

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
11 décembre 2003 *

Dans l'affaire C-215/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par l'Amtsgericht Augsburg (Allemagne) et tendant à obtenir, dans la procédure poursuivie devant cette juridiction contre

Bruno Schnitzer,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 49 CE, 50 CE, 54 CE et 55 CE ainsi que de la directive 64/427/CEE du Conseil, du 7 juillet 1964, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités non salariées de transformation relevant des classes 23 — 40 C.I.T.I. (Industrie et artisanat) (JO 1964, 117, p. 1863),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. D. A. O. Edward (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. A. La Pergola et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. J. Mischo,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

* Langue de procédure: l'allemand.

considérant les observations écrites présentées:

- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes et M^{me} A. C. Pedroso, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} M. Patakia et M. P. F. Nemitz, en qualité d'agents.

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 septembre 2002,

vu l'ordonnance de réouverture de la procédure orale de la cinquième chambre du 10 janvier 2003,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Schnitzer, représenté par M^e H. Böttcher, Rechtsanwältin, ainsi que la Commission, représentée par M^{me} M. Patakia et M. P. F. Nemitz, à l'audience du 27 février 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 avril 2003,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 26 février 2001, parvenue à la Cour le 23 mai suivant et complétée le 11 juillet 2001, l'Amtsgericht Augsburg a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 49 CE, 50 CE, 54 CE et 55 CE ainsi que de la directive 64/427/CEE du Conseil, du 7 juillet 1964, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités non salariées de transformation relevant des classes 23 — 40 C.I.T.I. (Industrie et artisanat) (JO 1964, 117, p. 1863).
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre de poursuites exercées devant ladite juridiction contre M. Schnitzer, pour infraction à la législation allemande relative à la lutte contre le travail au noir.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

- 3 L'article 49, premier alinéa, CE dispose:

«Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.»

- 4 L'article 50 CE est libellé comme suit:

«Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment:

- a) des activités de caractère industriel,

- b) des activités de caractère commercial,

c) des activités artisanales,

d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants.»

- 5 Le 18 décembre 1961, le Conseil a adopté, sur le fondement des articles 54, paragraphe 1, et 63, paragraphe 1, du traité CE (devenus, après modification, articles 44, paragraphe 1, CE, et 52, paragraphe 1, CE), deux programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (JO 1962, 2, respectivement p. 36 et 32). Pour faciliter la réalisation de ces programmes, le Conseil a notamment adopté, le 7 juillet 1964, la directive 64/427.
- 6 Cette directive prévoit essentiellement un système de reconnaissance mutuelle de l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine et s'applique tant à l'établissement qu'à la prestation des services dans un autre État membre.
- 7 La directive 64/427, en vigueur au moment des faits au principal, a été abrogée par la directive 1999/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juin 1999, instituant un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour les activités

professionnelles couvertes par les directives de libéralisation et portant mesures transitoires, et complétant le système général de reconnaissance des diplômes (JO L 201, p. 77).

Le droit national

- 8 En Allemagne, les activités artisanales sont régies par la Handwerksordnung (loi sur l'artisanat), dont la version applicable à l'affaire au principal est celle du 24 septembre 1998 (BGBl. 1998 I, p. 3074). Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase, de cette loi, l'activité artisanale à titre indépendant n'est autorisée qu'aux personnes physiques et morales ainsi qu'aux sociétés de personnes inscrites au registre des métiers («Handwerksrolle»). Cette inscription correspond à l'octroi d'une autorisation professionnelle d'exercer ladite activité.
- 9 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, première phrase, de la Handwerksordnung, est «inscrite au registre des métiers toute personne ayant réussi l'examen de maîtrise pour le métier qu'elle entend exercer ou pour un métier apparenté [...]».
- 10 L'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la Handwerksordnung prévoit qu'«une autorisation d'inscription au registre des métiers est exceptionnellement accordée lorsque le demandeur apporte la preuve de ses connaissances et de son habileté à exercer en qualité d'indépendant le métier qu'il entend pratiquer».
- 11 L'article 9 de la Handwerksordnung habilite le ministre fédéral de l'Économie à arrêter les conditions selon lesquelles les ressortissants des autres États membres peuvent bénéficier d'une telle autorisation exceptionnelle d'inscription au registre

