



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

13 janvier 2022\*

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/7/UE – Lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales – Champ d’application – Notion de “transactions commerciales” – Pouvoir public agissant en tant que créancier d’une entreprise – Exclusion – Remise par un pouvoir public d’un bien immeuble en usufruit perpétuel à une entreprise contre le paiement d’une redevance annuelle »

Dans l’affaire C-327/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Sąd Okręgowy w Opolu (tribunal régional d’Opole, Pologne), par décision du 10 mars 2020, parvenue à la Cour le 22 juillet 2020, dans la procédure

**Skarb Państwa – Starosta Nyski**

contre

**New Media Development & Hotel Services sp. z o.o.,**

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M<sup>me</sup> K. Jürimäe, présidente de la troisième chambre, faisant fonction de président de la neuvième chambre, MM. S. Rodin et N. Piçarra (rapporteur), juges,

avocat général : M. J. Richard de la Tour,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> M. Brauhoff et M. G. Gattinara, en qualité d’agents,

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions,

rend le présent

\* Langue de procédure : le polonais.

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 3, sous b), de la directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO 2000, L 200, p. 35), ainsi que de l'article 2, point 1, et de l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO 2011, L 48, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 233, p. 3).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Skarb Państwa – Starosta Nyski (Trésor public – district de Nysa, Pologne) (ci-après le « Trésor public ») à New Media Development & Hotel Services sp. z o.o. (ci-après « New Media ») au sujet des intérêts à appliquer pour retard de paiement d'une redevance annuelle due au premier en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain cédé à la seconde.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l'Union*

##### *La directive 2011/7*

- 3 Les considérants 3, 8, 9, 14 et 23 de la directive 2011/7 énoncent :
  - « (3) Dans les transactions commerciales entre des opérateurs économiques ou entre des opérateurs économiques et des pouvoirs publics, de nombreux paiements sont effectués au-delà des délais convenus dans le contrat ou fixés dans les conditions générales de vente. Bien que les marchandises aient été livrées ou les services fournis, bon nombre de factures y afférentes sont acquittées bien au-delà des délais. Ces retards de paiement ont des effets négatifs sur les liquidités des entreprises et compliquent leur gestion financière. Ils sont également préjudiciables à leur compétitivité et à leur rentabilité dès lors que le créancier doit obtenir des financements externes en raison de ces retards de paiement. Le risque lié à ces effets négatifs augmente fortement en période de ralentissement économique, lorsque l'accès au financement est plus difficile.
- [...]
- (8) Il convient de limiter le champ d'application de la présente directive aux paiements effectués en rémunération de transactions commerciales. La présente directive ne devrait pas réglementer les transactions effectuées avec les consommateurs ni les intérêts en jeu dans d'autres types de paiements, par exemple les paiements effectués au titre de la législation sur les chèques et les lettres de change, ou les paiements effectués dans le cadre de l'indemnisation de dommages, y compris ceux effectués par les compagnies d'assurance[s].  
[...]

(9) La présente directive devrait réglementer toutes les transactions commerciales, qu’elles soient effectuées entre des entreprises privées ou publiques ou entre des entreprises et des pouvoirs publics, étant donné que les pouvoirs publics effectuent un nombre considérable de paiements aux entreprises. [...]

[...]

(14) Dans un souci de cohérence de la législation de l’Union, il convient de rendre applicable, aux fins de la présente directive, la définition des “pouvoirs adjudicateurs” établie par la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l’eau, de l’énergie, des transports et des services postaux [(JO 2004, L 134, p. 1),] et par la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services [(JO 2004, L 134, p. 114)].

[...]

