CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 18 novembre 1999 *

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes vous demande de constater que, en subordonnant, en vertu des articles 1er et 6 de la loi n° 82, du 25 janvier 1994 [1] (ci-après la «loi n° 82»), la prestation de services de nettoyage, de désinfection, de désinsectisation, de dératisation et d'assainissement (ci-après les services de «nettoyage»), par des opérateurs établis dans d'autres États membres qu'en Italie, à une inscription aux registres visés à l'article 1er de ladite loi, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE).

I — Les dispositions nationales litigieuses

2. La loi n° 82 a pour objet de régir l'exercice des activités de nettoyage.

3. L'article 1er, paragraphe 1, de cette loi prévoit ce qui suit:

«*Inscription des entreprises de nettoyage au registre du commerce ou au registre provincial des entreprises artisanales*

1. Les entreprises qui exercent des activités de nettoyage, de désinfection, de désinsectisation, de dératisation ou d'assainissement, ci-après dénommées 'entreprises de nettoyage', sont inscrites au registre du commerce prévu par le texte unique approuvé par le décret royal n° 2011, du 20 septembre 1934, modifié ultérieurement, ou au registre provincial des entreprises artisanales prévu à l'article 5 de la loi n° 443, du 8 août 1985, si elles remplissent les conditions prévues par la présente loi.»

* Langue originale: le français.

1 — *GURI* n° 27, du 3 février 1994, p. 4.

4. Le non-respect de cette disposition donne lieu aux sanctions énoncées par l'article 6 de la loi n° 82 qui dispose:

« *Sanctions*

1. ...

2. Au cas où l'entreprise exerce les activités visées par la présente loi sans être inscrite au registre du commerce ou au registre provincial des entreprises artisanales, ou si elle exerce ces activités malgré la suspension ou après l'annulation de l'inscription, le propriétaire de l'entreprise individuelle, le fondé de pouvoir qui dirige l'entreprise, une de ses branches ou un de ses sièges, l'ensemble des associés dans le cas d'une société en nom collectif, les associés commandités dans le cas d'une société en commandite simple ou par actions, ou les administrateurs dans tous les autres types de sociétés, y compris les coopératives, sont punis d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à six mois ou d'une amende de deux cent mille à un million de lires.

3. Si l'entreprise de nettoyage confie l'exercice des activités visées par la présente loi à des entreprises qui se trouvent dans les situations pouvant entraîner des sanctions, indiquées au paragraphe 2, le propriétaire de l'entreprise individuelle, le fondé de pouvoir qui dirige l'entreprise, une de ses branches ou un de ses sièges, l'ensemble des associés dans le cas d'une société en nom collectif, les associés commandités dans le cas d'une société en commandite simple ou par actions, ou les administrateurs dans tous les autres types de sociétés, y compris les coopératives, sont punis d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à six mois ou d'une amende de deux cent mille à un million de lires.

4. Toute personne qui conclut des contrats portant sur l'exercice des activités visées par la présente loi avec des entreprises de nettoyage qui ne sont pas inscrites au registre du commerce ou au registre des entreprises artisanales, qui en ont été radiées ou dont l'inscription a été suspendue, ou qui, en tout état de cause, recourt à titre onéreux aux services de telles entreprises, est punie d'une amende administrative d'un montant d'un million à deux millions de lires. Dans le cas où de tels contrats sont conclus par des entreprises ou des entités publiques, celles-ci sont punies d'une amende administrative d'un montant de dix millions à cinquante millions de lires.

5. Les contrats conclus avec des entreprises de nettoyage qui ne sont pas inscrites au registre du commerce ou au registre provincial des entreprises artisanales, qui en ont été radiées ou dont l'inscription a été suspendue, sont nuls. »

II — La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

5. Par lettre du 3 avril 1995, la Commission a communiqué au gouvernement italien les raisons pour lesquelles elle considérait que les articles 1er et 6 de la loi n° 82 étaient contraires à l'article 59 du traité et l'a mis en demeure de lui transmettre ses observations dans un délai de deux mois à compter de la réception de ladite lettre.

6. N'ayant reçu aucune réponse, la Commission a engagé la procédure précontentieuse prévue par l'article 169, premier alinéa, du traité CE (devenu article 226, premier alinéa, CE) et a adressé, le 12 mars 1996, un avis motivé au gouvernement italien en l'invitant à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

7. Le gouvernement italien n'ayant donné aucune suite à cet avis, la Commission a introduit le présent recours le 2 octobre 1998.

