loi 18/2005, une autorisation délivrée par la Généralité de Catalogne (ci-après la «Généralité») est requise dans les cas suivants:

«a) pour l'ouverture de grands établissements commerciaux;

b) pour l'agrandissement des établissements commerciaux dont la surface de vente dépasse, avant ou après l'agrandissement, les limites fixées à l'article 3, paragraphes 1 et 4;

c) pour les changements d'activité des grands établissements commerciaux;

d) pour le transfert des établissements commerciaux dont la surface de vente dépasse, avant ou après le transfert, les limites fixées à l'article 3, paragraphes 1 et 4. Dans ce cas, la prise d'effet de l'autorisation est subordonnée à la fermeture effective de l'établissement d'origine avant l'ouverture du nouveau;

e) pour la cession de grands établissements, sauf lorsque les conditions prévues au paragraphe 3 du présent article sont remplies.»

14 Ledit article 7 précise à son paragraphe 8:

«Durant la procédure de délivrance de l'autorisation commerciale par la Généralité, le demandeur doit fournir un rapport rédigé par la mairie de la municipalité sur le territoire de laquelle il souhaite ouvrir, agrandir ou transférer un grand établissement ou en modifier l'activité. Le rapport doit être approuvé par le conseil municipal au complet et doit être motivé, compte tenu des critères d'appréciation fixés à l'article 10; s'il est défavorable, ce rapport revêt un caractère contraignant. Si, trois mois après le dépôt de la demande de rapport à la mairie, cette dernière n'a pas rédigé de rapport, celui-ci est réputé défavorable.»

15 Selon le paragraphe 10 du même article, l'absence de décision à l'expiration du délai de six mois prévu pour la délivrance de l'autorisation commerciale par la Généralité équivaut à un refus d'autorisation.

16 En vertu de l'article 8 de la loi 18/2005:

«1. Pour les communications d'ouverture d'établissements commerciaux en Catalogne et la procédure de délivrance de l'autorisation commerciale pour les moyens et grands établissements commerciaux réglementés par la présente loi, un rapport sur le degré d'implantation par rapport au marché en cause, élaboré par le département compétent en matière de commerce, est indispensable.

2. Sont dispensées de l'obtention du rapport sur le degré d'implantation les petites et moyennes entreprises, conformément aux critères énoncés dans la première disposition additionnelle.

3. Aux fins de la présente loi, on entend par degré d'implantation l'importance en termes de part de marché d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises sur son marché relevant.

4. S'il est défavorable, le rapport sur le degré d'implantation revêt un caractère contraignant pour le refus de l'autorisation demandée ainsi que dans les cas de communication d'ouverture d'établissements, visés au paragraphe 1.

5. Pour mesurer le degré d'implantation, le département compétent en matière de commerce, en accord avec le département et les organes de la Généralité compétents en matière de défense de la concurrence, doit définir les notions de marché relevant, de part de marché et de zone d'influence, qui doivent être reprises dans les dispositions réglementaires d'exécution de la présente loi. Pour la définition de ces notions, il y a lieu de tenir compte, notamment, des produits et des services en concurrence sur un même marché, du chiffre d'affaires des secteurs et de la superficie des établissements existants.

6. Il y a lieu de fixer par voie réglementaire les critères, la procédure à suivre et l'instance compétente pour émettre le rapport sur le degré d'implantation. Pour l'établissement de ces critères, il y a lieu d'évaluer, notamment, les indicateurs contenus dans le livre blanc mentionné à l'article 9. Le règlement doit également fixer les conditions dans lesquelles le département compétent en matière de commerce rend publiques les décisions d'octroi ou de refus des autorisations ou les rapports présentés, par l'intermédiaire du registre public.»

17 L'article 10 de la loi 18/2005 énumère les éléments que la Généralité ou les autorités municipales doivent examiner pour se prononcer sur les demandes d'autorisation commerciale. Il s'agit de la conformité avec le PTSEC ainsi qu'avec le plan d'urbanisme, des conditions qui assurent la sécurité du projet et l'intégration de l'établissement dans l'environnement urbain, de la mobilité générée par le projet, en particulier son incidence sur le réseau routier et sur l'usage des transports publics et privés, du nombre de places de stationnement disponibles, mesuré conformément aux ratios institués par un règlement dans chaque cas, de la localisation du projet dans le tissu urbain consolidé et de sa conformité avec les dispositions du programme municipal d'orientation des équipements commerciaux, s'il existe, du «droit des consommateurs à disposer d'une offre large et variée en termes de qualité, de quantité, de prix et de caractéristiques des produits» ainsi que du degré d'implantation de l'entreprise demanderesse sur le marché relevant.

18 L'article 11 de cette loi institue une commission consultative du type de celles visées à l'article 6, paragraphe 5, de la loi 7/1996, la Comisión de Equipamientos Comerciales (commission des équipements commerciaux), afin de faire rapport, en particulier, sur les problèmes liés à la décision à arrêter par la Généralité quant à une demande d'autorisation ainsi que les questions de planification relatives à la désignation des zones dans lesquelles des établissements commerciaux peuvent être ouverts, y compris l'élaboration de propositions de modification du PTSEC.

19 L'article 12 de cette même loi prévoit le paiement de taxes pour le traitement du dossier de demande d'autorisation et pour le traitement du dossier de demande de rapport sur le degré d'implantation. Il autorise également les municipalités à faire payer des taxes pour le traitement des demandes d'autorisation commerciale municipale et pour la délivrance à la Généralité de rapports municipaux relatifs aux demandes d'autorisation relevant de la compétence de cette dernière.

C — *Le décret 378/2006*

20 L'article 3 du décret 378/2006 définit les hypermarchés comme des magasins en libre service disposant d'une surface de vente d'au moins 2 500 m^2 vendant une large gamme de produits d'usage quotidien et de produits d'usage non quotidien, dotés d'une importante zone de stationnement.

21 L'article 14 de ce décret établit la procédure de demande d'autorisation commerciale auprès de la Généralité. Cet article énumère un certain nombre de documents à fournir, parmi lesquels, visée à son paragraphe 1, sous b), une étude de marché analysant la viabilité du projet au vu de l'offre existante et de la demande potentielle au sein de la zone d'influence, la part de marché envisagée et l'incidence sur l'offre actuelle.

22 L'article 26, paragraphe 1, dudit décret régit la composition de la commission des équipements commerciaux instaurée par l'article 11 de la loi 18/2005, à savoir sept membres représentant les services de la Généralité, six membres représentant les municipalités, sept membres représentant le secteur commercial, deux experts choisis par le département du commerce de la Généralité et un secrétaire désigné par le président de ladite commission.