(23) En règle générale, les pouvoirs publics bénéficient de flux de recettes plus sûrs, prévisibles et continus que les entreprises. Par ailleurs, bon nombre de pouvoirs publics peuvent obtenir des financements à des conditions plus intéressantes que les entreprises. Dans le même temps, les pouvoirs publics sont moins tributaires de relations commerciales stables pour réaliser leurs objectifs que les entreprises. De longs délais de paiement ou des retards de paiements par les pouvoirs publics pour des marchandises ou des services entraînent des coûts injustifiés pour les entreprises. Il convient dès lors de prévoir des dispositions particulières en matière de transactions commerciales pour la fourniture de marchandises ou la prestation de services par des entreprises à des pouvoirs publics, qui devraient prévoir, notamment, des délais de paiement n’excédant normalement pas trente jours civils, à moins qu’il ne soit expressément stipulé autrement par contrat et pourvu que ce soit objectivement justifié par la nature particulière ou par certains éléments du contrat, et n’excédant, en aucun cas, soixante jours civils. »

4 L’article 1<sup>er</sup> de cette directive, intitulé « Objet et champ d’application », prévoit :

« 1. Le but de la présente directive est la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, afin d’assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, en améliorant ainsi la compétitivité des entreprises et en particulier des [petites et moyennes entreprises (PME)].

2. La présente directive s’applique à tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales.

[...] »

5 L’article 2 de ladite directive, intitulé « Définitions », est ainsi libellé :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) “transactions commerciales”, toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération ;

2) “pouvoir public”, tout pouvoir adjudicateur, tel que défini à l’article 2, paragraphe 1, point a), de la directive [2004/17] et à l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, de la directive [2004/18], indépendamment de l’objet ou de la valeur du contrat ;

3) “entreprise”, toute organisation, autre que les pouvoirs publics, agissant dans l’exercice d’une activité économique ou professionnelle indépendante, même lorsque cette activité n’est exercée que par une seule personne ;

[...]

6) “intérêts légaux pour retard de paiement”, les intérêts simples pour retard de paiement, dont le taux est égal à la somme du taux de référence et de huit points de pourcentage au moins ;

[...] »

6 L’article 3 de la directive 2011/7, relatif aux transactions commerciales entre entreprises, prévoit, à son paragraphe 1, que les États membres veillent à ce que, dans ces transactions, le créancier soit en droit de réclamer des intérêts pour retard de paiement sans qu’un rappel soit nécessaire quand les conditions y fixées sont remplies.

7 L’article 4 de cette directive, intitulé « Transactions entre entreprises et pouvoirs publics », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les États membres veillent à ce que, dans des transactions commerciales où le débiteur est un pouvoir public, le créancier soit en droit d’obtenir, à l’expiration du délai fixé aux paragraphes 3, 4 et 6, les intérêts légaux pour retard de paiement, sans qu’un rappel soit nécessaire, quand les conditions suivantes sont remplies :

a) le créancier a rempli ses obligations contractuelles et légales ; et

b) le créancier n’a pas reçu le montant dû à l’échéance, sauf si le débiteur n’est pas responsable du retard.

[...] »

8 En vertu de son article 13, premier alinéa, ladite directive a abrogé la directive 2000/35 avec effet au 16 mars 2013.

#### *La directive 2004/17*

9 L’article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/17 définissait la notion de « pouvoirs adjudicateurs » comme désignant « l’État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public, les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ».

- 10 Cette définition correspond, en substance, à celle figurant à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17 (JO 2014, L 94, p. 243), avec effet au 18 avril 2016.

#### *La directive 2004/18*

- 11 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, de la directive 2004/18 définissait la notion de « pouvoirs adjudicateurs » dans les mêmes termes que l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/17.
- 12 La directive 2004/18 a été abrogée et remplacée par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), avec effet à compter du 18 avril 2016. L'article 2, paragraphe 1, point 1, et l'article 10, sous a), de la directive 2014/24 correspondent, respectivement, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, et à l'article 16, sous a), de la directive 2004/18.

