

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} VERICA TRSTENJAK

présentées le 13 décembre 2007¹

I — Introduction

1. La Commission des Communautés européennes a introduit, au titre de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en arrêtant des dispositions nationales interdisant l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles destinés au transport de passagers ou de marchandises, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord sur l'Espace économique européen du 2 mai 1992² (ci-après l'«accord EEE»).

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO 1994, L 1, p. 3.

II — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

1. Le droit communautaire primaire

2. L'article 28 CE interdit les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, entre les États membres.

3. Selon l'article 30 CE, les interdictions ou restrictions à l'importation entre les États membres qui sont justifiées, notamment, par des raisons de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes sont autorisées, pour autant qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce intracommunautaire.

2. Les directives 2001/92/CE et 92/22/CEE

4. La directive 2001/92/CE de la Commission³ vise à adapter au progrès technique la directive 92/22/CEE du Conseil⁴ concernant les vitrages de sécurité et les matériaux pour vitrages des véhicules à moteur et de leurs remorques et la directive 70/156/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

5. La directive 92/22 vise, quant à elle, à instaurer une procédure de réception unifiée applicable au vitrage de sécurité et aux matériaux pour vitrage destinés à être installés comme pare-brise ou autres vitrages ou comme cloisons de séparation sur les véhicules à moteur et leurs remorques.

6. La directive 92/22, telle que modifiée par la directive 2001/92, s'applique aux vitrages destinés à fournir une protection contre le soleil (vitres teintées), mais non aux films colorés destinés à être apposés sur les vitrages des véhicules après leur réception.

3 — Directive du 30 octobre 2001 portant adaptation au progrès technique de la directive 92/22/CEE du Conseil concernant les vitrages de sécurité et les matériaux pour vitrages des véhicules à moteur et de leurs remorques et de la directive 70/156/CEE du Conseil relative à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 291, p. 24).

4 — Directive du 31 mars 1992 concernant les vitrages de sécurité et les matériaux pour vitrages des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 129, p. 11).

7. Le troisième considérant et l'annexe II B de la directive 2001/92 renvoient à leur tour aux dispositions concernant les spécifications générales et particulières, les essais et les exigences techniques définies par le règlement n° 43 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, dans la dernière version adoptée par la Communauté européenne⁵ (ci-après le «règlement n° 43»), dont il ressort que les vitrages de sécurité doivent présenter un facteur de transmission régulière de la lumière d'au moins 70 %, alors que le facteur de transmission de la lumière des pare-brise ne doit pas être inférieur à 75 %⁶.

8. Il n'est en revanche pas prévu de facteur minimal de transmission de la lumière pour

5 — Depuis la fin des années 1950, les prescriptions techniques applicables aux véhicules sont harmonisées au niveau international pour supprimer les obstacles aux échanges de véhicules automobiles et de pièces détachées au profit des consommateurs, sur la base d'un accord conclu le 20 mars 1958 dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE/ONU) et modifié avec effet au 16 octobre 1995. Cet accord tel que modifié («Révision 2 de l'accord de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues, aux équipements et aux pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur un véhicule à roues et les conditions de reconnaissance réciproque des homologations délivrées conformément à ces prescriptions») compte actuellement 47 signataires, dont la Communauté européenne (voir, à cet égard, Sündermann, B., «Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Übernahme in deutsches Recht», *Straßenverkehrsrecht — Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen*, 2006, p. 49, spécialement p. 50). C'est sur la base dudit accord, tel que modifié, qu'a été adopté le règlement n° 43, qui fixe les prescriptions uniformes relatives à l'homologation des vitrages de sécurité et à leur installation sur les véhicules. Aux termes des dispositions relatives au domaine d'application de ce règlement, celui-ci s'applique aux vitrages de sécurité destinés à être installés comme pare-brise ou comme autres vitres extérieures, ou comme cloisons intérieures sur les véhicules à moteur et leurs remorques, et à leur installation; il ne s'applique ni aux glaces des dispositifs d'éclairage et de signalisation lumineuse et du tableau de bord ni aux vitrages spéciaux à l'épreuve des balles. Ce règlement ne vise pas non plus les doubles vitrages.