des métiers en dehors des cas visés à l'article 8, paragraphe 1, de la même loi. C'est sur le fondement de cette disposition que ledit ministre a adopté, le 4 août 1966, un règlement relatif aux conditions d'inscription au registre des métiers des ressortissants des autres États membres (BGBl. 1966 I, p. 469). Ce règlement a transposé dans le droit allemand les dispositions des articles 3 et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 64/427.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 12 Par décision du 28 août 2000, la ville d'Augsbourg a infligé une amende administrative à M. Schnitzer pour infraction à la législation allemande relative à la lutte contre le travail au noir.

- 13 Selon cette décision, la société dont M. Schnitzer est le représentant légal en qualité de gérant, avait chargé l'entreprise Codeigal-Construção, Decoração e Isolamentos de Portugal L^{da} d'effectuer, de novembre 1994 à novembre 1997, des travaux de crépissage de grande ampleur en Bavière méridionale. Établie au Portugal et n'étant pas inscrite au registre allemand des métiers, ladite entreprise avait donc effectué des prestations relevant du secteur allemand des plafonneurs-plâtriers sans disposer de l'autorisation requise à cet effet. La décision susmentionnée concerne la période de novembre 1996 à octobre 1997, mois au cours duquel l'entreprise établie au Portugal avait demandé son inscription au registre allemand des métiers, laquelle inscription est intervenue le 27 novembre 1997.

- 14 M. Schnitzer a formé opposition à cette décision devant l'Amtsgericht Augsburg. Cette juridiction relève que, dans l'arrêt du 3 octobre 2000, Corsten (C-58/98, Rec. p. I-7919), la Cour a déjà statué sur la question de la compatibilité avec le droit communautaire d'une obligation d'inscription à un registre professionnel

d'une entreprise qui était établie dans un État membre et qui n'avait l'intention de fournir des services dans un autre État membre qu'à titre occasionnel, voire une seule fois. Elle estime possible que la Cour considère comme également injustifiée une telle obligation de s'inscrire à un registre dans le cas où le prestataire de services exerce son activité dans l'État membre d'accueil de manière répétée ou de façon plus ou moins régulière.

- 15 Dans ces conditions, l'Amtsgericht Augsburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Est-il compatible avec le droit communautaire en matière de libre prestation des services qu'une entreprise portugaise, qui remplit au Portugal les conditions pour exercer une activité professionnelle, doit remplir d'autres conditions — même purement formelles [en l'occurrence une inscription au registre des métiers (Handwerksrolle)] — pour pouvoir exercer cette activité en Allemagne non seulement à court terme mais également pour une plus longue période?»

Sur la question préjudicielle

Observations soumises à la Cour

- 16 Le gouvernement portugais soutient que la question préjudicielle soulève deux problèmes. Premièrement, il s'agirait de savoir si une entreprise, qui est établie dans un État membre et qui remplit les conditions nécessaires pour l'exercice de

son activité dans cet État membre, doit satisfaire à d'autres conditions purement formelles lorsqu'elle fournit des services sur le territoire d'un autre État membre. Deuxièmement, il s'agirait de savoir si la réponse à la première partie de la question est ou non modifiée lorsque la prestation de services s'étend sur une période prolongée.