23 En vertu de l'article 27 de ce même décret, ladite commission est consultée sur les questions visées à l'article 11 de la loi 18/2005 ainsi que sur la délimitation des tissus urbains consolidés des municipalités.

24 L'article 28, paragraphe 2, du décret 378/2006 dispose que, dans le cas des grandes entreprises de distribution, le rapport sur le degré d'implantation visé à l'article 8 de la loi 18/2005 doit porter sur tous les établissements opérant sous leur enseigne, qu'ils soient gérés directement ou indirectement par ces entreprises.

25 Aux termes de l'article 31, paragraphe 4, de ce décret, un degré maximal d'implantation est fixé annuellement pour chaque secteur commercial à la fois pour l'ensemble de la Catalogne et pour les zones la composant. La Commission affirme, sans être contredite sur ce point par le Royaume d'Espagne, que cette disposition n'a pas encore été appliquée, de telle sorte que le degré maximal d'implantation du groupe auquel appartient un distributeur est celui qui a été fixé par la législation antérieure, à savoir 25 % de la surface de vente en Catalogne ou 35 % de la surface de vente au sein de la zone d'influence de l'établissement dont l'implantation est projetée.

26 Selon l'article 33, paragraphe 2, dudit décret, le rapport sur le degré d'implantation doit être négatif si ce degré maximal d'implantation est dépassé. Le paragraphe 5 du même article prévoit une période maximale de six mois au terme de laquelle ce rap-

port doit être émis. À défaut, il est considéré comme favorable. Le paragraphe 7 de cet article dispose que ledit rapport est valable pour une durée de six mois.

D — *Le décret 379/2006*

27 Le PTSEC figure en annexe du décret 379/2006. L'article 7 de l'annexe du décret 379/2006 dispose que les grands établissements commerciaux ainsi que les établissements commerciaux moyens dans le secteur alimentaire et tous les établissements disposant d'une surface de vente égale ou supérieure à 1 000 m^2 qui vendent principalement des appareils électroménagers et de l'électronique de consommation, des articles et des accessoires de sport, des équipements personnels ou des articles de loisirs et des produits culturels doivent être soumis aux limitations de surface de vente prévues, pour chaque district et chaque municipalité, dans le PTSEC.

28 L'article 10, paragraphe 2, de l'annexe de ce décret énonce notamment:

«Dans les circonscriptions où l'offre est estimée excessive pour l'année 2009, il n'est prévu de manière générale aucune croissance sous la forme d'hypermarchés.

Dans les autres circonscriptions, il est prévu que la croissance prenne la forme d'hypermarchés, pour autant que cette forme de commerces n'absorbe pas plus de 9 % des dépenses commercialisables estimées de la circonscription pour l'année 2009 en produits d'usage quotidien et de 7 % de ces dépenses en produits d'usage non quotidien.»

29 L'annexe 1 de l'annexe du décret 379/2006 définit en particulier les surfaces maximales pour lesquelles des autorisations commerciales pouvaient être accordées au cours de la période allant de l'année 2006 à l'année 2009 pour les supermarchés, les hypermarchés, les établissements spécialisés ainsi que les centres commerciaux et les grands magasins dans chaque unité territoriale.

II — La procédure précontentieuse

30 À la suite de l'examen d'une plainte émanant d'entreprises du secteur de la grande distribution, la Commission a contesté la compatibilité avec l'article 43 CE de la réglementation portant sur les conditions d'implantation de grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne. Le 9 juillet 2004, elle a adressé une lettre de mise en demeure à ce sujet au Royaume d'Espagne.

31 Dans sa réponse du 13 octobre 2004, cet État membre a considéré que les critiques de la Commission n'étaient pas justifiées.

32 Le 27 décembre 2005, la loi 18/2005 a été adoptée. Selon la Commission, non seulement cette loi n'éliminait pas toutes les incompatibilités avec l'article 43 CE, mais, en outre, elle introduisait de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement dans le domaine d'activité concerné. Le 4 juillet 2006, elle a envoyé au Royaume d'Espagne une lettre de mise en demeure complémentaire. Dans sa réponse du 6 octobre 2006, ledit État membre contestait le caractère restrictif, injustifié et non proportionné de la réglementation concernée.

33 N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a adressé, le 23 octobre 2007, un avis motivé au Royaume d'Espagne par lequel elle lui demandait d'adapter ladite

réglementation afin de mettre fin à la violation alléguée dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis. Dans sa réponse du 3 janvier 2008, le Royaume d'Espagne a indiqué qu'il avait l'intention de modifier la réglementation en cause, mais que ces modifications seraient faites dans le cadre de la transposition de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36). Aucune mesure n'ayant été adoptée à l'expiration de ce délai, la Commission a introduit le présent recours.

34 Par ordonnance du président de la Cour du 21 janvier 2009, le Royaume de Danemark a été admis à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions du Royaume d'Espagne.

III — Sur le recours

A — *Sur la recevabilité*

35 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Cour peut examiner d'office si les conditions prévues à l'article 226 CE pour l'introduction d'un recours en manquement sont remplies (voir arrêt du 3 juin 2010, Commission/Espagne, C-487/08, Rec. p. I-4843, point 70 et jurisprudence citée).

36 Il convient également de rappeler qu'il résulte de l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour et de la jurisprudence y relative que toute requête introductive d'instance doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens, et que cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la

partie défenderesse de préparer sa défense et à la Cour d'exercer son contrôle. Il en découle que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours est fondé doivent ressortir d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même et que les conclusions de cette dernière doivent être formulées de manière non équivoque, afin d'éviter que la Cour ne statue ultra petita ou bien n'omette de statuer sur un grief (voir arrêt du 15 juin 2010, Commission/Espagne, C-211/08, Rec. p. I-5267, point 32 et jurisprudence citée).

37 Or, il convient de constater que, dans sa requête, la Commission demande à la Cour de déclarer que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE en imposant des restrictions à l'établissement de surfaces commerciales résultant de quatre lois et décrets dont les textes, tels qu'ils ont été soumis à la Cour, comportent plus de 200 pages et que ladite requête n'est pas exempte d'imprécisions.

38 Au point 46 de son mémoire en réplique, la Commission a cependant fourni une liste de restrictions spécifiques qui, combinée avec des références à la requête, facilite l'identification des restrictions concrètes considérées par cette institution comme découlant de la partie de la réglementation contestée qui a été adoptée par la Communauté autonome de Catalogne, à savoir la loi 18/2005 et les décrets 378/2006 et 379/2006.