6 — Point 4, intitulé «Prescriptions particulières s'appliquant aux véhicules des catégories M et N», de l'annexe 21 du règlement n° 43 (voir points 4.1.1, 4.2.1.1 et 4.2.2.1).

les vitres arrière. Cela signifie qu'un véhicule peut être équipé de vitrages teintés ou recouverts de pellicules colorées ayant un très faible facteur de transmission de la lumière pour les vitres arrière, y compris la lunette arrière, pour autant qu'il dispose de deux rétroviseurs extérieurs.

11. L'article 5 du décret-loi n° 40/2003 prévoit que, à partir de l'entrée en vigueur de cette disposition, la direction générale de la circulation est tenue de refuser de délivrer l'homologation CE et l'homologation nationale à tout modèle de véhicule ne respectant pas les dispositions du décret-loi n° 40/2003 en matière de vitrages de sécurité.

B — *Droit national*

9. La directive 2001/92 a été transposée en droit portugais par le décret-loi n° 40/2003 du 11 mars 2003⁷.

10. L'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 dispose:

«L'apposition de films colorés sur les vitrages des automobiles servant au transport de passagers ou de marchandises est interdite, à l'exception des autocollants réglementaires et de films opaques non réfléchissants sur les bennes des véhicules servant au transport de marchandises.»

III — La procédure précontentieuse

12. La Commission a adressé le 1^{er} avril 2004 une lettre de mise en demeure à la République portugaise, dans laquelle elle concluait que, en interdisant, avec l'entrée en vigueur de l'article 2 du décret-loi n° 40/2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules de transport de personnes et de marchandises, sans lui avoir préalablement communiqué le texte de cette disposition nationale à l'état de projet, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, 11 et 13 de l'accord EEE, ainsi que 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil⁸.

7 — *Diário da República* I, série A, n° 59, du 11 mars 2003.

8 — Directive du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 204, p. 37).

13. La République portugaise a répondu, dans sa lettre du 28 juin 2004, que l'interdiction en cause constituait une mesure de protection de la sécurité intérieure, en particulier de l'ordre public et de la sécurité routière, mesure autorisée en vertu de l'article 30 CE.

14. Par lettre du 22 décembre 2004, la Commission a adressé à la République portugaise un avis motivé. Elle y exprimait sa conviction que cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE, dans la mesure où l'interdiction établie à l'article 2 du décret-loi n° 40/2003 empêche la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE. La Commission invoquait en outre, à nouveau, une violation de l'obligation d'information visée à l'article 8 de la directive 98/34.

15. La Commission a également imparti à la République portugaise un délai de deux mois à compter de la notification de l'avis motivé pour prendre les mesures nécessaires pour se conformer à celui-ci.

16. La République portugaise a alors fait connaître, par lettre du 22 juillet 2005, son intention d'abroger l'article 2 du décret-loi

n° 40/2003. Elle a également annoncé l'élaboration d'un projet de norme technique, qui devrait être achevé dans le délai de deux mois à l'issue des vacances d'été, et qui serait prêt pour être notifié à la Commission conformément à la directive 98/34.

17. Après qu'un projet de décret réglementaire établissant des règles techniques relatives à l'apposition de films colorés sur les vitrages de véhicules automobiles⁹ lui eut été communiqué le 21 décembre 2005, la Commission a décidé de retirer le grief concernant une violation de l'article 8 de la directive 98/34.

18. La Commission maintient en revanche, dans sa requête, le grief relatif à l'incompatibilité de l'interdiction, édictée à l'article 2 du décret-loi n° 40/2003, d'apposer des films colorés sur les vitres des véhicules de transport de passagers ou de marchandises, avec les articles 28 CE et 11 de l'accord EEE puisque, à sa connaissance, la République portugaise n'a jusqu'à présent pas abrogé la disposition nationale litigieuse.

⁹ — Projecto de decreto regulamentar que estabelece condições técnicas para a afixação de películas coloridas nos vidros dos veículos automóveis.