- 17 S'agissant du premier problème, le gouvernement portugais fait valoir, en se référant notamment à l'arrêt Corsten, précité, que la libre prestation des services, en tant que liberté fondamentale garantie par le traité, ne saurait être restreinte par des mesures nationales qu'à condition qu'il existe des raisons impérieuses d'intérêt général qui s'appliquent de manière uniforme à tous les opérateurs économiques, que l'intérêt général ne soit pas déjà garanti par la législation de l'État membre d'établissement et que le principe de proportionnalité soit respecté. Selon ce gouvernement, lesdites conditions ne seraient pas remplies en l'espèce.

- 18 S'agissant du second problème, le gouvernement portugais estime que le fait qu'une prestation de services s'étende sur une période prolongée ne justifie pas une interprétation différente de celle donnée dans l'arrêt Corsten, précité. Il serait en effet impossible de savoir le moment à partir duquel l'inscription au registre des métiers devient obligatoire.

- 19 Le gouvernement autrichien considère que la durée de la prestation de services, même si elle s'étend sur une période prolongée, ne peut constituer un motif suffisant pour écarter la solution retenue dans l'arrêt Corsten, précité. En effet, selon lui, il n'existerait pas de durée type permettant de qualifier une activité de prestation de services. La durée plus longue des activités pourrait tout au plus indiquer qu'il s'agit davantage d'activités relevant de la liberté d'établissement, ce qui devrait être apprécié au cas par cas.

- 20 En tout état de cause, le gouvernement autrichien soutient que, même en présence de prestations de services de plus longue durée, l'exigence d'inscription au registre des métiers est contraire au droit communautaire dans la mesure où elle retarde ou complique l'exercice des activités en cause au principal, entraîne des frais administratifs ou l'obligation de verser des cotisations à la chambre des métiers.
- 21 La Commission relève, à titre liminaire, que la directive 64/427 a été remplacée par la directive 1999/42 et, plus particulièrement, que l'article 4 de la directive 1999/42, en liaison avec l'annexe A, liste I, de celle-ci, correspond à l'article 3 de la directive 64/427. Bien que cette dernière directive ait été abrogée le jour de l'entrée en vigueur de la directive 1999/42, à savoir le 31 juillet 1999, et que le délai de transposition de celle-ci n'expirait que le 31 juillet 2001, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas de lacune mettant en péril la continuité des obligations imposées par la directive 64/427 et reprises par la directive 1999/42.
- 22 La Commission considère que la question de savoir si l'obligation de s'inscrire au registre des métiers, dans une situation telle que celle en cause au principal, est compatible avec la libre prestation des services, laquelle revêt une importance fondamentale dans le marché intérieur, devrait être examinée au regard des critères que la Cour a établis au point 46 de l'arrêt Corsten, précité.
- 23 Toutefois, il serait difficile d'appliquer ces critères à l'affaire au principal. En effet, on ne peut exclure qu'une activité qui se présente a posteriori comme une activité continue et de longue durée n'était pas envisagée, à l'origine, de cette façon ou, à tout le moins, dans un premier temps et a très bien pu s'être modifiée par la suite, compte tenu de la réussite commerciale des premiers services fournis.

- 24 Il faudrait en outre éviter qu'une éventuelle insécurité juridique quant à la date précise à laquelle est née l'obligation d'inscription ait des conséquences négatives pour le prestataire de services concerné. Cela serait d'autant plus important lorsque, comme dans l'affaire au principal, l'inscription, bien qu'ayant un caractère purement formel, est néanmoins imposée sous peine d'amendes administratives dont le montant est tellement dissuasif qu'il peut empêcher les entreprises de faire usage de leurs libertés fondamentales.
- 25 Partant, la Commission est d'avis que la solution retenue dans l'arrêt Corsten, précité, est également applicable à une situation dans laquelle l'activité concernée est exercée au cours d'une longue période sans que, toutefois, les dispositions du traité relatives au droit d'établissement soient applicables. Selon elle, c'est au juge des faits qu'il appartient de déterminer, pour des prestations de services s'étendant sur une longue durée, le moment à partir duquel l'obligation de s'inscrire au registre des métiers est de façon certaine compatible avec le traité. L'analyse du juge, quant à la durée de l'activité concernée, devrait se faire à la lumière des intentions initiales du prestataire, constatées sur le fondement de faits objectifs.

