

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université de Louvain
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Les plans d'urbanisme et le commerce

CJUE, 30 janvier 2018, C-360/15 et C-31/16, commune d'Amersfoort et Visser BV

Directive 2006/123 relative aux services dans le marché intérieur – Exclusion des services et réseaux de communications électroniques – Charges pécuniaires imposées à l'opérateur (directive 2002/20) – Plan d'occupation des sols interdisant certaines activités de commerce – Conditions.

L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne porte en fait sur deux affaires qui ont été jointes en raison, semble-t-il, de ce qu'elles portent toutes les deux sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive 2006/123 relative aux services dans le marché intérieur, directive connue sous l'appellation de « Bolkestein » du nom de l'ancien commissaire européen ou de celle de directive « services », d'une part, et, d'autre part, qu'elles concernent le droit néerlandais.

Pour rappel, l'objectif poursuivi par la directive « services » est de supprimer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de services et à la libre circulation des services entre les États membres. Elle vise à garantir en outre aux prestataires ainsi qu'aux destinataires des services la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales en cherchant à supprimer les obstacles notamment administratifs.

Dans la première affaire (C-360/15), le collègue des bourgmestres et échevins de la commune d'Amersfoort s'oppose à la société X qui avait signé un contrat avec ladite commune pour la construction d'un réseau de fibres optiques. Pour chaque partie du tracé du réseau, X BV a demandé une autorisation conformément à la législation nationale pour fixer le lieu, le moment et les modalités d'exécution des travaux de creusement. La commune d'Amersfoort a dès lors demandé le paiement des droits pour un montant de 149 949 €, ce qu'a contesté la X BV avec succès devant la cour d'appel qui a estimé que le montant qui pouvait être demandé au titre de taxes administratives en application de l'article 12 de la directive 2002/20 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques devait être limité. Ce qui a conduit la commune en cassation devant la Cour suprême des Pays-Bas qui a donc posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice notamment sur le point de savoir si la directive 2006/123 « services » est applicable au litige et dans l'affirmative, comment faut-il interpréter certaines de ses dispositions. Ceci est important puisque l'article 13, § 2, de la directive « services » impose de limiter les charges financières liées aux autorisations, charges qui doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures. Et, dans cette affaire, les quelques 150 000 €

demandés dépassent incontestablement ces coûts.

Pour la Cour de justice, il résulte de l'article 2 de la directive « services » qu'elle ne s'applique pas aux services et réseaux de communications électroniques régis notamment par la directive 2002/210 précitée. La Cour épingle également que la directive 2002/20, si elle limite les taxes administratives aux coûts administratifs globaux (art. 12), prévoit, en son article 13, la possibilité de soumettre à redevance notamment les droits d'utiliser les biens publics ou privés.

Les faits de la seconde affaire (C-31/16) tranchée par la Cour de justice sont les suivants. Il existe sur le territoire de la commune d'Appingedam, à l'extérieur du quartier commerçant historique du centre-ville, une zone commerciale comprenant des commerces de biens volumineux, appelée Woonplein. Cette zone commerciale accueille, notamment, des commerces de meubles, de cuisines, de décoration, de bricolage, de matériaux de construction, d'articles de jardin, de vélos, d'articles de sport équestre, d'automobiles et de pièces détachées pour automobiles. En vertu de l'article 18 du plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam, la Woonplein a été affectée exclusivement au commerce de détail de biens volumineux. La société Visser, propriétaire de surfaces commerciales sur la Woonplein, souhaite louer l'une d'entre elles à Bristol BV, qui exploite une chaîne de magasins de chaussures et de vêtements en libre-service à prix cassés. C'est la raison pour laquelle Visser BV a introduit devant le Conseil d'État des Pays-Bas un recours contre la décision du conseil communal établissant le plan d'occupation des sols, dans la mesure où celui-ci n'autorise pas l'installation, sur la Woonplein, de commerces de détail de chaussures et de vêtements. À l'appui de son recours, elle invoque notamment la méconnaissance par ce plan des articles 9 et 10 de la directive 2006/123. Ce à quoi, la commune rétorque que des considérations d'aménagement du territoire justifient qu'un commerce de détail de chaussures et de vêtements ne puisse s'installer que dans le centre d'une ville. Elle précise que cette règle vise à maintenir la viabilité des zones centrales, à garantir le bon fonctionnement des centres commerciaux qui s'y trouvent et à éviter autant que possible l'inoccupation structurelle de locaux dans les centres anciens. Dans ces conditions, le Conseil d'État pose à son tour plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice.