8. Dans sa requête, la Commission fait valoir que l'obligation d'inscription au registre des entreprises et les graves sanctions prévues en cas de non-respect de cette obligation enfreignent manifestement l'article 59 du traité. En effet, en édictant des sanctions telles que des peines d'emprisonnement et des amendes pouvant atteindre 50 millions de ITL en cas de non-respect de l'article 1er, l'article 6 de la loi n° 82 fait de l'inscription au registre des entreprises une condition essentielle pour l'exercice d'activités de nettoyage sur le territoire italien. Dans la mesure où cette obligation s'applique également à des opérateurs établis dans d'autres États membres qu'en Italie, elle empêche la libre prestation de services ou, à tout le moins, lui fait obstacle.

9. La Commission ajoute que la loi n° 82 opère, en outre, une discrimination déguisée au détriment des opérateurs établis dans les autres États membres. En effet, cette condition relative à l'inscription conduit, en pratique, à dissuader les opérateurs économiques établis dans d'autres États membres à exercer, en Italie, les activités de nettoyage visées. Selon la Commission, il n'est guère vraisemblable qu'un opérateur économique d'un autre État membre puisse supporter les obligations administratives nécessaires à l'inscription sur les registres des entreprises en vue de fournir des services sous une forme plus ou moins occasionnelle et ponctuelle et, de toute façon, de manière temporaire et non régulière.

10. La Commission relève de plus que l'inscription au registre des entreprises comporte le paiement d'une «redevance» appelée «droit annuel» régie par l'arti-

cle 18 de la loi n° 580, du 29 décembre 1993, qui porte création du registre des entreprises [2].

11. La Commission observe enfin que les exigences imposées par votre Cour en ce qui concerne les justifications à des restrictions à la libre prestation de services ne sont pas satisfaites. Votre Cour admet que de telles restrictions puissent être justifiées par «des raisons impérieuses d'intérêt général»; toutefois, elle n'accueille cette justification que si «cet intérêt n'est pas sauvegardé par des règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi» [3]. Or, le gouvernement italien s'étant abstenu de répondre tant à la lettre de mise en demeure qu'à l'avis motivé, cette vérification s'avère impossible.

12. À supposer que l'obligation prévue par l'article 1er de la loi n° 82 soit conçue comme un instrument de contrôle préventif de la fiabilité, notamment d'un point de vue pénal, des responsables des entreprises de nettoyage, la Commission observe que cette justification ne répondrait pas aux exigences de votre jurisprudence parce que des conditions d'honorabilité équivalentes à celles prévues par la loi n° 82 sont requises pour l'exercice de ces activités dans les autres États membres. Conformément à votre arrêt Säger précité [4], une telle exigence ne pourrait pas être considérée comme «objectivement nécessaire en vue de garantir l'observation des règles professionnelles et d'assurer la protection du destinataire des services» de nettoyage. En d'autres termes, la loi italienne entraînerait un cumul inutile et donc inadmissible des garanties de moralité professionnelle requises par l'État membre où la prestation de services a lieu (l'Italie) et par l'État où le prestataire de services a son siège [5].

13. En conclusion, la Commission estime que la loi n° 82 viole le principe de proportionnalité puisque les mesures prises pour atteindre l'objectif qui consiste à assurer la protection du destinataire des services de nettoyage sont inappropriées. Elle observe que des mesures de contrôle moins contraignantes et aussi efficaces auraient pu être édictées, telles que la production par l'entreprise de nettoyage établie dans un autre État membre d'attestations relatives à l'inscription sur des registres correspondant au registre italien des entreprises.

14. Dans son mémoire en défense, le gouvernement italien fait valoir que sont en préparation des textes qui devraient être insérés dans un règlement en cours d'adoption. Ce règlement a pour but de simplifier les procédures relatives à l'inscription, aux modifications et à la radiation des entreprises et des sociétés commerciales. Ces textes devraient préciser que les entreprises de nettoyage établies dans les autres États membres seront dispensées de l'obligation d'être inscrites au registre des entreprises et

2 — Supplément ordinaire n° 6 de la *GURI* n° 7, du 11 janvier 1994.

3 — Arrêt du 25 juillet 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221, point 15).

4 — Ibidem, point 15.

5 — Voir, notamment, l'arrêt du 17 décembre 1981, Webb (279/80, Rec. p. 3305, point 20).

de la justification des conditions requises par la loi n° 82 pour exercer les activités de nettoyage, dès lors qu'elles n'établissent pas de sièges secondaires ou d'agences locales sur le territoire national. Le gouvernement italien précise toutefois que, en pratique, les entreprises établies dans les autres États membres peuvent exercer les activités en cause sans avoir à justifier de l'accomplissement de ces formalités. Pour ces motifs, le gouvernement italien espère que le litige deviendra bientôt sans objet et que la Commission renoncera au présent recours.