IV — La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

19. La Commission conclut, dans sa requête parvenue le 16 juin 2006 au greffe de la Cour, à ce qu'il plaise à celle-ci:

1) juger que, en interdisant, à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 du 11 mars 2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE, car cette interdiction empêche la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE, et

2) condamner la République portugaise aux dépens.

20. La République portugaise conclut, dans son mémoire en défense déposé le 11 septembre 2006, à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours visant à faire constater que, en interdisant, à l'article 2, para-

graphe 1, du décret-loi n° 40/2003 du 11 mars 2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE, car cette interdiction empêcherait la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE, au motif que cette constatation serait sans objet, puisque cet État membre a décidé d'autoriser de manière générale l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules, et

2) condamner la Commission aux dépens.

21. La clôture de la procédure écrite a été prononcée après le dépôt de la réplique de la Commission du 21 novembre 2006 et de la duplique de la République portugaise du 5 février 2007.

22. La Cour a posé aux parties, dans le cadre des mesures préparatoires, deux questions auxquelles celles-ci ont répondu.

23. À l'audience du 7 novembre 2007, les représentants de la Commission et de la République portugaise ont présenté leurs positions.

prises sont nécessaires et proportionnées pour atteindre l'objectif visé, dans la mesure où elles sont de nature à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges entre les États membres.

V — Les principaux arguments des parties

24. La Commission estime que la réglementation portugaise litigieuse, interdisant l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation enfreignant les articles 28 CE et 11 de l'accord EEE, car cette interdiction empêche la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE. Il est en effet à prévoir que les éventuels intéressés, commerçants ou particuliers, sachant qu'ils ne sont pas autorisés à apposer ces films sur les vitrages des véhicules automobiles, ne les achèteront pas.

25. La Commission reconnaît que, en l'absence de mesures d'harmonisation à l'échelle communautaire, il appartient aux États membres de décider à quel niveau ils entendent situer la protection de la sécurité routière sur leur territoire. Il leur incombe toutefois de démontrer que les mesures

26. La Commission estime que la République portugaise n'a pas été en mesure de fournir les éléments d'information appropriés — études, rapports ou statistiques — qui permettent de conclure, le cas échéant, que des restrictions au principe de la libre circulation des marchandises telles que celles en cause en l'espèce sont justifiées pour les raisons prévues aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE, ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général, et que l'utilisation d'un film coloré, quelles qu'en soient la couleur et les caractéristiques, notamment en termes de facteur de transmission de la lumière, présente un risque pour l'ordre public et la sécurité routière.

27. La République portugaise ne conteste pas les faits invoqués par la Commission dans sa requête. Elle conteste, en revanche, l'appréciation portée par la Commission sur certains faits. Elle estime que l'interdiction litigieuse est justifiée car, en vertu de l'article 30 CE, les États membres sont habilités à édicter les réglementations nécessaires pour assurer la sécurité et l'ordre intérieurs, ainsi que la sécurité routière.

28. L'interdiction édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 avait pour but de garantir le maintien de la possibilité d'observer et d'identifier les biens et les personnes à l'intérieur des véhicules automobiles. À cette fin, il a été nécessaire d'interdire de modifier les caractéristiques des vitrages de ces véhicules destinés au transport de passagers et de l'espace occupé par les passagers dans les véhicules de transport de marchandises.

communautaire fait partie des mesures qui ont été arrêtées, en utilisant la méthode d'harmonisation totale, en vue de la réalisation intégrale progressive du marché intérieur de la Communauté européenne au 31 décembre 1992. Cette initiative législative visait, par l'instauration d'une procédure d'homologation harmonisée et le rapprochement des législations des États membres sur les vitrages de sécurité qui l'accompagne, à éliminer les disparités existantes, qui auraient pu créer des entraves aux échanges.

