

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. NILO JÄÄSKINEN

présentées le 20 mai 2010¹

I — Introduction

1. Deux taux de taxe sur la chasse sont appliqués dans le Land du Vorarlberg (Autriche). Un taux plus élevé est appliqué aux ressortissants des pays tiers tandis qu'un taux plus bas est appliqué notamment aux citoyens de l'Union et aux personnes ayant leur résidence principale en Autriche. Deux ressortissants suisses, résidant en Suisse et locataires d'un domaine réservé à la chasse, se sont ainsi vu appliquer un taux plus élevé que celui appliqué aux locataires de chasse résidant en Autriche. À l'encontre de cette différence de traitement, ils ont invoqué devant l'administration dudit Land l'accord sur la libre circulation des personnes, conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part (ci-après l'«accord» ou l'«accord CE-Suisse»)². Leur demande ayant été rejetée, les deux requérants au principal ont alors saisi la juridiction de renvoi en faisant valoir que le taux d'imposition moins favorable portait atteinte à la liberté d'établissement dont ils bénéficieraient en vertu du traité CE. Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) (Autriche)

souhaiterait savoir si l'exercice de la chasse, dans les circonstances de l'affaire au principal, doit être considéré comme une activité non salariée au sens de l'article 43 CE.

II — Le cadre juridique

A — *La convention de Vienne*

2. Aux termes de l'article 1^{er} de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (ci-après la «convention de Vienne»)³, intitulé «Portée de la présente convention», celle-ci s'applique aux traités entre États.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO 2002, L 114, p. 6.

3 — Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331.

3. Aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne, intitulé «Règle générale d'interprétation»:

«1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

[...]»

B — *Le traité CE*

4. L'article 43 CE prohibe les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un

État membre sur le territoire d'un autre État membre. Selon l'article 43, second alinéa, CE, la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises.

C — *L'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes*

1. L'accord

5. L'accord a été signé à Luxembourg le 21 juin 1999 et est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Il fait partie de sept accords sectoriels distincts qui régissent les relations entre la Communauté européenne et la Confédération suisse⁴.

⁴ — Les sept accords portent sur la libre circulation des personnes, le transport aérien, le transport des marchandises et de voyageurs par rail et par route, les échanges de produits agricoles, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, certains aspects relatifs aux marchés publics ainsi que la coopération scientifique et technologique. Voir décision 2002/309/CE, Euratom du Conseil et de la Commission concernant l'accord de coopération scientifique et technologique, du 4 avril 2002, relative à la conclusion de sept accords avec la Confédération suisse (JO L 114, p. 1).

6. L'article 1^{er} de l'accord, qui figure sous le chapitre I, de celui-ci, prévoit:

«L'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est:

- a) d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes;
- b) de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée;

[...]»

7. L'article 2 de l'accord, intitulé «Non-discrimination», est libellé comme suit:

«Les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité.»

8. L'article 4 de l'accord dispose:

«Le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti sous réserve des dispositions de l'article 10 et conformément aux dispositions de l'annexe I.»

9. L'article 5 de l'accord, intitulé «Prestateiraire de services», prévoit à son paragraphe 3:

«Des personnes physiques ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou de la Suisse qui ne se rendent sur le territoire d'une des parties contractantes qu'en tant que destinataires de services bénéficiaire du droit d'entrée et de séjour.»

10. Selon l'article 15 de l'accord, les annexes et protocoles de l'accord en font partie intégrante.

11. L'article 16 de l'accord est libellé comme suit:

«1. Pour atteindre les objectifs visés par le présent accord, les parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires pour que les droits et obligations équivalent à ceux contenus dans les actes juridiques de la Communauté européenne auxquels il est fait référence trouvent application dans leurs relations.»

2. Dans la mesure où l'application du présent accord implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de sa signature. La jurisprudence postérieure à la date de la signature du présent accord sera communiquée à la Suisse. En vue d'assurer le bon fonctionnement de l'accord, à la demande d'une partie contractante, le comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence.»

des travailleurs nationaux salariés en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.

2. Le travailleur salarié et les membres de sa famille visés à l'article 3 de la présente annexe y bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille.

[...]»

2. L'annexe I de l'accord

12. L'annexe I de l'accord, intitulée «Libre circulation des personnes», comporte sept chapitres: I — Dispositions générales; II — Travailleurs salariés; III — Indépendants; IV — Prestation de services; V — Personnes n'exerçant pas une activité économique; VI — Acquisitions immobilières, et VII — Dispositions transitoires et développement de l'accord.