39 Cette liste vise:

1) l'interdiction d'implanter des grands établissements commerciaux en dehors des tissus urbains consolidés d'un nombre limité de municipalités (article 4, paragraphe 1, de la loi 18/2005);

2) les limitations des surfaces de vente pour chaque circonscription et municipalité (article 7 de l'annexe du décret 379/2006 en liaison avec l'annexe 1 de celui-ci); plus précisément, la Commission soutient que:

   a) la limitation est particulièrement sévère en ce qui concerne les hypermarchés — l'implantation de nouveaux hypermarchés étant interdite dans 37 des 41 circonscriptions (annexe 1.2 de l'annexe du décret 379/2006);

   b) dans les quatre circonscriptions restantes, seule est autorisée l'implantation d'hypermarchés qui n'absorbent pas plus de 9 % des dépenses en produits d'usage quotidien ou de 7 % des dépenses en produits d'usage non quotidien (article 10, paragraphe 2, de l'annexe du décret 379/2006), et

   c) dans ces quatre circonscriptions, la superficie maximale est d'à peine 23 667 m^2 répartis entre six municipalités (annexe 1.2 de l'annexe du décret 379/2006);

3) l'exigence d'établissement d'un rapport sur le degré d'implantation, qui est contraignant s'il est négatif et qui doit être négatif si le degré d'implantation dépasse une certaine valeur (article 8 de la loi 18/2005 et articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006);

4) l'absence de définition claire des critères appliqués (article 10 de la loi 18/2005);

5) certains aspects de la procédure d'examen des demandes d'autorisation, à savoir:

a) le régime dit «du silence négatif» (articles 6 et 7 de la loi 18/2005);

b) l'obligation d'obtenir l'avis d'une commission consultative comprenant des concurrents des demandeurs d'autorisation (article 11 de la loi 18/2005 et article 26 du décret 378/2006);

c) la perception de taxes sans rapport avec le coût de ladite procédure (article 12 de la loi 18/2005), et

d) la durée excessive de celle-ci (article 33 du décret 378/2006 concernant les délais pour la délivrance et la validité du rapport sur le degré d'implantation).

40 Lors de l'audience de plaidoirie, la Commission a confirmé que les dispositions mentionnées dans ladite liste constituent tous les aspects de la réglementation adoptée par la Communauté autonome de Catalogne qui sont contestés.

41 En dehors de ces dispositions, il ressort également de la requête que la Commission conteste la compatibilité avec le droit de l'Union de l'article 6 de la loi 7/1996.

42 Cet article établit, à ses paragraphes 1 à 4, l'exigence d'une autorisation pour l'ouverture de grands établissements commerciaux ainsi que les critères applicables en ce qui concerne la délivrance de cette autorisation. Plus particulièrement, le paragraphe 2 dudit article établit les critères essentiels à cet égard et impose la consultation du tribunal de défense de la concurrence. En outre, le paragraphe 5 du même article prévoit que les communautés autonomes peuvent créer des commissions ayant pour mission d'établir un rapport sur l'implantation de grands établissements commerciaux.

43 Le Royaume d'Espagne soutient qu'il découle de la disposition finale de ladite loi que son article 6, paragraphes 3 à 5, n'est applicable qu'à défaut de réglementation spécifique adoptée par les communautés autonomes. Or, la Communauté autonome de Catalogne aurait adopté une telle réglementation spécifique. Par conséquent, au moment de l'introduction de la présente requête, lesdites dispositions ne seraient pas applicables dans cette communauté et ne devraient donc pas faire l'objet du recours.

44 La Commission fait valoir que son recours doit être dirigé contre lesdits paragraphes 3 à 5 étant donné qu'ils définissent les critères essentiels pour l'octroi des autorisations visées au paragraphe 2 du même article, qui fait partie de la réglementation de base contraignante sur tout le territoire espagnol. Les paragraphes 3 à 5 de cet article s'appliqueraient de manière supplétive dans la Communauté autonome de Catalogne afin de donner effet audit paragraphe 2. Et à supposer même que lesdits paragraphes 3 à 5 ne soient pas actuellement applicables dans cette communauté, la Commission considère que ces dispositions violeraient néanmoins le droit de l'Union dans la mesure où elles peuvent devenir applicables en cas d'abrogation ou de modification de la réglementation actuellement en vigueur.

45 À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, il incombe à la Commission de préciser dans le texte de la requête les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels le recours est fondé.

46 Or, force est de constater que, en tant qu'il concerne l'article 6, paragraphes 3 à 5, de la loi 7/1996, le présent recours ne présente pas la précision requise. En effet, il ne ressort pas avec suffisamment de précision de la requête, ni même de la réplique, en quoi ces dispositions seraient constitutives du manquement allégué par la Commission.

47 Par conséquent, le recours est irrecevable en ce qu'il porte sur l'article 6, paragraphes 3 à 5, de la loi 7/1996.

48 En revanche, en ce qui concerne l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la loi 7/1996 ainsi que les dispositions litigieuses qui ont été adoptées par la Communauté autonome de Catalogne, visées au point 39 du présent arrêt, malgré les imprécisions de la requête, la Cour estime qu'elle dispose d'éléments suffisants pour appréhender la portée de la violation du droit de l'Union reprochée au Royaume d'Espagne et de vérifier ainsi l'existence du manquement allégué par la Commission.

49 Par ailleurs, il apparaît manifestement à l'examen du mémoire en défense du Royaume d'Espagne que celui-ci a effectivement compris que la Commission lui reproche de restreindre la liberté d'établissement par la réglementation contestée et que cette institution critique celle-ci parce qu'elle affecterait les grands établissements commerciaux et non les établissements commerciaux moyens, ce qui désavantagerait en fait les opérateurs économiques des autres États membres, et parce qu'elle ne serait pas justifiée. Dans ces conditions, le Royaume d'Espagne a été en mesure de faire valoir utilement ses moyens de défense.

50 En conséquence, le présent recours est recevable en tant qu'il porte sur l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la loi 7/1996 ainsi que sur les dispositions visées au point 39 du présent arrêt de la loi 18/2005 et des décrets 378/2006 et 379/2006, ces trois derniers textes émanant de la Communauté autonome de Catalogne (ci-après la «réglementation litigieuse»).

B — *Sur le fond*

51 Le recours de la Commission comporte, en substance, trois griefs ayant trait à l'incompatibilité avec l'article 43 CE, respectivement, quant au premier, des limitations quant à l'emplacement et à la taille des grands établissements commerciaux, quant au deuxième, des conditions d'obtention de l'autorisation commerciale spécifique qui est requise pour l'implantation de tels établissements et, quant au troisième, de certains aspects de la procédure de délivrance de cette autorisation.