29. La République portugaise considère que l'interdiction litigieuse est une mesure de préservation de la sécurité intérieure. Elle fait valoir qu'une identification visuelle claire des passagers et des biens transportés dans un véhicule est essentielle pour prévenir et combattre la délinquance et pour veiller à la sécurité de la circulation routière, car elle facilite le contrôle de l'occupation correcte des sièges dudit véhicule et de l'utilisation réglementaire de la ceinture de sécurité. Il n'existe pas de mesures moins contraignantes qui garantissent la réalisation des objectifs de sécurité intérieure et de sécurité routière.

31. Avec l'apposition de la marque d'homologation CEE (ou de l'«homologation CE» selon la terminologie retenue par la directive 2001/92) sur tout vitrage de sécurité en conformité avec le type homologué, un contrôle technique de ces vitrages dans les autres États membres n'était plus justifié. Il convenait toutefois de tenir compte, non seulement de l'objectif de réalisation du marché intérieur, mais aussi des exigences de la sécurité de la circulation routière, eu égard aux risques multiples liés à l'utilisation de ces vitrages.

VI — Appréciation juridique

A — Remarques préliminaires

30. Aux termes des considérants de la directive 92/22, l'adoption de cette norme

32. L'article 5 du décret-loi n° 40/2003 impose à la direction générale de la sécurité routière portugaise de refuser de délivrer l'homologation CE à tout modèle de véhicule automobile ne respectant pas les dispositions de ce décret-loi en matière de vitrages de sécurité. Il vise là, sans aucun doute, les infractions à l'interdiction édictée à l'article 2, paragraphe 1, dudit décret-loi d'apposer des

films colorés sur les vitrages des véhicules destinés au transport de passagers ou de marchandises.

33. Considérant que la délivrance de l'homologation CE est soumise aux dispositions de la directive 92/22, on pourrait d'abord concevoir de recourir à cette norme communautaire comme critère d'évaluation d'un éventuel manquement dans le présent litige. Mais, on l'a dit précédemment, cette directive s'applique aux vitrages teintés, et non pas aux films colorés. Les mesures nationales prises dans ce dernier domaine ne sont donc pas harmonisées au niveau communautaire. Néanmoins, en l'absence de règles communes ou harmonisées, les États membres restent tenus de respecter les libertés fondamentales consacrées par le traité, au nombre desquelles figure la libre circulation des marchandises, l'un des principes fondamentaux¹⁰.

10 — Aux termes de l'article 3 CE, l'action de la Communauté comporte un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles, notamment, à la libre circulation des marchandises. De même, l'article 14, paragraphe 2, CE prévoit que «[l]e marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises [...] est assurée selon les dispositions du présent traité». Ces dispositions figurent en particulier aux articles 28 CE et suivants. Voir, à cet égard, arrêt du 9 décembre 1997, *Commission/France* (C-265/95, Rec. p. I-6959, points 24 et suiv.). L'accord EEE a pour objet, en vertu de son article 1^{er}, paragraphe 1, «de favoriser un renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties contractantes, dans des conditions de concurrence égales et le respect des mêmes règles, en vue de créer un espace économique européen homogène». Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), de cet accord, l'association comporte notamment, en vue d'atteindre ces objectifs, la libre circulation des marchandises. Ce domaine est régi par les dispositions des articles 8 et suivants dudit accord. Voir, à cet égard, arrêt de la Cour AELE du 16 décembre 1994, *Restamark* (E-1/94, EFTA Court Report, p. 14, points 46 et suiv.).

34. En l'absence d'une harmonisation dans ce domaine, le cadre juridique matériel au regard duquel la Cour doit apprécier la compatibilité des dispositions litigieuses du droit portugais avec le droit communautaire s'étend donc aux règles de droit primaire du traité et de l'accord EEE relatives à la libre circulation des marchandises¹¹.

35. En ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve, il y a lieu de rappeler que, dans le cadre d'une procédure de recours en manquement au titre de l'article 226 CE, il appartient à la Commission d'apporter la preuve de l'existence d'un tel manquement. Il incombe en revanche à l'État membre défendeur de contester de manière substantielle et détaillée les données présentées et les conséquences qui en découlent¹².