13. Le chapitre II («Travailleurs salariés») de l'annexe I comprend notamment l'article 9, intitulé «Égalité de traitement» qui prévoit:

«1. Un travailleur salarié ressortissant d'une partie contractante ne peut, sur le territoire de l'autre partie contractante, être, en raison de sa nationalité, traité différemment

14. Le chapitre III («Indépendants») de l'annexe I comporte cinq articles (articles 12 à 16). L'article 12 de l'annexe I détermine les conditions d'obtention d'un titre de séjour comme suit:

«1. Le ressortissant d'une partie contractante désirant s'établir sur le territoire d'une autre partie contractante en vue d'exercer une activité non salariée (ci-après nommé indépendant) reçoit un titre de séjour d'une durée de cinq ans au moins à dater de sa délivrance pour autant qu'il produise la preuve aux autorités nationales compétentes qu'il est établi ou veut s'établir à cette fin.

2. Le titre de séjour est automatiquement prolongé pour cinq ans au moins, pour autant que l'indépendant produise la preuve aux autorités nationales compétentes qu'il exerce une activité économique non salariée.

3. Pour la délivrance des titres de séjour, les parties contractantes ne peuvent demander à l'indépendant que la présentation:

a) du document sous le couvert duquel il a pénétré sur le territoire;

b) de la preuve visée aux paragraphes 1 et 2.

4. Le titre de séjour est valable pour l'ensemble du territoire de l'État qui l'a délivré.

5. Les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs ainsi que les absences motivées par l'accomplissement d'obligations militaires n'affectent pas la validité du titre de séjour.

[...]

15. L'article 15 («Égalité de traitement») de l'annexe I est ainsi libellé:

«1. L'indépendant reçoit dans le pays d'accueil, en ce qui concerne l'accès à une activité non salariée et à son exercice, un traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres ressortissants.

2. Les dispositions de l'article 9 de la présente annexe sont applicables, mutatis mutandis, aux indépendants visés dans le présent chapitre.»

16. Aux termes de l'article 23 («Destinataire de services») de l'annexe I:

«1. Le destinataire de services visé à l'article 5 paragraphe 3 du présent accord n'a pas besoin de titre de séjour pour des séjours inférieurs ou égaux à trois mois. Pour des séjours supérieurs à trois mois, le destinataire de services reçoit un titre de séjour d'une durée égale à celle de la prestation. Il peut être exclu de l'aide sociale pendant la durée de son séjour.

2. Le titre de séjour est valable pour l'ensemble du territoire de l'État qui l'a délivré.»

D — *Le cadre juridique régional*

17. L'article 2 de la loi du Land du Vorarlberg sur la chasse (Vorarlberger Gesetz über das Jagdwesen), dans sa version applicable aux faits de l'affaire au principal⁵, prévoit:

«Contenu et exercice du droit de chasse

5 — LGBl. 32/1988, loi telle que modifiée ultérieurement.

1) Le droit de chasse constitue le fondement de tout exercice de la chasse. Il est lié à la propriété foncière et englobe le droit de gérer, de chasser et de s'approprier le gibier. [...]»

18. L'article 20 de ladite loi est libellé comme suit:

«Location d'un lot de chasse

1. La location d'un lot de chasse peut s'effectuer de gré à gré, par adjudication publique ou par enchères publiques. Dans le cadre de la location du lot de chasse, les titulaires du droit de chasse doivent veiller à un exercice du droit de chasse conforme aux principes de l'article 3.

[...]

6. Le gouvernement du Land adoptera des dispositions détaillées sur la procédure de location d'un lot de chasse dans un arrêté.»

19. Conformément à l'article 1^{er} de la loi du Land du Vorarlberg relative à la perception d'une taxe sur la chasse (Vorarlberger Gesetz über die Erhebung einer Jagdabgabe)⁶, une taxe doit être acquittée pour l'exercice du droit de chasse. En vertu de l'article 2 de ladite loi, est assujettie à cette taxe la personne titulaire du droit de chasse et, en cas de transfert

de la jouissance à des locataires, la personne titulaire du droit de jouissance de la chasse.

20. L'article 3 de ladite loi prévoit que, dans le cas des chasses louées, la taxe est déterminée en fonction du loyer annuel augmenté, le cas échéant, de la valeur des prestations accessoires convenues contractuellement. Les dépenses relatives à la surveillance de la chasse ainsi qu'aux dommages causés par la chasse et le gibier ne sont pas considérées comme des prestations accessoires.