Se fondant notamment sur certains considérants de la directive « services », la Cour de justice acte que les services visés concernent une grande variété d'activités dont les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs tels que la distribution. Elle précise également que les restrictions qui découlent de la directive portent sur les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels. Or, les règles du plan d'occupation des sols concernent non pas les biens en tant que tels, mais les conditions d'implantation géographique d'activités portant sur la vente de certains biens et, partant, les conditions d'accès à ces activités¹.

Par ailleurs, la Cour note que la directive 2006/123 édicte des dispositions générales visant à éliminer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre

¹ Pt 90.

circulation des services entre ces derniers, afin de contribuer à la réalisation d'un marché intérieur des services libre et concurrentiel ce qui requiert, avant tout, la suppression des obstacles que rencontrent les prestataires pour s'établir dans les États membres, que ce soit dans leur propre État membre ou dans un autre État membre, et qui sont susceptibles de porter atteinte à leur capacité de fournir des services à des destinataires se trouvant dans l'ensemble de l'Union. Il s'ensuit que les dispositions concernées de la directive 2006/123 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

L'élément clé de l'arrêt porte sur le point de savoir si la directive 2006/123 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune.

Pour répondre à cette question, la Cour estime, en premier lieu, qu'un tel plan d'occupation des sols ne relève pas de la notion de « régime d'autorisation » mais de celle d'« exigence », au sens de l'article 4 de la directive 2006/123. En effet, si ce plan ouvre aux prestataires la possibilité de développer certaines activités de commerce de détail dans des zones géographiques déterminées, une telle possibilité procède non d'un acte formel obtenu à l'issue d'une démarche que ces prestataires auraient été tenus d'effectuer à cette fin, mais de l'approbation par le conseil communal d'Appingedam de règles d'application générale qui figurent dans ledit plan. Ce constat ne saurait être remis en cause par le fait que tout intéressé peut être en mesure, en vertu d'autres dispositions du droit néerlandais, de participer à la procédure administrative relative à l'adoption du plan d'occupation des sols, d'introduire un recours juridictionnel contre ce dernier, ou encore de demander une dérogation audit plan ou une révision de celui-ci. Dès lors, dit la Cour, les articles 9 et 10 de la directive 2006/123, relatifs aux régimes d'autorisation, sont inapplicables au plan d'occupation des sols.

S'agissant de la notion d'« exigence », celle-ci vise notamment « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ». En l'occurrence, les règles du plan d'occupation des sols en cause ont pour effet d'interdire l'activité de commerce de détail de produits non volumineux, tels que des chaussures et des vêtements, dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune. Le considérant 9 de la directive 2006/123 précise que celle-ci « s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité », ce qui exclut, par voie de conséquence, « les exigences telles que [...] la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, [...] ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé. » La directive 2006/123 n'a donc pas vocation à s'appliquer à des exigences qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice, mais doivent être observées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé.

Cela étant précisé, dit la Cour, il convient de constater que les



Vieilles maisons le long d'un canal à Appingedam (Pays-Bas).

© Venemama/Adobe Stock

règles en cause, même si elles visent à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, n'en ont pas moins pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter. Elles s'adressent ainsi aux seules personnes qui envisagent de développer ces activités dans ces zones géographiques, à l'exclusion des personnes agissant à titre privé. Dans ces conditions, la conformité de la réglementation en cause avec la directive 2006/123 doit être appréciée au regard des articles 14 et 15 de ladite directive relatifs aux exigences interdites ou soumises à évaluation.