#### *Le droit polonais*

##### *La loi du 8 mars 2013*

- 13 L'ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (loi visant à lutter contre les retards excessifs dans les transactions commerciales, texte consolidé), du 8 mars 2013 (Dz. U. de 2019, position 118, ci-après la « loi du 8 mars 2013 »), a transposé la directive 2011/7 dans le droit polonais et est entrée en vigueur le 28 avril 2013.
- 14 L'article 2 de la loi du 8 mars 2013 prévoit :
- « Les dispositions de [cette] loi s'appliquent aux transactions commerciales auxquelles sont parties exclusives :
- 1) les entrepreneurs au sens de l'ustawa [...] – Prawo przedsiębiorców [(loi sur le droit des entrepreneurs), du 6 mars 2018] ;
- [...]
- 3) les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, de l'ustawa [...] – Prawo zamówień publicznych [(loi sur les marchés publics), du 29 janvier 2004] [...] »
- 15 L'article 4, points 1, 2 et 3, de la loi du 8 mars 2013 comporte les définitions suivantes :
- « Aux fins de la présente loi, on entend par :
- 1) transaction commerciale : un contrat ayant pour objet une fourniture de marchandises ou une prestation de services contre rémunération, si les parties visées à l'article 2 concluent ce contrat dans le cadre de l'activité qu'elles exercent ;

[...]

- 2) autorité publique : les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, points 1 à 3a, de la loi du 29 janvier 2004 sur les marchés publics ;
- 3) les intérêts légaux pour retard dans les transactions commerciales :
  - a) en cas de transactions commerciales où le débiteur est une entité publique du secteur médical : des intérêts d'un montant égal au taux de référence de la Banque nationale de Pologne plus huit points de pourcentage,
  - b) en cas de transactions commerciales où le débiteur n'est pas une entité publique du secteur médical : des intérêts d'un montant égal au taux de référence de la Banque nationale de Pologne plus dix points de pourcentage [...] »

16 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la loi du 8 mars 2013 :

« À l'exclusion des transactions où le débiteur est une autorité publique, les créanciers parties à des transactions commerciales ont droit, sans qu'il soit besoin d'un commandement de payer, et sauf à ce que les parties aient convenu d'un taux d'intérêt plus élevé, aux intérêts légaux pour retard de paiement, pour la période comprise entre la date à laquelle le paiement est dû jusqu'à celle où il est effectué, si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- 1) le créancier a satisfait à ses obligations ;
- 2) il n'a pas reçu le paiement dans le délai spécifié au contrat. »

*La loi relative à la gestion des biens immeubles*

17 L'article 71 de l'ustawa o gospodarce nieruchomościami (loi relative à la gestion des biens immeubles), du 21 août 1997 (Dz. U. de 2018, position 2204), prévoit, à ses paragraphes 1 et 4 :

« 1. La remise d'un terrain en usufruit perpétuel est soumise à une première redevance et à des redevances annuelles.

[...]

4. Les redevances annuelles sont versées d'avance, au plus tard le 31 mars de chaque année, durant toute la période de l'usufruit perpétuel. [...] »

*Le code civil*

18 Aux termes de l'article 232, paragraphes 1 et 2, du Kodeks cywilny (code civil), du 23 avril 1964 (Dz. U. de 1964, n° 16, position 93), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « code civil ») :

« Les terrains constituant la propriété de l'État et situés dans les limites administratives des villes, les terrains d'État situés en dehors de ces limites, mais incorporés au plan d'aménagement du territoire de la ville et affectés à la réalisation de ses objectifs économiques, et les terrains constituant la propriété de collectivités territoriales ou de leurs associations peuvent être donnés en usufruit perpétuel à des personnes physiques et à des personnes morales.

Dans les cas prévus par des dispositions spécifiques, l'usufruit perpétuel peut également porter sur d'autres terrains de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs associations. »

- 19 Aux termes de l'article 238 de ce code, « [l]'usufruitier perpétuel acquitte une redevance annuelle pendant la durée de son droit ».
- 20 En vertu de l'article 481, paragraphe 1, dudit code, si le débiteur acquitte tardivement une prestation pécuniaire, le créancier peut réclamer des intérêts moratoires même s'il n'a subi aucun préjudice et si le retard résulte de circonstances non imputables au débiteur.