21. Selon l'article 4, paragraphe 1, de ladite loi, la taxe s'élève à 15 % de l'assiette pour les personnes ayant leur résidence principale en Autriche, pour les citoyens de l'Union ainsi que pour les personnes physiques ou morales qui leur sont assimilées en vertu du droit de l'Union. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de ladite loi, la taxe s'élève à 35 % de l'assiette pour toutes les autres personnes.

III — Le litige au principal et les questions préjudicielles

22. Le 8 janvier 2002, MM. Hengartner et Gasser, ressortissants suisses, ont conclu un contrat de location d'un lot de chasse en Autriche pour une durée de six ans (à savoir du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2008).

6 — LGBl. 28/2003.

23. Pour l'exercice de leurs activités de chasse, les requérants au principal entretiennent une hutte sur le territoire du Land du Vorarlberg. Ils s'y retrouvent régulièrement, une fois par semaine, pour chasser. Ils ont pris en location une chambre froide et une boucherie pour la vente du gibier abattu. En outre, ils ont versé des indemnités à deux personnes faisant office de gardes-chasse et ont pris en charge des dépenses de nourriture du gibier.

24. Par décision de l'administration des contributions du Land du Vorarlberg du 1^{er} avril 2007, les requérants au principal ont été soumis à une taxe sur la chasse d'un montant de 4359,30 euros représentant 35% de l'assiette de ladite taxe au titre de la campagne de chasse allant du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008. Les intéressés ont introduit une réclamation contre cette décision.

25. Par décision du 17 octobre 2007, ladite administration des contributions a rejeté la réclamation au motif que l'application du taux d'imposition plus élevé aux requérants au principal était conforme au droit. Elle a également souligné que l'accord CE-Suisse n'était pas applicable à l'exercice d'un droit de chasse et aux taxes y afférentes.

26. MM. Hengartner et Gasser ont alors saisi le Verwaltungsgerichtshof en invoquant essentiellement une violation de leurs droits à la liberté d'établissement et à l'égalité de traitement. Ils ont exposé que, à l'instar de la pêche ou de l'agriculture, la chasse constituait une activité économique, notamment dans

l'hypothèse de l'abattage de plus de 50 pièces de gibier par an et de la vente de plus d'une tonne de viande. Selon eux, il importerait peu de savoir, à cet égard, si l'activité en question générerait ou non un bénéfice.

27. Dans ces conditions, les requérants au principal font valoir que l'administration des contributions du Land du Vorarlberg aurait dû appliquer un taux d'imposition de 15% pour éviter une discrimination en raison de la nationalité prohibée par le droit de l'Union.

28. De son côté, l'administration des contributions a rétorqué que la chasse devait être considérée comme un sport qui n'a pas pour objectif l'obtention durable de recettes et que, en l'espèce, la vente de viande de gibier ne s'effectuait pas à titre professionnel. L'achat de nourriture pour le gibier et la vente de la viande par les requérants au principal ne constituent pas une activité économique non salariée.

29. Le Verwaltungsgerichtshof indique que le domaine d'application de l'article 43 CE se caractériserait par les éléments de l'établissement et de l'activité non salariée. Selon lui, l'existence d'une installation stable pour une durée au moins prolongée n'est pas exclue en l'espèce et les conditions relatives au caractère indépendant de l'activité sont remplies. Par conséquent, se pose la question de savoir si l'exercice d'un droit de chasse constitue une activité économique, notamment dans un cas où le but lucratif n'est pas prépondérant. Toutefois, l'intention d'obtenir un bénéfice dans le

domaine des activités en cause, susceptibles d'être qualifiées, le cas échéant, d'activités non salariées, pourrait également constituer un élément pertinent.

30. La juridiction de renvoi, qui nourrit des doutes quant à l'interprétation du droit de l'Union sur ce point, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Lorsque le titulaire d'un droit de chasse vend sur le territoire national le gibier qu'il a abattu, l'exercice de la chasse constitue-t-il une activité non salariée au sens de l'article 43 CE, même si, dans l'ensemble, cette activité ne vise pas à produire un bénéfice?»

IV — Réponses proposées à la Cour

31. De l'avis des requérants au principal, il conviendrait de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«La pratique de la chasse constitue une activité indépendante au sens de l'article 43 CE, même lorsqu'aucun bénéfice n'est

globalement tiré de cette activité, en particulier lorsque la personne habilitée à pratiquer la chasse vend le gibier abattu dans le pays, ou bien qu'elle réalise les achats nécessaires (par exemple la nourriture pour gibier) dans le pays, ou bien qu'elle pratique la chasse pendant plus de six ans au moins (durée du contrat d'affermage), ou encore lorsqu'elle entretient des structures fixes et durables dans un autre État membre (hutte de chasse, chambre froide et gardes-chasse).»