S'agissant de l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, cette disposition fait interdiction aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ». Or, il ne ressort d'aucun élément à la disposition de la Cour que la réglementation en cause comporterait une telle exigence.

En revanche, la Cour rappelle que les États membres sont tenus, aux termes de l'article 15, d'examiner si leur système juridique prévoit une ou plusieurs des exigences visées à l'article 15, § 2, de cette directive et, dans l'affirmative, de veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité prévues au § 3. Le cas échéant, l'État membre concerné devra adapter son droit interne en conséquence. Parmi ses exigences, la directive mentionne « les limites territoriales ». Ce qui est le cas de l'interdiction découlant du plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam. Cette interdiction pourrait être conforme à la directive « services » si les conditions précitées de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité sont remplies, ce que la juridiction nationale devra vérifier.

La Cour de justice, à ce sujet, donne malgré tout une appréciation en particulier sur la condition de nécessité en soulignant que l'interdiction en cause vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoc- ➔

→ cupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. Pour la Cour, un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier la limite territoriale édictée.

Cet arrêt est évidemment important puisqu'il clarifie les liens entre la directive 2006/123 « services » et la planification d'urbanisme. Il ouvre la porte à ce que cette dernière impose, certes sous conditions, des « exigences » sous la forme de restrictions territoriales aux activités de services au sens de la directive. ■

La vente de bâtiments publics privatisés sans usage possible

CEDH, 6 février 2018, Kristiana Ltd c. Lituanie, n° 36184/13²

Droit de propriété – Art. 1 du Protocole n° 1 CEDH – Privatisation et vente d'anciens bâtiments militaires – Bâtiments destinés à être démolis en vue de la protection du parc naturel – Absence d'atteinte au droit de propriété de l'acheteur.

Kristiana Ltd est une société anonyme de Vilnius qui a acquis en 2000 d'anciens bâtiments militaires situés dans le parc national de l'isthme de Courlande à Juodkrante. L'isthme de Courlande est un cordon littoral sablonneux qui sépare la rive orientale de la mer Baltique et la lagune de Courlande et s'étire sur 98 kilomètres. Sa largeur varie entre 400 m et 3,8 km. La partie nord-est (52 km) appartient à la Lituanie et la partie sud-ouest (46 km) à la Russie. Les deux parties sont protégées par le statut de parc national adopté par chacun des pays, en 1987 pour la partie russe et en 1991 pour la partie lituanienne. En outre, en 2000, l'isthme de Courlande a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Dès 1994, l'État lituanien avait adopté un plan d'aménagement qui incluait une proposition de démolition des anciens bâtiments militaires et la restauration de l'environnement naturel.

En 1998, le gouvernement décide de privatiser ces anciens bâtiments soviétiques mais pas l'assiette foncière. L'ensemble immobilier est composé de deux casernes, une cantine, un magasin et deux hangars. Il est mis en vente publique. La Kristiana Ltd, seule candidate, l'acquiert pour un montant d'environ 65 000 €. Le contrat de vente est signé en février 2000. Il prévoit que le nouveau propriétaire loue l'assiette foncière.

Si, en 2001, la commune de Neringa décida d'élaborer un plan détaillé du périmètre où se situent les bâtiments en question en vue soit de les rénover, soit de construire de nouveaux bâtiments à destination de loisirs, les autorités en charge du parc et l'administration régionale de la protection de l'environnement ont estimé que le site devait être réintégré dans le paysage et retrouver une affectation de zone forestière, sauf décision contraire du ministre. Le projet déposé par Kristiana Ltd en août 2003 pour changer l'affectation de ses biens en zone de loisirs fut rejeté par les autorités régionales. Les recours contre ce refus furent rejetés notamment par la Cour suprême administrative qui a considéré qu'il n'était pas possible de construire des bâtiments à vocation touristique dans le parc national.