52 Le premier grief, relatif aux limitations quant à l'emplacement et à la taille des grands établissements commerciaux, vise l'interdiction d'implanter de tels établissements en dehors des tissus urbains consolidés d'un nombre limité de municipalités résultant de l'article 4, paragraphe 1, de la loi 18/2005 ainsi que des limitations des surfaces de vente pour chaque circonscription et municipalité qui découle de l'article 7 de l'annexe du décret 379/2006 en liaison avec l'annexe 1 de celui-ci. S'agissant des limitations des surfaces de vente pour chaque circonscription et municipalité, la Commission soutient que la limitation est particulièrement sévère dans le cas des hypermarchés. En effet, il résulterait du PTSEC que l'implantation de nouveaux hypermarchés serait interdite dans 37 des 41 circonscriptions. Dans les quatre circonscriptions restantes, l'implantation d'hypermarchés ne serait autorisée que pour autant que cette forme de commerce n'absorbe pas plus de 9 % des dépenses en produits d'usage quotidien ou de 7 % des dépenses en produits d'usage non quotidien, par application de l'article 10, paragraphe 2, de l'annexe du décret 379/2006. Enfin, il résulterait du PTSEC que, dans

ces quatre dernières circonscriptions, la superficie maximale pour les hypermarchés serait d'à peine 23 667 m^2 répartis entre six municipalités.

53 Le deuxième grief, relatif aux conditions d'obtention d'une autorisation commerciale spécifique, comporte six branches. La première porte sur la nécessité d'obtenir une autorisation commerciale spécifique préalablement à l'ouverture de grands établissements commerciaux, imposée par l'article 6, paragraphe 1, de la loi 7/1996, la deuxième porte sur la prise en compte, pour l'obtention d'une telle autorisation, de l'existence d'un équipement commercial dans la zone concernée ainsi que des effets d'une nouvelle implantation sur la structure commerciale de cette zone, en application de l'article 6, paragraphe 2, premier alinéa, de la loi 7/1996, la troisième porte sur l'exigence, pour l'obtention de cette autorisation, d'un rapport sur le degré d'implantation qui est contraignant s'il est négatif et qui doit être négatif si le degré d'implantation dépasse une certaine valeur, ainsi qu'il résulte de l'article 8 de la loi 18/2005 et des articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006, la quatrième porte sur l'exigence de consultation du tribunal de défense de la concurrence imposée par l'article 6, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la loi 7/1996, la cinquième porte sur l'obligation d'obtenir l'avis de la commission des équipements commerciaux dont sont membres des concurrents potentiels du demandeur d'autorisation, conformément aux articles 11 de la loi 18/2005 et 26 du décret 378/2006, et la sixième porte sur l'absence de définition claire des critères applicables en vertu de l'article 10 de la loi 18/2005.

54 Enfin, le troisième grief, relatif à certains aspects de la procédure de délivrance d'autorisation commerciale, est subdivisé en trois branches, la première portant sur le régime du silence négatif prévu aux articles 6 et 7 de la loi 18/2005, la deuxième portant sur la perception de taxes considérées comme sans rapport avec le coût de cette procédure en vertu de l'article 12 de la même loi et la troisième portant sur la durée excessive de ladite procédure qui résulterait de l'article 33, paragraphes 5 et 7, du décret 378/2006, concernant les délais de délivrance et de validité du rapport sur le degré d'implantation.

1. Argumentation des parties

55 La Commission fait valoir que la réglementation litigieuse constitue une restriction à la liberté d'établissement garantie par l'article 43 CE, dans la mesure où elle affecte les possibilités d'implantation des grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne. Ladite réglementation produirait un effet discriminatoire indirect en favorisant l'implantation des établissements commerciaux moyens plutôt que celle des grands établissements commerciaux. En effet, les opérateurs économiques souhaitant établir des établissements commerciaux moyens seraient en majorité de nationalité espagnole tandis que ceux souhaitant établir des grands établissements commerciaux seraient le plus souvent originaires d'autres États membres. Par ailleurs, la réglementation litigieuse ne serait pas susceptible d'être justifiée par l'une des raisons visées à l'article 46, paragraphe 1, CE. La Commission soutient à titre subsidiaire que les justifications invoquées par le Royaume d'Espagne ne sauraient en tout état de cause être admises.

56 Le Royaume d'Espagne conteste le manquement allégué. Cet État membre reconnaît que la réglementation litigieuse comporte certaines restrictions à la liberté d'établissement, mais soutient que celles-ci n'entraînent pas de discrimination, même indirecte, fondée sur la nationalité. Ladite réglementation serait justifiée par des raisons d'intérêt général, en particulier la protection des consommateurs, la protection de l'environnement et le bon aménagement du territoire. Elle serait à la fois propre à garantir la réalisation des objectifs poursuivis et n'irait pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ceux-ci.

57 Le Royaume de Danemark soutient qu'une réglementation telle que celle en cause, si elle n'est pas discriminatoire, ne devrait pas être considérée comme constituant une restriction à la liberté d'établissement interdite par le droit de l'Union, étant donné qu'elle n'affecte pas directement l'accès des opérateurs étrangers au marché. Le Royaume d'Espagne se rallie à cette thèse.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence des restrictions à la liberté d'établissement

58 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments de fait nécessaires à la vérification, par celle-ci, de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir en ce sens, notamment, arrêts du 5 octobre 1989, Commission/Pays-Bas, 290/87, Rec. p. 3083, points 11 et 12, ainsi que du 4 mars 2010, Commission/France, C-241/08, Rec. p. I-1697, point 22).

59 La validité de l'allégation de la Commission selon laquelle la réglementation litigieuse produirait des effets indirectement discriminatoires pour les opérateurs originaires des États membres autres que le Royaume d'Espagne présuppose que la Commission ait démontré qu'il y a une différence de traitement entre les grands établissements commerciaux et les autres établissements commerciaux, et que cette différence constitue un désavantage pour les grands établissements commerciaux. De plus, la Commission doit démontrer que ladite différence de traitement avantage les opérateurs espagnols du fait que ces opérateurs privilégient les petits et moyens établissements tandis que les opérateurs d'autres États membres préfèrent les grands établissements commerciaux.

60 Afin d'établir ces éléments, la Commission a produit une série de données chiffrées. Or, comme l'a constaté M^me^ l'avocat général au point 58 de ses conclusions, ces données, bien qu'elles présentent une certaine cohérence avec l'affirmation selon laquelle

les opérateurs espagnols ont une préférence pour les moyens établissements commerciaux et les opérateurs originaires d'autres États membres pour les grands établissements commerciaux, ne sont pas complètes. En effet, les informations fournies à la Cour ne permettent d'établir avec certitude ni le nombre d'établissements concernés ni la répartition selon le contrôle espagnol ou non espagnol d'une partie significative des établissements relevant de la catégorie des grands établissements conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la loi 18/2005. La Cour n'a pas non plus été informée de la répartition selon l'actionnariat des opérateurs économiques concernés pour les différentes catégories d'établissements.