32. La Vorarlberger Landesregierung (gouvernement du Land du Vorarlberg) suggère à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

«Même lorsque le titulaire d'un droit de chasse vend le gibier sur le territoire national, mais n'en tire pas de bénéfices et exerce avant tout la chasse en tant que loisir et non pas à des fins lucratives, l'exercice de chasse ne constitue pas une activité non salariée au sens de l'article 12 de l'annexe I de [l'accord].»

33. Le gouvernement autrichien estime qu'il y a lieu de répondre à la question déferée comme suit:

«Même lorsque le titulaire d'un droit de chasse vend le gibier sur le territoire national, mais n'en tire pas de bénéfices et, en vertu des faits de l'espèce, exerce avant tout cette activité en tant que loisir et non pas à des fins lucratives, l'exercice de chasse ne constitue pas une activité non salariée au sens de

l'article 12 de l'annexe I de [l'accord], lu en combinaison avec l'article 16 dudit accord et avec l'article 43 CE.»

34. La Commission européenne propose qu'il soit dit pour droit:

«L'exercice de la chasse dans le cadre d'un contrat de location de chasse ne constitue pas une activité au sens de l'article 43 CE, lorsqu'il est pratiqué à des fins de loisir et que la vente du gibier obtenu ne revêt qu'une importance accessoire.»

V — Analyse

A — *L'applicabilité de l'article 43 CE*

35. La juridiction de renvoi a formulé la question préjudicielle afin de savoir si et dans quelle mesure l'exercice d'un droit de chasse est susceptible de constituer une activité non salariée au sens de l'article 43 CE, quand bien même cette activité ne viserait pas à dégager un bénéfice.

36. Les requérants au principal et la Commission ont adopté ce fondement juridique dans leurs observations écrites. En revanche, la Vorarlberger Landesregierung et le gouvernement autrichien estiment qu'il convient plutôt d'interpréter l'accord CE-Suisse.

37. Il ne fait aucun doute que les ressortissants suisses, en tant que ressortissants de pays tiers, ne peuvent pas invoquer l'article 43 CE afin de se prévaloir des droits qui découlent de cette disposition dans une situation telle que celle de l'affaire au principal⁷.

38. MM. Hengartner et Gasser étant des ressortissants suisses, leur situation ne relève pas du champ d'application de l'article 43 CE. Par conséquent, s'agissant du litige au principal, la question de savoir si l'exercice d'un droit de chasse dans le cadre d'un contrat de location de chasse constitue ou non une activité au sens de l'article 43 CE ne se pose pas.

39. Reste toutefois à savoir si la Cour est en mesure de fournir d'autres éléments d'interprétation utiles à la juridiction de renvoi.

40. Il me semble que tel est le cas. Eu égard aux indications suffisamment détaillées fournies par la juridiction de renvoi, il conviendrait de comprendre la question préjudicielle

⁷ — Voir, notamment, arrêts du 25 juin 1992, Ferrer Laderer (C-147/91, Rec. p. I-4097, point 7), et du 29 octobre 1998, Awoyemi (C-230/97, Rec. p. I-6781, point 29).

comme visant non pas la liberté d'établissement dans le cadre du traité CE, mais les droits des «indépendants» au sens de l'article 12 de l'annexe I de l'accord. En effet, il apparaît que la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si les dispositions concernant les droits des indépendants dans le cadre de l'accord s'opposent à la perception dans un État membre, auprès de locataires de nationalité suisse, d'une taxe comme celle en cause dans l'affaire au principal, lorsqu'il est fait application d'un taux plus élevé que celui applicable aux ressortissants des États membres.

42. Dans cet arrêt, la Cour a relevé, à titre liminaire, que l'accord CE-Suisse avait été signé postérieurement au rejet par la Confédération suisse, le 6 décembre 1992, de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'«accord EEE»), et que, par son refus, cette dernière n'avait pas souscrit au projet d'un ensemble économique intégré avec un marché unique, fondé sur des règles communes entre ses membres, mais avait préféré la voie d'arrangements bilatéraux avec l'Union européenne et ses États membres, dans des domaines précis⁹.

B — *L'accord*

43. Eu égard à ces constatations, la Cour a conclu que la Confédération suisse n'avait pas adhéré au marché intérieur de l'Union et que, par conséquent, l'interprétation donnée aux dispositions du droit de l'Union concernant ce marché ne pouvait être automatiquement transposée à l'interprétation de l'accord, sauf dispositions expresses à cet effet prévues par l'accord lui-même¹⁰.