11 — Cela résulte, a contrario, de la jurisprudence communautaire en vertu de laquelle, lorsqu'un domaine a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau communautaire, toute mesure nationale y relative doit être appréciée au regard des dispositions de l'acte opérant cette harmonisation, et non de celles du droit primaire (voir, en ce sens, arrêts du 12 octobre 1993, *Vanacker et Lesage*, C-37/92, Rec. p. I-4947, point 9; du 13 décembre 2001, *DaimlerChrysler*, C-324/99, Rec. p. I-9897, point 32; du 11 décembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Rec. p. I-14887, point 64, et du 14 décembre 2004, *Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz*, C-309/02, Rec. p. I-11763, point 53). Voir également, en ce sens, Dubois, L., et Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 4^e éd., Paris, 2006, p. 275, point 430, selon lequel une mesure d'harmonisation restreint les compétences des États membres au titre de l'article 30 CE. Alors qu'une complète harmonisation leur interdit de restreindre la libre circulation des marchandises, une harmonisation partielle leur ménage une certaine marge de manœuvre à l'intérieur des limites fixées par le droit harmonisé.

12 — Arrêt du 22 septembre 1988, *Commission/Grèce* (272/86, Rec. p. 4875, point 21).

B — *Restriction à la libre circulation des marchandises*

36. La libre circulation des marchandises est en particulier assurée par l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent, entre les États membres, établie à l'article 28 CE. L'article 11 de l'accord EEE est identique, du point de vue son contenu normatif, à cette disposition du droit communautaire¹³.

37. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions édictée à l'article 28 CE vise toute réglementation des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire¹⁴. Ainsi, bien qu'une mesure natio-

nale n'ait pas pour objet de régler les échanges de marchandises entre les États membres, ce qui est déterminant, c'est son effet sur le commerce intracommunautaire, qu'il soit actuel ou potentiel¹⁵.

38. Considérant tous les faits soumis à l'appréciation de la Cour, il ne peut faire de doute, à nos yeux, que l'interdiction litigieuse édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 constitue une mesure d'effet équivalent au sens de cette définition. Une telle interdiction, même si elle est applicable sans distinction et ne présente donc pas un caractère discriminatoire, tend en effet par essence et est de nature à entraver, voire à rendre impossible, la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE.

39. La République portugaise reconnaît qu'une telle interdiction a pour effet d'entraver ou de défavoriser le commerce au Portugal des films colorés en question par rapport à la période antérieure à l'entrée en vigueur du décret-loi n° 40/2003. Le caractère restrictif de cette disposition n'est donc pas contesté.

13 — Voir arrêts de la Cour AELE, Restamark, précité, point 46, et du 27 juin 1997, Tore Willemsen (E-6/96, EFTA Court Report, p. 3, point 43), selon lesquels la teneur de l'article 11 de l'accord EEE est identique à celle de l'article 28 CE. Voir, également, arrêt du 8 novembre 2007, Ludwigs-Apotheke (C-143/06, Rec. p. I-9623, point 42), selon lequel «les règles relatives aux restrictions à la libre circulation des marchandises énoncées aux articles 11 et 13 de cet accord sont en substance identiques à celles établies aux articles 28 CE et 30 CE».

14 — Voir arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837, point 5); du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 11); du 16 novembre 2000, Commission/Belgique (C-217/99, Rec. p. I-10251, point 16); du 19 juin 2003, Commission/Italie (C-420/01, Rec. p. I-6445, point 25); du 23 septembre 2003, Commission/Danemark (C-192/01, Rec. p. I-9693, point 39); du 2 décembre 2004, Commission/Pays-Bas (C-41/02, Rec. p. I-11375, point 39); du 10 janvier 2006, De Groot en Slot Allium et Bejo Zaden (C-147/04, Rec. p. I-245, point 71); du 26 octobre 2006, Commission/Grèce (C-65/05, Rec. p. I-10341, point 27); du 15 mars 2007, Commission/Finlande (C-54/05, Rec. p. I-2473, point 30), et du 20 septembre 2007, Commission/Pays-Bas (C-297/05, Rec. p. I-7467, point 53).

15 — Voir point 39 des conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 7 juin 2007, Commission/Belgique (C-254/05, Rec. p. I-4269).