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 21 Dans le cadre d'un contrat conclu le 15 mai 2014, New Media a acquis l'usufruit perpétuel d'un terrain auprès de la personne à laquelle le Trésor public avait initialement cédé cet usufruit. Conformément à l'article 71 de la loi relative à la gestion des biens immeubles, New Media, en sa qualité d'usufruitier perpétuel, est tenue de verser au Trésor public une redevance annuelle.
- 22 N'ayant pas perçu le montant de cette redevance à l'échéance du 31 mars 2018, le Trésor public a saisi le Sąd Rejonowy w Nysie (tribunal d'arrondissement de Nysa, Pologne) d'une demande tendant à condamner New Media au paiement de la somme due en principal de 3 365,55 zlotys polonais (PLN) (environ 755 euros), assortie d'intérêts légaux pour retard de paiement, conformément aux dispositions de la loi du 8 mars 2013.
- 23 Par jugement rendu le 24 mai 2019, cette juridiction a condamné New Media au paiement de la somme due en principal, majorée d'intérêts légaux pour retard de paiement calculés à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, sur le fondement de l'article 481 du code civil et non pas sur celui des dispositions de la loi du 8 mars 2013, au motif que l'obligation de payer la redevance annuelle ne résulte pas d'une « transaction commerciale », au sens de cette loi, mais a pour base juridique l'article 71 de la loi relative à la gestion des biens immeubles et l'article 238 du code civil. Elle a, en outre, constaté que le Trésor public n'est pas partie au contrat du 15 mai 2014, par lequel New Media a acquis l'usufruit perpétuel du terrain concerné.
- 24 Le Trésor public a interjeté appel de ce jugement devant le Sąd Okręgowy w Opolu (tribunal régional d'Opole, Pologne), qui est la juridiction de renvoi. Il conteste le rejet de sa demande de paiement d'intérêts au titre de la loi du 8 mars 2013 en faisant valoir que le litige au principal relève du champ d'application de cette loi. L'usufruit perpétuel, bien qu'établi par la loi relative à la gestion des biens immeubles, donnerait lieu, de plein droit, à une relation contractuelle entre le Trésor public, propriétaire de l'immeuble, et l'usufruitier.
- 25 Selon la juridiction de renvoi, se pose ainsi la question de savoir si le retard de paiement de la redevance d'usufruit perpétuel permet au Trésor public de réclamer des intérêts au titre de ce retard en vertu de la loi du 8 mars 2013, laquelle met en œuvre la directive 2011/7 dans le droit polonais, ou selon les règles prévues par le code civil.
- 26 Cette juridiction nourrit, tout d'abord, des doutes sur la question de savoir si la remise d'un terrain en usufruit perpétuel relève des notions de « fourniture de marchandises » ou de « prestation de services », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, et, partant, si la redevance annuelle due en rémunération de cet usufruit est susceptible de relever de la notion de « transaction commerciale », au sens de cette disposition.