1. Généralités concernant l'accord

41. La Cour a déjà eu plusieurs occasions de se prononcer sur l'interprétation de cet accord, notamment dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Grimme⁸.

44. Je rappelle qu'un traité international doit être interprété non seulement en fonction des termes dans lesquels il est rédigé, mais également à la lumière de ses objectifs. L'article 31 de la convention de Vienne précise, à cet égard, qu'un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer

8 — Arrêt du 12 novembre 2009 (C-351/08, Rec. p. I-10777). Voir, également, arrêts du 22 décembre 2008, Stamm et Hauser (C-13/08, Rec. p. I-11087), ainsi que du 11 février 2010, Fokus Invest (C-541/08, Rec. p. I-1025). Toutes ces affaires ont été jugées sans conclusions de l'avocat général.

9 — Voir, en ce sens, arrêt Grimme, précité (point 27) et arrêt Fokus Invest, précité (point 27).

10 — Voir, en ce sens, arrêt Grimme, précité (points 27 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

à ses termes dans leur contexte, et à la lumière de son objet et de son but¹¹.

45. S'agissant de l'accord CE-Suisse, il importe donc de rappeler qu'il s'agit de l'interprétation d'un traité international conclu par la Communauté européenne et ses États membres avec un pays tiers. Certes, il y a des accords internationaux dont l'objectif déclaré est d'étendre l'ensemble des libertés fondamentales aux pays tiers, ou qui prévoient une perspective ultérieure de l'adhésion à l'Union¹². Cependant, tel n'est pas le cas pour l'accord conclu avec la Confédération suisse. Toutes les libertés ne sont pas visées par l'accord et la perspective d'adhésion y est absente. Il y a donc lieu d'interpréter l'accord CE-Suisse comme un accord international classique, c'est-à-dire en restant fidèle au texte de l'accord, comme le prévoit la convention de Vienne¹³. Dès lors, une approche dynamique et téléologique ne m'apparaît pas justifiée dans le cadre de l'interprétation des dispositions de l'accord.

46. En outre, il y a lieu de noter que, bien que l'accord couvre de nombreux domaines du droit de l'Union, ladite couverture n'en demeure pas moins limitée en raison de la

nature ponctuelle de ses dispositions, ainsi qu'en raison de la présence de dispositions tendant à limiter son champ d'application matériel ou temporel¹⁴ ou à le préciser et qui sont inconnues du droit de l'Union¹⁵. En outre, même si l'article 16, paragraphe 2, dudit accord rend la jurisprudence de la Cour applicable, ce renvoi ne porte que sur la jurisprudence précédant la signature de l'accord intervenue le 21 juin 1999. Selon cette même disposition, toute jurisprudence postérieure sera communiquée à la Confédération suisse et, à la demande d'une partie contractante, le comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence pour ledit pays extérieur à l'Union.

47. C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'analyser la situation décrite par le renvoi préjudiciel.

2. Les dispositions de l'accord relatives aux droits des indépendants

48. Les dispositions de l'accord relatives aux indépendants sont brèves. Le chapitre III de

11 — Voir, notamment, arrêt du 2 mars 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209, point 47).

12 — Tel l'accord EEE ou l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé le 12 septembre 1963, à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'«accord d'association CEE-Turquie»).

13 — Selon Borghi, A., *La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE*, Éditions Interuniversitaires Suisses, 2010, p. 2, ce point de vue est soutenu par une doctrine unanime.

14 — En ce qui concerne, par exemple, les prestataires de services, voir articles 17 et suiv. de l'annexe I dudit accord.

15 — Voir, notamment, les clauses de non-discrimination dans les sept accords (voir note en bas de page 19 des présentes conclusions).

l'annexe I comporte cinq articles. Schématiquement, l'article 12 de l'annexe concerne uniquement les conditions d'obtention d'un titre de séjour applicables à un indépendant, tandis que les autres articles (13 à 16) se contentent d'apporter des précisions à l'égard de ce droit. Les dispositions en question ne visent que les personnes physiques¹⁶.

49. Il convient de constater que l'accord se borne à reconnaître à tout indépendant un droit d'entrée et de séjour ainsi que le droit de bénéficié dans le pays d'accueil d'un traitement non moins favorable que celui accordé par ce dernier à ses propres ressortissants en ce qui concerne l'accès à une activité non salariée et à son exercice.

50. En conséquence, la définition des droits garantis reconnus aux indépendants par l'accord CE-Suisse est nettement moins étendue que la liberté d'établissement visée par le traité CE, tel qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour.