61 À l'audience de plaidoirie, la Commission a exposé que la relation de causalité qui, selon elle, sous-tend la corrélation statistique résiderait dans le fait que les opérateurs étrangers préféreraient ouvrir de plus grands établissements en vue de réaliser les économies d'échelle nécessaires pour optimiser leurs chances de pénétration sur un nouveau territoire. Cependant, comme l'a révélé M^me^ l'avocat général au point 59 de ses conclusions, cette explication concerne l'entrée dans un nouveau marché éloigné du marché d'origine plutôt que la nationalité de l'opérateur.

62 Il s'impose dès lors de constater que la Commission n'a pas produit d'éléments concluants, susceptibles d'établir que les données chiffrées qu'elle a présentées à l'appui de sa thèse confirment effectivement la réalité de celle-ci. La Commission n'a pas non plus apporté d'autres éléments démontrant que la réglementation litigieuse produit des effets indirectement discriminatoires pour les opérateurs originaires d'autres États membres par rapport aux opérateurs espagnols.

63 Cependant, selon une jurisprudence constante, l'article 43 CE s'oppose à toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité (voir, notamment, arrêts du 14 octobre

2004, Commission/Pays-Bas, C-299/02, Rec. p. I-9761, point 15, et du 21 avril 2005, Commission/Grèce, C-140/03, Rec. p. I-3177, point 27).

64 Dans ce contexte, il importe de rappeler que la notion de «restriction» au sens de l'article 43 CE couvre les mesures prises par un État membre qui, quoique indistinctement applicables, affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et qui entravent ainsi le commerce intracommunautaire (voir, en ce sens, arrêts du 5 octobre 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, point 11, et du 28 avril 2009, Commission/Italie, C-518/06, Rec. p. I-3491, point 64, ainsi que, par analogie, arrêt du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, Rec. p. I-519, point 37).

65 Relève de cette catégorie, en particulier, une réglementation nationale qui subordonne l'établissement d'une entreprise d'un autre État membre à la délivrance d'une autorisation préalable, car celle-ci est susceptible de gêner l'exercice, par une telle entreprise, de la liberté d'établissement en l'empêchant d'exercer librement ses activités par l'intermédiaire d'un établissement stable (voir arrêt du 1er juin 2010, Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, Rec. p. I-4629, point 54).

66 En l'espèce, il convient de constater que la réglementation litigieuse, prise dans son ensemble, instaure un régime d'autorisation préalable s'appliquant à toute ouverture d'un grand établissement commercial sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne.

67 Or, premièrement, cette réglementation limite les zones d'implantation disponibles pour de nouveaux établissements et impose des limites aux surfaces de vente pouvant être autorisées pour ceux-ci.

68 Deuxièmement, ladite réglementation accorde une autorisation aux nouveaux établissements uniquement dans la mesure où il n'y aura pas d'incidence sur le petit commerce préexistant.

69 Troisièmement, elle établit plusieurs règles procédurales relatives à la délivrance de ladite autorisation susceptibles d'avoir une incidence négative réelle sur le nombre de demandes d'autorisation introduites et/ou sur le nombre d'autorisations accordées.

70 Par conséquent, la réglementation litigieuse, prise dans son ensemble, a pour effet de gêner et de rendre moins attrayant l'exercice, par des opérateurs économiques d'autres États membres, de leurs activités sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne par l'intermédiaire d'un établissement stable et d'affecter ainsi leur établissement sur le marché espagnol.

71 Le Royaume d'Espagne admet d'ailleurs que cette réglementation comporte certaines restrictions à la liberté d'établissement.

72 Dès lors, il convient de constater que la réglementation litigieuse, prise dans son ensemble, constitue une restriction à la liberté d'établissement au sens de l'article 43 CE.

b) Sur les justifications des restrictions à la liberté d'établissement

73 Selon une jurisprudence constante, les restrictions à la liberté d'établissement qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garan-

tir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 44; du 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 et C-172/07, Rec. p. I-4171, point 25, ainsi que Blanco Pérez et Chao Gómez, précité, point 61).

74 Parmi de telles raisons impérieuses reconnues par la Cour figurent entre autres la protection de l'environnement (voir, notamment, arrêt du 11 mars 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-2055, point 50 et jurisprudence citée), l'aménagement du territoire (voir, par analogie, arrêt du 1er octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rec. p. I-9021, point 29 et jurisprudence citée) ainsi que la protection des consommateurs (voir, notamment, arrêt du 13 septembre 2007, Commission/Italie, C-260/04, Rec. p. I-7083, point 27 et jurisprudence citée). En revanche, des objectifs de nature purement économique ne peuvent pas constituer une raison impérieuse d'intérêt général (voir en ce sens, notamment, arrêt du 15 avril 2010, CIBA, C-96/08, Rec. p. I-2911, point 48 et jurisprudence citée).

75 À cet égard, il convient de rappeler que, s'il incombe à l'État membre invoquant une raison impérieuse d'intérêt général pour justifier une restriction à une liberté de circulation de démontrer que sa réglementation est appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi, cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions (voir, en ce sens, arrêt du 10 février 2009, Commission/Italie, précité, point 66).

76 Il convient par conséquent d'examiner si la réglementation litigieuse, non pas prise dans son ensemble, mais en ce qui concerne chacune des restrictions spécifiques alléguées par la Commission, est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que celles invoquées par le Royaume d'Espagne et visées au point 56 du présent arrêt.

i) Sur le premier grief, relatif aux limitations quant à l'emplacement et à la taille des grands établissements commerciaux

77 Dans le cadre de son premier grief, la Commission vise les limitations quant à l'emplacement et à la taille des grands établissements commerciaux résultant de l'interdiction d'implanter de tels établissements en dehors des tissus urbains consolidés d'un nombre limité de municipalités, en application de l'article 4, paragraphe 1, de la loi 18/2005, ainsi que de la limitation des surfaces de vente pour chaque circonscription et municipalité conformément aux articles 7 et 10, paragraphe 2, de l'annexe du décret 379/2006 ainsi qu'à l'annexe 1.2 de celui-ci.

78 Le Royaume d'Espagne allègue que les dispositions ainsi visées sont propres à assurer la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement qu'elles poursuivent. En effet, en limitant l'implantation des grands établissements commerciaux aux lieux de concentration de population, où la demande est la plus forte, et en limitant la taille des établissements dans les zones moins peuplées, la réglementation litigieuse viserait à éviter des trajets en voiture polluants, à combattre le déclin urbain, à préserver un modèle urbain respectueux de l'environnement, à éviter la construction de nouvelles routes et à assurer un accès à ces établissements par les transports publics.

79 La Commission considère, au contraire, que les limitations en cause ne sont pas propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis.

80 À cet égard, il convient de constater que, contrairement à ce que soutient la Commission, des restrictions portant sur la localisation et la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme étant des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement invoqués par le Royaume d'Espagne.