Réponse de la Cour

- 26 Il ressort du dossier que l'entreprise chargée par M. Schnitzer d'effectuer des travaux de crépissage est une entreprise établie au Portugal et qu'elle a exécuté ces travaux contre rémunération en Allemagne. Il s'agit donc de prestations auxquelles sont applicables les dispositions du chapitre du traité relatif aux services, à moins que l'entreprise concernée ne devrait être considérée comme établie en Allemagne, de sorte que lesdites prestations seraient régies, en vertu de l'article 50, premier alinéa, CE, par les articles 43 CE à 48 CE relatifs au droit d'établissement.

- 27 L'article 50, troisième alinéa, CE précise que le prestataire d'un service peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants. Pour autant que cet exercice dans cet État membre reste temporaire, un tel prestataire continue ainsi à relever des dispositions du chapitre relatif aux services.
- 28 S'agissant du caractère temporaire de l'activité du prestataire dans l'État membre d'accueil, la Cour a jugé qu'il est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, périodicité ou continuité. Ce caractère temporaire n'exclut pas la possibilité pour le prestataire de services, au sens du traité, de se doter, dans l'État membre d'accueil, d'une certaine infrastructure (y compris un bureau, cabinet ou étude) dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation en cause (arrêt du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, point 27, et du 13 février 2003, Commission/Italie, C-131/01, Rec. p. I-1659, point 22).
- 29 La Cour a distingué cette situation de celle d'un ressortissant d'un État membre qui exerce, de façon stable et continue, une activité professionnelle dans un autre État membre où, à partir d'un domicile professionnel, il s'adresse, entre autres, aux ressortissants de cet État membre. La Cour en a tiré la conclusion qu'un tel ressortissant relève des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement et non de celui relatif aux services (voir arrêt Gebhard, précité, point 28).
- 30 Ainsi, la notion de «service» au sens du traité peut couvrir des services de nature très différente, y compris des services dont la prestation s'étend sur une période prolongée, voire sur plusieurs années, lorsqu'il s'agit par exemple de services fournis dans le cadre de la construction d'un grand bâtiment. De même, peuvent constituer des services au sens du traité les prestations qu'un opérateur économique établi dans un État membre fournit de manière plus ou moins fréquente ou régulière, même sur une période prolongée, à des personnes établies

dans un ou plusieurs autres États membres, par exemple l'activité de conseil ou de renseignement offerte contre rémunération.

- 31 En effet, aucune disposition du traité ne permet de déterminer, de manière abstraite, la durée ou la fréquence à partir de laquelle la fourniture d'un service ou d'un certain type de service dans un autre État membre ne peut plus être considérée comme une prestation de services au sens du traité.
- 32 Il s'ensuit que le seul fait qu'un opérateur économique établi dans un État membre fournisse des services identiques ou similaires de manière plus ou moins fréquente ou régulière dans un autre État membre sans y disposer d'une infrastructure lui permettant d'y exercer de façon stable et continue une activité professionnelle et, à partir de ladite infrastructure, de s'adresser, entre autres, aux ressortissants de cet État membre, ne suffit pas à le considérer comme établi dans ledit État membre.
- 33 Dans l'affaire au principal, il n'apparaît pas, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction nationale de vérifier, que l'entreprise portugaise dispose d'une infrastructure en Allemagne qui permette de la considérer comme établie dans cet État membre ou qu'elle cherche à se soustraire abusivement aux obligations de la législation nationale dudit État membre.
- 34 Pour ce qui concerne l'inscription au registre des métiers, la Cour a jugé que l'obligation, imposée à une entreprise établie dans un État membre et qui souhaite en tant que prestataire de services exercer une activité artisanale dans un autre

État membre, de s'inscrire au registre des métiers de ce dernier État constitue une restriction au sens de l'article 49 CE (arrêt Corsten, précité, point 34).