16 — Dans l'arrêt *Fokus Invest*, précité, la Cour a confirmé que les objectifs de l'accord, définis à l'article 1^{er} de ce dernier, sont établis, conformément au libellé de cette disposition, en faveur des ressortissants des États membres et de ceux de la Confédération suisse et, par conséquent, en faveur des personnes physiques, et que toutes les catégories de personnes, ressortissantes des États membres et ressortissantes suisses, visées par l'accord, à l'exception des prestataires et des destinataires de services, présupposent par leur nature qu'il s'agit de personnes physiques (voir, en ce sens, arrêts précités *Grimme*, points 33 et 34, ainsi que *Fokus Invest*, point 29).

51. Les questions fiscales ne sont appréhendées dans l'accord CE-Suisse que d'une façon ponctuelle. Certes, l'article 15, paragraphe 2, de l'annexe I de l'accord se réfère à l'article 9, paragraphe 2, de ladite annexe. Néanmoins, les questions fiscales y mentionnées sont liées à la sécurité sociale et ne visent pas les taxes liées à l'exercice d'activités spécifiques telles que celles en cause dans l'affaire au principal¹⁷. Les dispositions de l'article 21 de l'accord portant sur les conventions de double imposition ne sont pas non plus pertinentes aux fins de la présente affaire. Dès lors, ni les objectifs de l'accord ni les indications relatives aux intentions des parties contractantes ne sauraient justifier une interprétation de l'accord en ce sens qu'il impliquerait une obligation de non-discrimination fiscale à l'égard des indépendants dans une situation telle que celle de l'affaire au principal.

52. Ainsi, sans qu'il soit nécessaire en l'espèce d'examiner la question de savoir si, et, le cas échéant, à quelles conditions, la chasse pourrait être considérée comme une activité économique non salariée, je considère que les droits reconnus aux indépendants par l'accord visent principalement les conditions d'obtention d'un titre de séjour ainsi que l'accès à une activité non salariée et à son exercice sur la base d'un traitement non

17 — L'article 9, paragraphe 2, prévoit que le travailleur salarié et les membres de sa famille visés à l'article 3 de l'annexe bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille. Il convient de préciser que la notion d'«avantages fiscaux et sociaux» contenue dans cet article se base sur l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

discriminatoire. En tout état de cause, il ne résulte pas de ces dispositions que la perception d'une taxe calculée selon un taux plus élevé à l'égard des ressortissants des pays tiers qu'à l'égard de ceux des États membres sur les locations de chasse en Autriche soit incompatible avec les dispositions de l'accord relatives aux indépendants.

53. Dès lors, les articles 12 et 15 de l'annexe I ne me semblent pas s'opposer à ce que les ressortissants suisses et les citoyens de l'Union fassent l'objet d'une différence de traitement fiscal au regard de la taxe litigieuse.

54. Il y a cependant lieu de vérifier si un tel traitement ne va pas à l'encontre du principe général de non-discrimination contenu dans l'accord.

3. Le principe de non-discrimination dans l'accord

55. L'article 2 de l'accord énonce une prohibition à l'encontre de la discrimination en raison de la nationalité. Cet article prévoit que les ressortissants d'un pays contractant qui séjournent légalement sur le territoire

d'un autre pays contractant ne doivent pas être discriminés en raison de leur nationalité, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I à III de cet accord.

56. La question qui se pose alors est de savoir si la portée de cette interdiction est analogue à celle prévue dans le cadre du traité CE.

57. Il me semble que la non-discrimination dans les relations entre la Communauté européenne et la Confédération suisse a une portée relative, en l'état actuel du cadre juridique applicable, et n'a pas la même dimension que dans les relations au sein de l'Union ou de l'Espace économique européen. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 12 CE tout comme l'article 4 de l'accord EEE interdisent toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans leur domaine d'application respectif. L'accord CE-Suisse comporte également un principe de non-discrimination, mais d'une façon limitative et conditionnelle.

58. En outre, les sept accords distincts qui régissent les relations entre la Communauté européenne et la Confédération suisse ont clairement un caractère sectoriel¹⁸. Ces accords ont été négociés en même temps, mais séparément. Ni leur structure ni leurs objectifs ne sont identiques. S'agissant du principe d'égalité de traitement, les disposi-

18 — Voir note en bas de page 4 des présentes conclusions.

tions pertinentes de ces sept accords, pour autant qu'elles existent, ne sont pas identiques, tant du point de vue de leur contenu que de leur portée¹⁹.

ressortissants suisses à raison de la location de chasses en Autriche.