81 Cependant, il ressort de l'article 10, paragraphe 2, de l'annexe du décret 379/2006 qu'aucune augmentation de l'offre commerciale sous la forme d'hypermarchés n'était prévue dans les circonscriptions où cette offre était estimée excessive pour l'année 2009. Ensuite, il découle de l'annexe 1.2 de l'annexe dudit décret que ladite offre a été estimée excessive pour cette année dans 37 des 41 circonscriptions de la Communauté autonome de Catalogne. Dans les quatre circonscriptions restantes, conformément audit article 10, paragraphe 2, une augmentation de l'offre commerciale ne pouvait intervenir sous la forme d'hypermarchés que pour autant que cette forme de commerces n'absorbe pas plus de 9 % des dépenses commercialisables estimées de la circonscription pour l'année 2009 en produits d'usage quotidien et plus de 7 % de ces dépenses en produits d'usage non quotidien. Enfin, il ressort de ladite annexe 1.2 que, dans ces quatre circonscriptions, la superficie maximale pour les hypermarchés était limitée à 23 667 m^2 répartis entre six municipalités.

82 Force est de constater que ces limitations spécifiques imposées par la réglementation litigieuse, prises dans leur ensemble, affectent d'une manière significative les possibilités d'ouvrir de grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne.

83 Dans de telles circonstances, les raisons susceptibles d'être invoquées par un État membre afin de justifier une dérogation au principe de la liberté d'établissement doivent être accompagnées d'une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité de la mesure restrictive adoptée par cet État membre ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation (voir arrêt du 22 décembre 2008, Commission/Autriche, C-161/07, Rec. p. I-10671, point 36 et jurisprudence citée).

84 Or, il convient de constater que le Royaume d'Espagne n'a pas avancé d'éléments suffisants tendant à expliquer les raisons pour lesquelles les restrictions en cause seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis.

85 Eu égard à cette absence d'explication et à l'incidence significative des limitations concernées sur les possibilités d'ouvrir de grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome de Catalogne, il y a lieu de considérer que les restrictions à la liberté d'établissement imposées à cet égard ne sont pas justifiées.

86 Il en résulte que le premier grief doit être accueilli.

ii) Sur le deuxième grief, relatif à l'exigence et aux conditions d'obtention d'une autorisation commerciale spécifique pour l'ouverture de grands établissements commerciaux

— Sur les trois premières branches

87 Par les trois premières branches du deuxième grief, la Commission conteste la légalité, respectivement, de l'article 6, paragraphe 1, de la loi 7/1996, imposant l'obtention d'une autorisation commerciale spécifique préalablement à l'ouverture de grands établissements commerciaux, du paragraphe 2, premier alinéa, dudit article 6, imposant de prendre en compte, pour la délivrance d'une telle autorisation, l'existence d'un équipement commercial dans la zone concernée ainsi que des effets d'une nouvelle implantation sur la structure commerciale de cette zone, et de l'article 8 de la loi 18/2005 ainsi que des articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006, imposant d'établir un rapport sur le degré d'implantation qui est contraignant s'il est négatif et qui doit être négatif si le degré d'implantation dépasse une certaine valeur.

88 Le Royaume d'Espagne soutient que les dispositions ainsi contestées poursuivent, de manière générale, des objectifs de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de protection des consommateurs, en visant, quant à ce dernier objectif, à assurer une concurrence plus efficace en termes de prix, de qualité et de choix.

89 La Commission considère au contraire que lesdites dispositions poursuivent des objectifs purement économiques en ce qu'elles tendent à protéger les petits commerces locaux.

90 En ce qui concerne tout d'abord la première branche, relative à l'exigence d'obtenir une autorisation préalable à l'ouverture d'un grand établissement commercial, découlant de l'article 6, paragraphe 1, de la loi 7/1996, il convient de constater que la Commission n'a pas exposé, ni dans sa requête, ni dans sa réplique, ni à l'audience de plaidoirie, en quoi ladite exigence, en soi, poursuivrait des objectifs purement économiques.

91 Le Royaume d'Espagne, pour sa part, a souligné que, en ce qui concerne l'implantation des grands établissements commerciaux, la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, tels qu'ils sont exposés au point 78 du présent arrêt, dépend d'une procédure d'autorisation préalable. Selon cet État membre, les dommages qui surviendraient en cas de non-réalisation de ces objectifs ne pourraient être réparés ex post, à savoir une fois l'implantation réalisée.

92 À cet égard, comme l'a constaté M[me] l'avocat général au point 91 de ses conclusions, l'instauration de mesures préventives, et par conséquent préalables, doit, dans le présent contexte, être considérée comme propre à assurer la réalisation de l'objectif de protection de l'environnement. En effet, l'adoption de mesures a posteriori, s'il s'avère que l'implantation d'un établissement commercial déjà construit a un impact négatif sur la protection de l'environnement, apparaît comme une alternative moins efficace

et plus coûteuse par rapport au système d'autorisation préalable. Le même raisonnement vaut en ce qui concerne l'objectif d'aménagement du territoire.

93 La Commission n'a pas non plus indiqué de quelle manière l'exigence d'obtenir une autorisation préalablement à l'ouverture d'un grand établissement commercial, en soi, irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs.

94 La première branche du deuxième grief doit par conséquent être rejetée.

95 En revanche, il y a lieu de constater que l'obligation, découlant de l'article 6, paragraphe 2, premier alinéa, de la loi 7/1996, de prendre en compte, pour la délivrance d'une telle autorisation, l'existence d'un équipement commercial dans la zone concernée ainsi que les effets d'une nouvelle implantation sur la structure commerciale de cette zone, visée par la deuxième branche du présent grief, concerne l'incidence sur le commerce préexistant et la structure du marché, et non pas la protection des consommateurs.

96 Il en va de même de l'obligation, dans le cadre de la procédure de délivrance de cette autorisation, d'établir un rapport sur le degré d'implantation, qui est contraignant s'il est négatif et qui doit être négatif si le degré d'implantation dépasse une certaine valeur, obligation résultant de l'article 8 de la loi 18/2005 et des articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006, qui est visée par la troisième branche du présent grief.

97 À cet égard, il convient de constater que ces dispositions requièrent l'application de plafonds en ce qui concerne le degré d'implantation et l'incidence sur le commerce de détail préexistant au-delà desquels il est impossible d'ouvrir de grands établissements commerciaux et/ou des établissements commerciaux moyens.

98 Or, de telles considérations, étant de nature purement économique, ne peuvent, conformément à la jurisprudence rappelée au point 74 du présent arrêt, constituer une raison impérieuse d'intérêt général.