- 27 La juridiction de renvoi s'interroge, ensuite, sur le point de savoir si cette redevance annuelle relève d'une transaction entre une « entreprise » et un « pouvoir public » et, par suite, d'une « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7. Dans la mesure où New Media a acquis l'usufruit perpétuel, non pas du Trésor public, mais du tiers auquel ce dernier avait initialement cédé cet usufruit, cette juridiction se demande, en particulier, si seule cette cession initiale, à laquelle le Trésor public était partie, relève de la notion de « transaction commerciale », ou si New Media doit être considérée comme ayant succédé à son cocontractant, avec pour conséquence que les effets de la cession initiale entre ce dernier et le Trésor public lui soient ainsi étendus.
- 28 Enfin, dans l'hypothèse où la situation en cause relèverait de la notion de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si cette transaction commerciale entre dans le champ d'application temporel de cette directive, telle que transposée dans le droit polonais par la loi du 8 mars 2013. Cette juridiction précise que le législateur polonais, comme le lui permet la directive 2011/7, a exclu du champ d'application de la loi du 8 mars 2013 les contrats conclus avant le 16 mars 2013. Or, dans le litige au principal, l'usufruit perpétuel ayant été initialement cédé le 5 décembre 1990, seul le transfert de cet usufruit à New Media, le 15 mai 2014, relève de la directive 2011/7.
- 29 C'est dans ces conditions que le Sąd Okręgowy w Opolu (tribunal régional d'Opole) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Les dispositions de l'article 2, point 1, de la [directive 2011/7], doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce que l'article 2 et l'article 4, point 1, de [la loi du 8 mars 2013] soient interprétés en ce sens que les biens immeubles ne relèvent pas de la notion de marchandises et que la remise de biens immeubles en usufruit perpétuel, au sens des articles 232 et suivants du [code civil], ne relève pas de la notion de fourniture de marchandises, ou, le cas échéant, qu'un tel acte ne peut être considéré comme une prestation de services ?
- 2) En cas de réponse [affirmative] à la première question, les dispositions de l'article 2, point 1, de la [directive 2011/7] doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce que les articles 71 et suivants de [la loi relative à la gestion des biens immeubles] et l'article 238 du [code civil] soient interprétés en ce sens que la perception par le Trésor public de redevances annuelles d'usufruit perpétuel auprès d'entités qui exercent une activité économique, mais n'étaient pas les personnes auxquelles le Trésor public avait initialement consenti le droit d'usufruit perpétuel et qui n'ont acquis ce droit qu'auprès d'autres usufruitiers perpétuels, ne relève pas de la notion de transaction commerciale et de pouvoir public au sens de l'article 2, points 1 et 2, de la directive 2011/7 et des articles 2 et 4, point 1, de la loi du 8 mars 2013 [...], ou, le cas échéant, que cette perception ne relève pas des dispositions de la directive 2011/7 et de cette loi ?
- 3) En cas de réponse [affirmative] [aux première et deuxième] questions, les dispositions de l'article 12, paragraphe 4, de la [directive 2011/7] ainsi que de l'article 6, paragraphe 3, sous b), de la [directive 2000/35] doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce que l'article 15 de la loi du 8 mars 2013 [...] et l'article 12 de l'ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (loi relative aux délais de paiement dans les transactions commerciales), du 12 juin 2003 [(Dz. U. de 2003, n° 139, position 1323)], soient interprétés en ce sens qu'ils excluent la possibilité d'appliquer les dispositions de cette

directive, et [celles] de la loi qui l'a transposée, aux contrats par lesquels le droit d'usufruit perpétuel a été transmis à l'usufruitier perpétuel actuel, tenu de payer la redevance annuelle, et qui ont été conclus après le 28 avril 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2004, dans le cas où la remise initiale du terrain en usufruit perpétuel par le Trésor public à une autre personne est intervenue avant le 28 avril 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la deuxième question*