15. Dans son mémoire en réplique, la Commission souligne que le fait que les formalités requises par la loi n° 82 ne sont pas, en pratique, exigées à l'égard des entreprises de nettoyage établies dans d'autres États membres n'est pas de nature à faire échec à la procédure en manquement engagée contre le gouvernement italien. Elle demande en conséquence que votre Cour constate l'existence de l'infraction à l'article 59 du traité et déclare que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition du traité et soit condamnée aux dépens.

16. Dans son mémoire en duplique, le gouvernement italien confirme qu'il parachève les dispositions nationales qui seront insérées dans le règlement visé dans son mémoire en réponse et qu'il informera la Commission et la Cour dès que ce texte sera définitivement adopté.

III — Prise de position sur le manquement

17. L'article 59, premier alinéa, du traité impose aux États membres l'obligation de supprimer progressivement, au cours de la période de transition, toutes les restrictions à la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

18. L'obligation d'éliminer de telles restrictions est interprétée par votre Cour comme interdisant toutes les discriminations exercées à l'encontre du fournisseur de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie [6]. Selon votre Cour, le principe d'égalité de traitement, dont l'article 59 n'est qu'une expression particulière, prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat [7].

19. Vous avez également jugé que, en l'absence d'harmonisation des règles appli-

6 — Voir, notamment, les arrêts du 3 décembre 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299, point 25); du 18 janvier 1979, Van Wesemael e.a. (110/78 et 111/78, Rec. p. 35, point 27); Webb, précité, point 14, et du 29 octobre 1998, Commission/Espagne (C-114/97, Rec. p. I-6717, point 48).

7 — Arrêts du 5 décembre 1989, Commission/Italie (C-3/88, Rec. p. 4035, point 8), et du 3 juin 1992, Commission/Italie (C-360/89, Rec. p. I-3401, point 11).

cables aux services ou d'un régime d'équivalence, des entraves à la liberté prévue par l'article 59 du traité peuvent résulter de réglementations nationales qui subordonnent l'*exercice d'activités de services* au respect ou à l'accomplissement de certaines formalités légales, *même si elles sont indistinctement applicables aux prestataires de services* établis dans le territoire sur lequel la prestation est fournie ou dans un État membre autre que celui où elle doit l'être, *dès lors* qu'elles sont de nature à interdire ou à gêner les activités du fournisseur de services établi dans un autre État membre où il assure légalement des services analogues [8].

20. Votre Cour a précisé, en outre, que la libre prestation de services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par l'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État destinataire, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire de services est soumis dans l'État membre où il est établi.

21. Enfin, ces limitations doivent être objectivement nécessaires en vue de garantir la réalisation de l'objectif qui est le leur et, en tout cas, ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif [9].

22. Ainsi, votre Cour a jugé que, si l'article 59 et l'article 60 du traité CE (devenu article 50 CE) ont pour but principal de permettre au prestataire de services d'exercer son activité dans l'État membre destinataire sans discrimination par rapport aux ressortissants de cet État, ils n'impliquent pas pour autant que toute législation nationale applicable aux ressortissants de cet État et visant normalement une activité permanente des personnes établies dans celui-ci puisse être appliquée intégralement de la même manière à des activités, de caractère temporaire, exercées par des personnes établies dans d'autres États membres [10].

23. De même, vous avez dit pour droit, d'une part, que les conditions que l'État membre destinataire impose ne peuvent pas faire double emploi avec les conditions légales équivalentes déjà remplies dans l'État d'établissement et, d'autre part, que l'autorité de contrôle de l'État membre destinataire doit prendre en considération

8 — Voir, notamment, les arrêts du 25 juillet 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a. (C-288/89, Rec. p. I-4007, point 12); Säger, précité, point 12; du 5 juin 1997, SETTG (C-398/95, Rec. p. I-3091, point 16), et du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop (C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843, point 51).

9 — Arrêts du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755, point 27); du 26 février 1991, Commission/Italie (C-180/89, Rec. p. I-709, points 17 et 18), et du 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351, points 29 à 31).

10 — Arrêts Webb, précité, point 16, et du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, Rec. p. I-3591, point 26).

les contrôles et vérifications déjà effectués dans l'État membre d'établissement [11].