99 Par conséquent, il y a lieu d'accueillir les deuxième et troisième branches du deuxième grief.

— Sur la quatrième branche

100 Dans le cadre de cette branche, la Commission conteste la compatibilité avec l'article 43 CE de l'article 6, paragraphe 2, second alinéa, de la loi 7/1996, qui impose la consultation du tribunal de défense de la concurrence.

101 De manière générale, le Royaume d'Espagne fait valoir que les dispositions relatives à l'obtention d'une autorisation commerciale spécifique, dont celle prévoyant l'obligation de consulter le tribunal de défense de la concurrence, sont motivées par des objectifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ainsi que de protection des consommateurs, qu'elles sont propres à assurer la réalisation de ces objectifs et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

102 La Commission n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles elle estime que les justifications ainsi invoquées par le Royaume d'Espagne ne peuvent être admises.

103 En l'absence de précisions concrètes quant à la présente branche, et étant donné que, ainsi que l'a constaté M^me^ l'avocat général au point 96 de ses conclusions, une obligation de consulter un organe chargé d'examiner des questions de concurrence, émettant un rapport non contraignant, apparaît propre à garantir la réalisation des objectifs invoqués par le Royaume d'Espagne sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre, il convient de rejeter la quatrième branche du deuxième grief.

— Sur la cinquième branche

104 La cinquième branche du deuxième grief porte sur l'exigence de consultation de la commission des équipements commerciaux découlant de l'article 11 de la loi 18/2005 et de l'article 26 du décret 378/2006.

105 À cet égard, la Commission ne semble pas critiquer l'existence de ladite commission ou l'obligation de la consulter en tant que telle, mais le fait qu'elle est composée de concurrents potentiels de l'opérateur économique souhaitant implanter un nouveau grand établissement en Catalogne.

106 De même que pour les autres branches du présent grief, le Royaume d'Espagne fait valoir que ces dispositions sont motivées par des objectifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, qu'elles sont propres à garantir la réalisation de ces objectifs et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

107 L'article 11 de la loi 18/2005 prévoit que la commission des équipements commerciaux établit un rapport non seulement sur les questions liées à la délivrance d'autorisations commerciales par la Généralité, mais également sur des questions de planification liées à la désignation des zones dans lesquelles des établissements commerciaux peuvent être ouverts, y compris la présentation de propositions de modification du PTSEC et de délimitation du «tissu urbain consolidé des municipalités».

108 L'instauration d'une telle commission, avec mission d'établir un rapport avant qu'une décision de délivrer ou de refuser une autorisation soit arrêtée, prenant notamment en compte l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, est propre à garantir la réalisation des objectifs poursuivis à cet égard par cette disposition.

109 Par ailleurs, ainsi que l'a constaté M[me] l'avocat général au point 102 de ses conclusions, l'existence de cette commission ainsi que ses tâches ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

110 En revanche, l'article 26, paragraphe 1, du décret 378/2006, selon lequel ladite commission est composée de sept membres représentant les services de la Généralité, de six membres représentant les municipalités, de sept membres représentant le secteur commercial ainsi que de deux experts désignés par le département du commerce de la Généralité et d'un secrétaire, n'apparaît pas apte à assurer la réalisation des objectifs poursuivis.

111 En effet, il convient de constater que le seul intérêt sectoriel représenté dans cette commission est celui du commerce local préexistant. Or, un organisme composé de cette sorte, au sein duquel les intérêts liés tant à la protection de l'environnement qu'à celle des consommateurs ne sont pas représentés, tandis que le sont les concurrents

potentiels du demandeur d'autorisation, ne peut constituer un instrument apte à réaliser des objectifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs.

112 Ainsi, l'existence de la commission des équipements commerciaux instaurée par l'article 11 de la loi 18/2005 et ses fonctions telles qu'elles sont exposées dans cet article peuvent être justifiées. En revanche, sa composition telle qu'elle est prévue à l'article 26 du décret 378/2006 n'est pas apte à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par l'instauration de cette commission.

113 Il en résulte que la cinquième branche du deuxième grief doit être accueillie en ce qui concerne la composition de ladite commission telle qu'elle est prévue à l'article 26 du décret 378/2006.

— Sur la sixième branche

114 Par la sixième branche du deuxième grief, la Commission conteste la compatibilité avec le droit de l'Union de l'article 10 de la loi 18/2005.

115 Elle fait valoir à cet égard que certains critères en fonction desquels la Généralité ou les autorités municipales doivent se prononcer sur les demandes d'autorisation commerciale manquent de précision. Elle vise plus particulièrement les «conditions qui assurent la sécurité du projet et l'intégration de l'établissement dans l'environnement urbain», «la mobilité générée par le projet» et le «droit des consommateurs à disposer d'une offre large et variée en termes de qualité, de quantité, de prix et de caractéristiques des produits». Selon la Commission, de tels critères empêchent les

demandeurs d'évaluer de manière précise leurs chances d'obtenir une autorisation et accordent un trop grand pouvoir d'appréciation aux autorités qui délivrent les autorisations.

116 Le Royaume d'Espagne admet que le critère du «droit des consommateurs à disposer d'une offre large et variée en termes de qualité, de quantité, de prix et de caractéristiques des produits» peut être considéré comme insuffisamment précis, mais soutient que tel n'est pas le cas des deux autres critères contestés. En tout état de cause, cet État membre fait valoir que la seule absence de définition précise ne rend pas les critères inadaptés à la réalisation des objectifs de protection de l'environnement et des consommateurs. Le législateur de l'Union ferait d'ailleurs usage de la même technique, indiquant des critères à appliquer sans spécifier de valeurs par rapport auxquelles il serait possible de déterminer à l'avance, de manière précise, si une demande sera accueillie favorablement ou non.

117 À cet égard, il convient de relever que la Commission conteste non pas la nature des critères concernés, mais uniquement leur manque de précision. Or, s'il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial, il faut constater, à l'instar de M^me^ l'avocat général au point 116 de ses conclusions, qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils ou des plafonds précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement.

118 Les critères mentionnés à l'article 10 de la loi 18/2005 n'étant pas imprécis au point de devenir inadaptés à la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs invoqués par le Royaume d'Espagne ou disproportionnés par rapport à ces objectifs, il convient de rejeter la sixième branche du deuxième grief.

iii) Sur le troisième grief, relatif à certains aspects de la procédure de délivrance d'autorisation commerciale

— Sur la première branche

119 Par la première branche du troisième grief, la Commission critique le régime du silence négatif prévu aux articles 6 et 7 de la loi 18/2005.