- 30 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, dès lors qu'elle porte sur la première condition exigée par l'article 2, point 1, de la directive 2011/7 pour qu'une transaction puisse être qualifiée de « transaction commerciale », au sens de cette disposition, la juridiction de renvoi demande, en substance, si cette notion doit être interprétée en ce sens qu'elle couvre la perception, par un pouvoir public, d'une redevance due en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain, auprès d'une entreprise dont ce pouvoir public est créancier.
- 31 Il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 2011/7, celle-ci s'applique à tous les paiements effectués en rémunération de « transactions commerciales » et que cette notion est définie à l'article 2, point 1, de la directive 2011/7 comme étant « toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération ». Cette dernière disposition doit être lue à la lumière des considérants 8 et 9 de cette directive, dont il ressort qu'elle vise tous les paiements effectués en rémunération de transactions commerciales, y compris celles entre des entreprises privées, et à l'exclusion des transactions effectuées avec les consommateurs et d'autres types de paiements [arrêt du 9 juillet 2020, RL (Directive lutte contre le retard de paiement), C-199/19, EU:C:2020:548, point 22 et jurisprudence citée].
- 32 L'article 2, point 1, de la directive 2011/7 énonce ainsi deux conditions pour qu'une transaction puisse être qualifiée de « transaction commerciale », au sens de cette disposition et entrer ainsi dans le champ d'application de cette directive, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de celle-ci. Cette transaction doit, d'une part, être effectuée soit entre des entreprises, soit entre des entreprises et les pouvoirs publics. D'autre part, elle doit conduire à la fourniture de marchandises ou à la prestation de services contre rémunération [arrêt du 9 juillet 2020, RL (Directive lutte contre le retard de paiement), C-199/19, EU:C:2020:548, point 24].
- 33 En ce qui concerne la première de ces conditions, sur laquelle porte la présente question préjudicielle, la notion de « pouvoir public » est définie à l'article 2, point 2, de la directive 2011/7 comme désignant « tout pouvoir adjudicateur, tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, point a), de la [directive 2004/17] et à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, de la [directive 2004/18], indépendamment de l'objet ou de la valeur du contrat ». Ainsi qu'il ressort du considérant 14 de la directive 2011/7, cette définition a été adoptée dans un souci de cohérence de la législation de l'Union.
- 34 Conformément à ces dispositions des directives 2004/17 et 2004/18, la notion de pouvoir adjudicateur désigne « l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public [et] les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ».

- 35 La notion d'État recouvre tous les organes qui exercent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et doit, de même que la notion de pouvoir adjudicateur, faire l'objet d'une interprétation fonctionnelle et large (voir, en ce sens, arrêts du 17 septembre 1998, *Commission/Belgique*, C-323/96, EU:C:1998:411, points 27 et 28, ainsi que du 5 octobre 2017, *LitSpecMet*, C-567/15, EU:C:2017:736, point 31 et jurisprudence citée).
- 36 La notion d'« entreprise », visée à l'article 2, point 1, de la directive 2011/7 est, quant à elle, définie à l'article 2, point 3, de cette directive comme désignant « toute organisation, autre que les pouvoirs publics, agissant dans l'exercice d'une activité économique ou professionnelle indépendante, même lorsque cette activité n'est exercée que par une seule personne ». Conformément à cette définition, une entité qui relève de la notion de « pouvoir public », au sens de l'article 2, point 2, de cette directive, ne peut, de ce fait même, être qualifiée d'« entreprise », au sens de l'article 2, point 3, de ladite directive.
- 37 Le libellé de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7 ne permet cependant pas, à lui seul, de déterminer si une transaction dans laquelle un pouvoir public est le créancier d'une entreprise relève de la notion de « transaction commerciale », au sens de cette disposition et, par suite, du champ d'application de cette directive. Dans ces conditions, conformément à une jurisprudence constante, il y a lieu de s'attacher au contexte dans lequel cette disposition s'inscrit ainsi qu'aux objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [voir, en ce sens, arrêt du 18 novembre 2020, *Techbau*, C-299/19, EU:C:2020:937, point 38, et du 9 juillet 2020, *RL* (Directive lutte contre le retard de paiement), C-199/19, EU:C:2020:548, point 27].
- 38 S'agissant du contexte de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, l'article 4 de cette directive énonce, à son paragraphe 1, que « [l]es États membres veillent à ce que, dans des transactions commerciales où le débiteur est un pouvoir public, le créancier soit en droit d'obtenir, à l'expiration du délai fixé aux paragraphes 3, 4 et 6, les intérêts légaux pour retard de paiement, sans qu'un rappel soit nécessaire, quand les conditions [énoncées aux points a) et b)] sont remplies ». Il s'ensuit que cet article 4 ne s'applique qu'à la situation dans laquelle le pouvoir public est le débiteur d'une entreprise.
- 39 Il importe, par ailleurs, de souligner que l'article 3 de la directive 2011/7 ne vise que les transactions entre entreprises. Or, ainsi qu'il ressort du point 36 du présent arrêt, la notion d'entreprise retenue par cette directive exclut expressément qu'un pouvoir public, au sens de de l'article 2, point 2, de celle-ci, puisse en relever en sa qualité de créancier à l'égard d'une entreprise.
- 40 Il résulte ainsi d'une lecture combinée des dispositions de l'article 2, points 2 et 3, de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/7 que, lorsque, comme en l'occurrence, un pouvoir public est créancier à l'égard d'une entreprise, cette situation ne relève pas de la notion de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de cette directive.
- 41 S'agissant des finalités poursuivies par la directive 2011/7, il y a lieu de relever que, en tant que mesure de rapprochement des législations des États membres, cette directive a pour objectif, selon son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, « la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, en améliorant ainsi la compétitivité des entreprises et en particulier des PME ». À cet égard, le considérant 3 de ladite directive relève que les retards de paiement ont des effets négatifs sur les liquidités de ces entreprises ainsi que sur leur compétitivité et leur rentabilité.