59. Au surplus, force est de constater, en ce qui concerne la taxation de la chasse, que les législations applicables dans au moins deux parties contractantes, à savoir la République d'Autriche et la Confédération suisse, semblent partir de l'idée que le principe de non-discrimination ne s'applique pas en la matière²⁰.

60. Ainsi le principe de non-discrimination tel que prévu par l'accord et interprété conformément à la convention de Vienne ne s'oppose pas, à lui seul, aux dispositions en question qui prévoient la perception d'une taxe d'un montant plus élevé auprès des

4. L'étendue des droits des destinataires des services dans le cadre de l'accord

61. Il ressort de la décision de renvoi que les dispositions relatives à la libre prestation de services ont été évoquées devant l'administration nationale. Afin de compléter mon analyse, il me semble nécessaire d'aborder cet aspect également.

62. En effet, la Cour a eu l'occasion d'examiner la qualification juridique d'une situation semblable dans l'arrêt *Jägerskiöld*²¹. Cette affaire concernait l'octroi du droit de pêcher et la délivrance d'autorisations à cet effet. La Cour a constaté que l'activité qui consiste à mettre à la disposition de tiers, contre rémunération et sous certaines conditions, un plan d'eau pour y pratiquer la pêche constitue une prestation de services qui, si elle présente un caractère transfrontalier, relève des articles 59 et suivants du traité CE (devenus, après modification, articles 49 CE et suivants). La Cour a aussi pris position en ce qui concerne l'applicabilité des autres libertés prévues par le traité. Elle a précisé que le fait que le droit de

19 — S'agissant du principe de non-discrimination dans les autres accords (cités à la note en bas de page 4 des présentes conclusions), voir notamment articles 3 et 23 de l'accord sur le transport aérien; articles 1^{er}, 17, 20, 27, 28, 32, 38, 40 et 52 de l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, ainsi que articles 3, 4 et 6 de l'accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics.

20 — Ainsi, la défenderesse au principal a joint à ses observations écrites la décision du 17 octobre 2007 adoptée par les autorités nationales (mentionnée au point 25 des présentes conclusions) et qui fait l'objet du recours au principal. Dans cette décision, les autorités autrichiennes se réfèrent notamment aux dispositions applicables en Suisse. Il semble ressortir de ces éléments que la réglementation pertinente opère une différence de traitement non seulement entre ressortissants suisses et ressortissants étrangers, mais également entre des ressortissants suisses, en fonction de leur canton d'origine. Certaines parties contractantes n'ont donc pas cru devoir modifier leurs dispositions nationales à cet égard, de sorte que la pratique des parties contractantes ne correspond pas à l'interprétation proposée par les requérants au principal.

21 — Arrêt du 21 octobre 1999 (C-97/98, Rec. p. I-7319).

pêcher ou les autorisations pertinentes soient constatés par des documents, qui, comme tels, peuvent faire l'objet d'échanges, ne suffit pas à les faire entrer dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises.

63. Cette jurisprudence me paraît transposable à la location du droit de chasse.

64. Ainsi l'activité qui consiste à mettre à la disposition de tiers, contre rémunération et sous certaines conditions, un terrain pour y pratiquer la chasse constitue une prestation de services qui, si elle présente un caractère transfrontalier, relève du domaine de la libre prestation des services.

65. Toutefois, en l'espèce, MM. Hengartner et Gasser sont non pas des prestataires de services, mais des destinataires de services. En conséquence, il y a lieu d'examiner l'interprétation des dispositions spécifiques concernant les droits des destinataires de services prévues par l'accord.

66. Il est constant que, même si l'accord couvre la libre prestation des services, sa portée n'est pas identique à celle des dispositions correspondantes du traité CE.

67. Dans l'arrêt Grimme, précité, la Cour a souligné que, selon l'article 1^{er}, sous b), de l'accord, l'objectif de l'accord était de faciliter les prestations de services sur le territoire des parties contractantes et, en particulier, de libéraliser la prestation de services de courte durée²². La Cour a toutefois ajouté que le droit de fournir une prestation de services sur le territoire d'une autre partie contractante est limité, par les articles 5, paragraphe 1, de l'accord et 17, sous a), de l'annexe I dudit accord, à 90 jours de travail effectif par année civile. Selon l'article 19 de ladite annexe I, pendant cette durée, l'État d'accueil ne peut imposer à ces prestataires de services des conditions moins favorables que celles réservées à ses propres ressortissants, conformément aux dispositions des annexes I à III de l'accord²³.