Une longue saga procédurale s'ensuivit et se poursuit encore puisque, comme le note la Cour européenne des droits de l'homme, deux recours devant la Cour suprême administrative sont toujours pendants. Kristiana Ltd a tenté en vain de contester les taxes foncières et les taxes immobilières qu'elle doit payer, d'obtenir un per-

mis de construire pour rénover les bâtiments les plus endommagés, ce que la commune lui demandait de faire, d'obtenir un permis pour un projet de rénovation de la cantine ou encore d'obtenir que le nouveau plan d'aménagement du parc national soit intègre son lot en zone constructible de loisirs, soit prévoit un délai avant la démolition et un mécanisme d'indemnisation.

C'est ceci qui a conduit Kristiana Ltd devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle invoque, d'une part, la violation de l'article 1 du protocole n° 1 qui protège le droit de propriété et, d'autre part, la violation de l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et de son droit à un procès équitable.

En ce qui concerne l'article 1, le gouvernement lituanien contestait l'existence, dans le chef de Kristiana Ltd, d'un « bien » au sens de cette disposition dès lors que depuis 1994, il était établi que le propriétaire des bâtiments devait soit les démolir, soit les revendre. Kristiana Ltd elle considérait qu'elle était en droit d'espérer pouvoir utiliser ces bâtiments jusqu'à leur démolition, ce que la Cour reconnaissait.

Sur le fond, Kristiana Ltd estimait que c'est le plan d'aménagement de 2012 et non celui de 1994 qui a décidé que les bâtiments devaient être démolis. La requérante se fonde notamment sur le fait que si la décision de démolir ces bâtiments avaient été prise en 1994, ceux-ci n'auraient jamais été inscrits sur la liste des biens à privatiser ni vendus en 2000. Elle invoque également le fait que la commune elle-même, après inspection desdits bâtiments, a décidé, en mai 2013, que les bâtiments devaient être réparés.

Reconnaissant une ingérence dans le droit de Kristiana Ltd au respect de ses biens, la Cour procède à l'analyse de la légalité, la légitimité et la proportionnalité de la mesure prise par les autorités lituaniennes. Sur les deux premiers points, la Cour note que la base légale se trouve à suffisance dans le droit national notamment en lien avec les mesures de protection du parc national et que la conservation du patrimoine culturel est légitime et garanti en l'espèce que la Lituanie soit en conformité avec ses obligations internationales vis-à-vis de l'Unesco. Quant à la proportionnalité, la Cour estime que Kristiana Ltd ne pouvait ignorer que depuis 1994 les bâtiments étaient voués à la démolition, ce que confirmait l'inscription de l'isthme dans la liste indicative du patrimoine de l'Unesco en 1991 et puis en 2000 dans la liste effective. La Cour note également que le plan d'aménagement de 2012 n'a pas modifié le statut des bâtiments tel qu'il résultait du plan de 1994. Les circonstances du dossier montrent que la requérante ne pouvait pas espérer obtenir un permis pour redévelopper les bâtiments. Kristiana Ltd a donc pris le risque d'acheter les biens en sachant qu'un jour ils seraient démolis. Elle ne peut donc revendiquer une quelconque indemnisation pour la démolition. Ajoutant que la requérante a eu toutes les garanties procédurales devant les juridictions nationales pour contester les décisions des autorités, elle estime qu'il n'y a pas, en l'espèce, de violation de l'article 1 du protocole n° 1.

Sans surprise, la Cour rejette également la requête en ce qu'elle invoque la violation de l'article 6, § 1, de la Convention et le droit de la requérante à un procès équitable. Même si la Cour observe que les droits de la requérante ont été méconnus à un certain moment des procédures qu'elle avait initiées, la Cour suprême administrative a remédié à l'erreur commise en 2012. Ce qui lui permet de conclure à la non-violation de l'article 6, § 1, de la Convention. ■

² L'arrêt n'existe qu'en anglais.