120 Le Royaume d'Espagne allègue que ce régime constitue une garantie en faveur de tout intéressé ayant soumis à l'autorité compétente une demande d'autorisation commerciale nécessaire pour l'ouverture, l'agrandissement ou le transfert de moyens et de grands établissements commerciaux en vertu desdites dispositions. En effet, ce mécanisme lui permettrait d'agir face à l'inaction de l'administration en saisissant les tribunaux à l'expiration du délai maximal prévu pour se prononcer sur la demande d'autorisation lorsque aucune décision n'est intervenue.

121 La Commission soutient que ledit mécanisme est disproportionné et que le même objectif pourrait être atteint par un régime de «silence positif».

122 Il est vrai qu'un régime impliquant qu'une demande d'autorisation est considérée comme accordée, et non comme refusée, si aucune décision rejetant celle-ci n'est prise dans le délai spécifié pourrait apparaître comme moins restrictif. Un tel régime, comme l'a relevé M^me^ l'avocat général au point 120 de ses conclusions, est d'ailleurs prévu à l'article 33, paragraphe 5, du décret 378/2006 concernant la délivrance du rapport relatif au degré d'implantation.

123 Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 75 du présent arrêt, s'il est vrai qu'il incombe à l'État membre invoquant une raison impérieuse d'intérêt général pour justifier une restriction à une liberté de circulation de démontrer que sa réglementation est appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi, cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions.

124 À cet égard, il ne saurait être dénié aux États membres la possibilité de réaliser des objectifs tels que la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs par l'introduction de règles aisément gérées et contrôlées par les autorités compétentes (voir, par analogie, arrêt du 16 décembre 2010, Josemans, C-137/09, Rec. p. I-13019, point 82).

125 Le régime du silence négatif, prévu dans le cadre d'une procédure de demande d'autorisation commerciale ayant comme objectifs la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs, dont la fonction est d'assurer la sécurité juridique dans l'hypothèse où l'autorité chargée de se prononcer sur cette demande ne prend pas une décision explicite dans le délai prescrit, en disposant que cette inaction constitue une décision implicite de rejet, permettant ainsi à l'intéressé ayant soumis ladite demande de saisir les tribunaux, apparaît comme aisément gérable et contrôlable par les autorités compétentes. Le Royaume d'Espagne a, par ailleurs, expliqué que, en l'absence d'une décision dans le cadre dudit régime, l'administration reste tenue d'adopter un acte motivé mettant fin à la procédure.

126 Il en résulte que la première branche du troisième grief doit être rejetée.

— Sur la deuxième branche

127 Dans le cadre de la deuxième branche du troisième grief, la Commission soutient que les taxes prévues à l'article 12 de la loi 18/2005 pour le traitement d'une demande d'autorisation et pour le rapport sur le degré d'implantation représentent, pour les opérateurs économiques concernés, des charges ayant un effet dissuasif sur l'établissement sur le territoire catalan. Ces taxes, n'ayant pas de rapport avec le coût de la procédure de délivrance d'autorisation commerciale, seraient disproportionnées.

128 Le Royaume d'Espagne fait observer que ces taxes sont fixées à un certain montant par mètre carré de la surface de vente dont l'implantation est envisagée. Ce montant aurait 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 aurait été adapté depuis lors en fonction de l'inflation. Cela permettrait aux opérateurs de calculer à l'avance le montant des taxes avec certitude. Cet État membre ajoute que le paiement desdites taxes se fait de manière fractionnée, de sorte qu'un demandeur qui se désiste n'aura pas à payer l'entièreté des taxes et que celles-ci se montent, en moyenne, à environ 0,1 % du coût total du projet.

129 À cet égard, il convient de constater 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.

130 La deuxième branche du troisième grief doit dès lors être rejetée.

— Sur la troisième branche

131 Dès lors que, conformément au point 99 du présent arrêt, la troisième branche du deuxième grief doit être accueillie, la Cour ayant constaté que l'exigence d'établissement d'un rapport sur le degré d'implantation telle que prévue à l'article 8 de la loi 18/2005 ainsi qu'aux articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006 ne peut être justifiée, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le caractère raisonnable ou non des délais d'obtention et de validité d'un tel rapport, que conteste la Commission par la troisième branche du troisième grief.

Sur les dépens

132 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens, notamment, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. En l'espèce, les parties ayant succombé respectivement sur un ou plusieurs chefs, il y a lieu de décider que chacune d'elles supporte ses propres dépens.

133 Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, de ce même règlement, le Royaume de Danemark, qui est intervenu au présent litige, supportera ses propres dépens.

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

1) Le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE en adoptant et/ou en maintenant en vigueur les dispositions suivantes:

— l'article 4, paragraphe 1, de la loi 18/2005, relative aux équipements commerciaux (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales), du 27 décembre 2005, dans la mesure où il interdit l'implantation de grands établissements commerciaux en dehors des tissus urbains consolidés d'un nombre limité de municipalités;

— les articles 7 et 10, paragraphe 2, de l'annexe du décret 379/2006, portant approbation du plan territorial sectoriel d'équipements commerciaux (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales), du 10 octobre 2006, ainsi que l'annexe 1 de celui-ci, dans la mesure où ces dispositions limitent l'implantation de nouveaux hypermarchés à un nombre réduit de circonscriptions et imposent que de tels nouveaux hypermarchés n'absorbent pas plus de 9 % des dépenses en produits d'usage quotidien et de 7 % des dépenses en produits d'usage non quotidien;

— l'article 6, paragraphe 2, premier alinéa, de la loi 7/1996, portant réglementation du commerce de détail (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista), du 15 janvier 1996, l'article 8 de la loi 18/2005, relative aux équipements commerciaux, du 27 décembre 2005, et les articles 31, paragraphe 4, et 33, paragraphe 2, du décret 378/2006, portant exécution de la loi 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005), du 10 octobre 2006, dans la mesure où ces dispositions requièrent l'application de plafonds en ce qui concerne le degré d'implantation et l'incidence sur le commerce de détail préexistant au-delà desquels il est impossible

d'ouvrir de nouveaux grands établissements commerciaux et/ou de nouveaux établissements commerciaux moyens, et

— **l'article 26 du décret 378/2006, portant exécution de la loi 18/2005, du 10 octobre 2006, dans la mesure où il régit la composition de la Comisión de Equipamientos Comerciales (commission des équipements commerciaux) en assurant la représentation des intérêts du commerce de détail préexistant et en ne prévoyant pas la représentation des associations actives dans le domaine de la protection de l'environnement et des groupements d'intérêt œuvrant à la protection des consommateurs.**

2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur le recours en tant qu'il concerne la compatibilité avec l'article 43 CE de l'article 33, paragraphes 5 et 7, du décret 378/2006, portant exécution de la loi 18/2005, du 10 octobre 2006.**

3) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

4) **La Commission européenne, le Royaume d'Espagne et le Royaume de Danemark supportent leurs propres dépens.**

Signatures