40. Une interdiction générale telle que celle prévue à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 est en effet de nature à dissuader les acheteurs dès le stade de l'achat, et non pas seulement à les dissuader d'utiliser lesdits films colorés. Comme la Commission l'observe à juste titre, il est prévisible que les éventuels intéressés, commerçants ou particuliers, sachant qu'il leur est interdit d'apposer de tels films sur les vitrages des véhicules automobiles, renonceraient à en acheter¹⁶.

41. Cela vaut d'autant plus qu'il ressort des arguments présentés par les parties que toute autre possibilité d'utilisation idoine des films en question, par exemple sur de vastes surfaces vitrées dans les habitations, les vérandas ou les serres, est exclue. Selon des informations de la Commission, ces films diffèrent, tant par les matières qui les composent que par leur mode industriel de fabrication, des autres films de protection habituellement employés dans les habitations ou, généralement, dans la construction. Les deux sortes de films possèdent en outre d'autres caractéristiques techniques du point de vue de leur forme, de leur couleur et du facteur de transmission de la lumière, de sorte qu'ils ne peuvent en aucun cas être considérés comme interchangeables. Cette constatation demeure en dépit de l'argument de la République portugaise selon lequel il appartient au fabricant de déterminer dans chaque cas à quel usage ces films sont destinés. C'est en effet précisément lorsqu'il détermine quel sera l'usage du produit que le

fabricant doit normalement tenir compte de points essentiels tels que l'esthétique, les conditions météorologiques, ainsi que des particularités dans la structure de la surface, et donc concevoir et fabriquer le produit de telle sorte qu'il présente les propriétés souhaitées. L'interdiction litigieuse est par conséquent de nature à fermer tous les circuits de commercialisation aux fabricants et aux distributeurs.

42. Il y a lieu de rejeter l'objection de la République portugaise selon laquelle, l'État portugais ayant ultérieurement renoncé à cette interdiction, il n'existe plus aucun obstacle légal qui soit de nature à empêcher la commercialisation de tels films colorés au Portugal. Certes, il est exact que la République portugaise était disposée, à l'origine, à se conformer à l'exigence, formulée par la Commission dans l'avis motivé, de supprimer cette interdiction, lorsqu'elle a décidé de transformer le projet de décret réglementaire établissant les conditions techniques pour l'apposition de films colorés sur les vitrages de véhicules automobiles¹⁷, qui autorisait désormais la délivrance de l'homologation

16 — Voir point 20 de la requête de la Commission.

17 — Précité (note 9).

CE à ces films colorés, en un projet de décret-loi¹⁸. Selon les indications de la République portugaise, le changement de forme juridique devait en effet permettre que ce texte ait, dans le système juridique portugais, le rang d'une loi, de manière à procéder à l'abrogation formelle claire de l'interdiction figurant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003. Mais, comme elle le reconnaît elle-même, cette intention n'a jusqu'à présent pas été et ne sera pas suivie d'effet, aussi longtemps que la Commission ne prend pas position sur le texte reformulé de la disposition réglementaire litigieuse.

43. À cet égard, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai qui lui a été fixé dans l'avis motivé, et que les changements intervenus par la suite ne

sauraient être pris en compte par la Cour¹⁹. Il n'est cependant pas exclu qu'un changement fondamental des dispositions nationales pertinentes entre l'expiration du délai fixé pour le respect de l'avis motivé et l'introduction du recours en manquement puisse priver l'arrêt à prononcer par la Cour d'une part importante de son utilité, de sorte qu'il peut être préférable que la Commission, au lieu de former un recours, émette un nouvel avis motivé précisant les griefs qu'elle entend retenir au vu des circonstances modifiées²⁰. Mais il est manifeste qu'un tel changement fondamental ultérieur ne s'est pas produit en l'espèce, puisque la République portugaise n'a pas abrogé l'interdiction édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 en adoptant le décret-loi, comme elle l'avait assuré à l'origine, mais l'a largement maintenue en vigueur²¹.