68. S'agissant des destinataires de services, les droits que l'accord leur garantit portent essentiellement sur le droit de séjour. Il est prévu que les destinataires de services n'ont pas besoin de titre de séjour pour des séjours inférieurs ou égaux à trois mois. Pour des séjours supérieurs à trois mois, les destinataires de services bénéficient d'un titre de séjour d'une durée égale à celle de la prestation. Je rappelle, à cet égard, que l'article 2 de l'accord n'interdit pas toute discrimination exercée en raison de la nationalité, mais uniquement «dans l'application et conformément

22 — Arrêt Grimme, précité (point 40).

23 — Ibidem (point 42).

aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord».

69. Aucun élément dans l'accord CE-Suisse n'indique que son but était d'assurer une égalité de traitement fiscal, s'agissant de taxes perçues sur des services tels que la location de droits de chasse. Il convient de rappeler qu'une interdiction de toute taxation discriminatoire dans le contexte du commerce des services n'est expressément prévue ni par l'accord général sur le commerce des services (GATS)²⁴, ni par les traités fondateurs de l'Union, à la différence de ce qui vaut pour le commerce des biens²⁵.

70. En l'absence de disposition expresse interdisant toute discrimination fiscale à l'encontre des ressortissants d'autres parties contractantes dans le cadre de l'accord CE-Suisse, une telle interdiction ne peut être admise que si l'interprétation des droits garantis par d'autres dispositions dudit accord la justifie. Au sein de l'Union, cela résulte des dispositions portant sur les libertés fondamentales.

24 — Voir décision 94/800/CE, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1), par laquelle le Conseil a approuvé l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les accords figurant aux annexes 1 à 3 de cet accord, au nombre desquels figure le GATS. L'article XIV GATS exclut certaines mesures fiscales du champ d'application des obligations générales prévues par cet accord.

25 — Voir articles III:2 GATT; 90 CE et 14 de l'accord EEE.

71. S'agissant de l'accord, celui-ci pourrait s'opposer à une taxe ou à un paiement à caractère forfaitaire frappant les destinataires de services lors de l'obtention d'un titre de séjour, dont le montant dépasserait, sans justification objective, le tarif prévu pour les citoyens nationaux concernant l'attribution des pièces justificatives dans une situation globalement comparable. À mon avis, une telle taxe, étroitement liée aux droits garantis par l'accord, risquerait de porter directement atteinte aux droits que celui-ci prévoit au profit des destinataires de services²⁶. Toutefois, la taxe en cause dans l'affaire au principal est d'une tout autre nature.

72. À titre surabondant, j'ajouterai toutefois qu'il me semble peu compatible avec l'idéal d'une égalité devant la loi de tous les individus d'opérer une discrimination au détriment de personnes physiques ressortissantes de pays tiers qui séjournent légalement dans l'Union uniquement en raison de leur nationalité, dans des situations qui sont par ailleurs parfaitement comparables. J'estime qu'une discrimination de cette nature devrait être exclue par nos valeurs constitutionnelles. Une telle discrimination directe de ressortissants étrangers destinataires de services pourrait éventuellement se comprendre dans un pays en situation de précarité économique et souffrant d'un manque de devises étrangères, mais pas au sein de l'Union. C'est donc à regret qu'il me faut constater que la réalisation de cet idéal n'est pas acquise, en

26 — La Cour s'est déjà prononcée sur une situation un peu semblable dans le cadre d'un autre accord, à savoir l'accord d'association précité; arrêt du 17 septembre 2009, Sahin (C-242/06, Rec. p. I-8465, point 75), dans le cadre spécifique d'une clause de «standstill» inscrite à l'article 13 de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association.

l'état actuel du droit de l'Union, s'agissant des ressortissants de pays tiers.

ne s'opposent pas à ce qu'un ressortissant suisse soit soumis, en tant que destinataire de services, à une différence de traitement au regard de la perception d'une taxe versée à raison de la location d'une chasse dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal.

73. En conclusion, les dispositions de l'accord concernant les destinataires de services

VI — Conclusion

74. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre au Verwaltungsgerichtshof comme suit:

«L'article 43 CE n'est pas applicable dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal.

Les dispositions de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé à Luxembourg le 21 juin 1999, ne s'opposent pas à l'application de dispositions nationales telles que celles en cause dans l'affaire au principal qui aboutissent à appliquer, lors de la perception d'une taxe à acquitter pour l'exercice du droit de chasse, un taux plus élevé aux ressortissants suisses que celui appliqué aux citoyens de l'Union européenne.»