- 42 En revanche, ainsi qu'il ressort du considérant 23 de la directive 2011/7, en règle générale, les pouvoirs publics bénéficient de flux de recettes plus sûrs, prévisibles et continus que les entreprises et peuvent obtenir des financements à des conditions plus intéressantes que celles-ci. De plus, ils sont moins tributaires de relations commerciales stables pour réaliser leurs objectifs que les entreprises. Celles-ci sont, pour leur part, susceptibles d'être exposées à des coûts injustifiés en cas de longs délais de paiement par les pouvoirs publics pour des marchandises ou des services.
- 43 Compte tenu de ces différences entre les pouvoirs publics et les entreprises, en particulier les PME, et de ce que, ainsi que le relève le considérant 9 de la directive 2011/7, les premiers effectuent un nombre considérable de paiements à ces dernières, le législateur de l'Union a considéré approprié de prévoir, à l'article 4 de la directive 2011/7, des dispositions exclusivement applicables aux entreprises créancières de sommes d'argent à l'égard des pouvoirs publics auxquels elles ont fourni des marchandises ou des services, sans viser ces pouvoirs publics en leur qualité de créanciers à l'égard des entreprises.
- 44 Il résulte ainsi de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, lu à la lumière du contexte dans lequel il s'insère et des objectifs poursuivis par cette directive, que, lorsqu'un pouvoir public, au sens du point 2 de cet article, est créancier d'une somme d'argent à l'égard d'une entreprise, les rapports entre ces deux entités ne relèvent pas de la notion de « transaction commerciale », au sens de cette disposition, et, par suite, sont exclus du champ d'application de ladite directive.
- 45 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal a pour origine le retard de paiement au Trésor public d'une redevance annuelle due, en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain, par New Media qui est une « entreprise », au sens de l'article 2, point 3, de la directive 2011/7, à l'instar de la personne qui lui a cédé cet usufruit.
- 46 Cependant, dans la mesure où le Trésor public, qui relève de la notion de « pouvoir public », au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2011/7, est créancier de sommes d'argent dues par l'entreprise New Media en rémunération dudit usufruit, la première condition pour qu'une transaction puisse être qualifiée de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, tel qu'interprété au point 44 du présent arrêt, fait défaut. Dans ces conditions, le Trésor public n'a pas droit aux intérêts légaux pour retard de paiement prévus à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive.
- 47 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que la notion de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne couvre pas la perception, par un pouvoir public, d'une redevance due en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain, auprès d'une entreprise dont ce pouvoir public est le créancier.

### ***Sur les première et troisième questions***

- 48 Compte tenu de la réponse apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre aux première et troisième questions.

## Sur les dépens

- 49 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. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) dit pour droit :

**La notion de « transaction commerciale », au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne couvre pas la perception, par un pouvoir public, d'une redevance due en rémunération de l'usufruit perpétuel d'un terrain, auprès d'une entreprise dont ce pouvoir public est le créancier.**

Signatures