24. En outre, dans l'arrêt du 30 avril 1998, Bellone [12], vous deviez vérifier si les dispositions d'une directive communautaire relative à la coordination des droits des États membres concernant les agents commerciaux indépendants s'opposaient aux prescriptions d'une loi italienne qui subordonnaient les droits de ces agents à l'obligation de s'inscrire au registre prévu à cet effet. À cet égard, vous avez dit pour droit que, «bien que la pratique italienne semble ne pas appliquer la condition de l'inscription au registre aux agents étrangers, il n'en reste pas moins que les dispositions nationales en cause au principal, qui sont formulées de manière générale, englobent également les relations d'agence entre parties établies dans des États membres différents. Elles sont cependant de nature à gêner sensiblement l'établissement et le fonctionnement de contrats d'agence entre parties dans des États membres différents et sont dès lors également, sous cet aspect, contraires aux finalités de la directive».

25. Il nous semble que, par analogie, la même solution devrait être apportée au présent litige.

26. En effet, il est patent, et cela n'a pas été contesté par le gouvernement italien, que, par la généralité de ses termes, la loi n° 82 s'applique à tout prestataire de services établi ou non sur le territoire italien, que celui-ci offre occasionnellement ou régulièrement des prestations de services en Italie. En outre, cette législation n'exclut pas de son champ d'application le prestataire de services établi dans un autre État membre que l'Italie et qui a déjà satisfait, conformément à la législation interne de l'État d'établissement, aux formalités requises par la loi italienne. Il nous faut donc conclure que la loi n° 82 ne respecte pas les prescriptions de l'article 59 du traité.

27. La circonstance selon laquelle, en pratique, cette loi ne serait pas appliquée à l'encontre des personnes ou entreprises de services de nettoyage établies sur le territoire des États membres autres que l'Italie n'est pas de nature à remettre en cause ces conclusions. En effet, aux termes d'une jurisprudence constante, vous avez dit pour droit que: «l'incompatibilité d'une législation nationale avec les dispositions communautaires, même directement applicables, ne peut être définitivement éliminée qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même valeur juridique que celles qui doivent être modifiées. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées

11 — Arrêt Commission/Allemagne, précité, point 47.

12 — C-215/97, Rec. p. I-2191, point 17.

comme constituant une exécution valable des obligations du traité » [13].

28. Enfin, il y a lieu d'observer que, à ce jour, la République italienne n'a fait connaître ni à la Commission ni à votre Cour les textes nationaux qui rendraient la législation italienne conforme aux exigences de l'article 59 du traité. Au demeurant, à supposer même que cette mise en conformité soit avérée, il résulte de votre jurisprudence constante que le manquement dénoncé est constitué dès lors que, dans le délai fixé par une directive [14] ou encore au terme du délai imparti par la Commission à l'État membre en cause pour se conformer à son avis motivé [15], l'État concerné n'a toujours pas pris les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux prescriptions du droit communautaire.

29. Or, il est manifeste que, au terme du délai prescrit par la Commission dans son avis motivé, le texte italien de mise en conformité n'était toujours pas adopté.

30. Par conséquent, nous estimons que, en n'énonçant pas de façon explicite, dans les dispositions de la loi italienne litigieuse, que les exigences de l'inscription au registre des entreprises ne s'appliquent pas aux personnes ou aux entreprises de services de nettoyage établies dans d'autres États membres qu'en Italie, ces dernières se trouvent dans un état d'incertitude au sujet de leur situation juridique et sont exposées à des poursuites pénales injustifiées.

31. Il résulte de ce qui précède que la loi n° 82, et notamment ses articles 1er et 6, contrevient aux prescriptions de l'article 59 du traité. Nous vous proposons donc de faire droit au recours de la Commission.

32. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République italienne ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la Commission.

13 — Voir, notamment, l'arrêt du 13 mars 1997, Commission/France (C-197/96, Rec. p. I-1489, point 14).

14 — Voir, par exemple, l'arrêt du 21 septembre 1999, Commission/Italie (C-362/98, Rec. p. I-6299, point 7).

15 — Arrêts du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne (C-61/94, Rec. p. I-3989, point 42), et du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 32).

Conclusion

33. Sur la base des considérations qui précèdent, nous vous proposons de déclarer que:

« 1) En subordonnant, en vertu des articles 1er et 6 de la loi n° 82, du 25 janvier 1994, la prestation de services de nettoyage, de désinfection, de désinsectisation, de dératisation et d'assainissement, par des opérateurs établis dans d'autres États membres qu'en Italie, à une inscription aux registres visés à l'article 1er de ladite loi, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE).

2) La République italienne est condamnée aux dépens. »