- 35 S'il est vrai qu'une restriction à la libre prestation des services puisse être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que l'objectif de garantir la qualité des travaux d'artisanat exécutés et de protéger les destinataires de ces travaux, l'application des réglementations nationales d'un État membre aux prestataires établis dans d'autres États membres doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (arrêt Corsten, précité, point 39).
- 36 Par conséquent, la procédure d'autorisation instaurée par l'État membre d'accueil ne doit ni retarder ni compliquer l'exercice du droit d'une personne établie dans un autre État membre de fournir ses services sur le territoire du premier État, dès lors que l'examen des conditions d'accès aux activités concernées a été effectué et qu'il a été établi que ces conditions sont remplies (arrêt Corsten, précité, point 47).
- 37 Une fois ces conditions remplies, une éventuelle exigence d'inscription au registre des métiers de l'État membre d'accueil ne peut être autre qu'automatique, elle ne peut ni constituer une condition préalable à la prestation de services, ni conduire à des frais administratifs pour le prestataire concerné, ni engendrer une obligation de cotisations à la chambre des métiers.
- 38 Cela vaut non seulement pour des prestataires qui n'ont l'intention de fournir des services dans l'État membre d'accueil qu'à titre occasionnel, voire une seule fois, mais également pour des prestataires qui fournissent ou qui désirent fournir des services de manière répétée ou de façon plus ou moins régulière.

- 39 En effet, à l'instant où le prestataire envisage de fournir des services dans l'État membre d'accueil et où l'examen des conditions d'accès aux activités concernées est effectué, il est souvent difficile de dire si ces services ne vont être fournis qu'une seule fois ou à titre très occasionnel ou si, au contraire, ils le seront de manière répétée ou de façon plus ou moins régulière.
- 40 Il convient donc de répondre à la question préjudicielle que le droit communautaire en matière de libre prestation des services s'oppose à ce qu'un opérateur économique soit soumis à une obligation d'inscription au registre des métiers qui retarde, complique ou rend plus onéreuse la prestation de ses services dans l'État membre d'accueil dès lors que sont remplies les conditions prévues par la directive de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable pour l'exercice de cette activité dans ledit État membre.

Le seul fait qu'un opérateur économique établi dans un État membre fournisse des services identiques ou similaires de manière répétée ou de façon plus ou moins régulière dans un autre État membre sans y disposer d'une infrastructure lui permettant d'y exercer de façon stable et continue une activité professionnelle et, à partir de ladite infrastructure, de s'adresser, entre autres, aux ressortissants de cet État membre, ne saurait suffire à le considérer comme établi dans ledit État membre.

Sur les dépens

- 41 Les frais exposés par les gouvernements portugais et autrichien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Amtsgericht Augsburg, par ordonnance du 26 février 2001, dit pour droit:

Le droit communautaire en matière de libre prestation des services s'oppose à ce qu'un opérateur économique soit soumis à une obligation d'inscription au registre des métiers qui retarde, complique ou rend plus onéreuse la prestation de ses services dans l'État membre d'accueil dès lors que sont remplies les conditions prévues par la directive de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable pour l'exercice de cette activité dans ledit État membre.

Le seul fait qu'un opérateur économique établi dans un État membre fournisse des services identiques ou similaires de manière répétée ou plus ou moins régulière dans un autre État membre sans y disposer d'une infrastructure lui permettant d'y exercer de façon stable et continue une activité professionnelle et, à partir de ladite infrastructure, de s'adresser, entre autres, aux ressortissants de cet État membre, ne saurait suffire à le considérer comme établi dans ledit État membre.

Edward

La Pergola

von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 décembre 2003.

Le greffier

Le président

R. Grass

V. Skouris

I - 14886