44. Compte tenu de l'attitude hésitante de la République portugaise au sujet de l'abroga-

18 — Il ressort des considérants du projet de décret réglementaire (annexe VI à la requête) que la représentation permanente du Portugal auprès de l'Union européenne a transmis à la Commission par lettre du 21 décembre 2005 que, selon la Commission, la République portugaise a instauré des restrictions à la libre circulation des marchandises contraires au traité. On y lit également que la République portugaise est disposée à se conformer à l'exigence de la Commission, en édictant des prescriptions techniques minimales en ce qui concerne l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, qui tiennent compte à la fois des exigences liées à la sécurité de la circulation routière et de la libre circulation des marchandises. L'article 8, paragraphe 1, de ce projet stipule que l'homologation nationale est délivrée aux films colorés conformes aux dispositions de cette norme. En vertu dudit article 8, paragraphe 1, les autorisations délivrées dans d'autres États membres sont reconnues comme équivalentes. L'article 9 du même projet prévoit que ces films doivent porter de manière visible l'indication de l'homologation CE délivrée.

19 — Arrêts du 17 septembre 1996, Commission/Italie (C-289/94, Rec. p. I-4405, point 20); du 12 décembre 1996, Commission/Italie (C-302/95, Rec. p. I-6765, point 13); du 3 juillet 1997, Commission/France (C-60/96, Rec. p. I-3827, point 15); du 30 novembre 2000, Commission/Belgique (C-384/99, Rec. p. I-10633, point 16); du 15 mars 2001, Commission/France (C-147/00, Rec. p. I-2387, point 26); du 21 juin 2001, Commission/Luxembourg (C-119/00, Rec. p. I-4795, point 14); du 7 mars 2002, Commission/Espagne (C-29/01, Rec. p. I-2503, point 11), du 6 mars 2003, Commission/Luxembourg (C-211/02, Rec. p. I-2429, points 6 et 28); du 18 juillet 2006, Commission/Italie (C-119/04, Rec. p. I-6885, point 27), et du 7 juin 2007, Commission/Belgique, précité (point 39).

20 — Arrêts du 9 décembre 2004, Commission/France (C-177/03, Rec. p. I-11671, point 21), et du 1^{er} février 2005, Commission/Autriche (C-203/03, Rec. p. I-935, points 27 à 32).

21 — Le fait que la République portugaise, comme il a été dit à l'audience, ait approuvé le 31 octobre 2007 un projet de loi prévoyant l'abrogation de l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 n'y change rien. Ladite loi, selon les indications de la République portugaise, n'entrera en vigueur qu'après publication au journal officiel de la République portugaise.

tion annoncée de l'interdiction litigieuse, et des déclarations en partie contradictoires de cet État membre sur l'état actuel de la procédure législative, je suis d'avis que l'état actuel du droit portugais ne satisfait pas aux exigences de sécurité juridique et de clarté.

sont de surcroît prévues en cas d'infraction à l'interdiction d'utiliser des films colorés²⁴. L'article 2, paragraphe 2, du décret-loi n° 40/2003 prévoit à cet effet une amende d'un montant de 30 à 150 euros, la négligence étant également passible de sanctions aux termes du paragraphe 3 du même article.

45. Il est de jurisprudence constante que les États membres, pour garantir la pleine application du droit communautaire, doivent, non seulement conformer leur droit national au droit communautaire, mais en outre mettre en place une situation certaine, claire et transparente, de sorte que les particuliers puissent connaître l'intégralité de leurs droits et les invoquer devant les juridictions nationales²². Comme je l'ai déjà relevé au point 75 de mes conclusions dans l'affaire *Commission/Luxembourg* (C-319/06)²³, ce principe doit a fortiori s'appliquer dans l'hypothèse où le droit de l'État membre en cause impose des obligations à des particuliers et prévoit des sanctions en cas d'infraction. Dans le cas d'espèce, il est constant que, en cas d'infraction à l'interdiction litigieuse, la direction générale de la circulation portugaise est tenue, en vertu de l'article 5 du décret-loi n° 40/2003, de refuser l'homologation CE. Des peines de police et des contraventions

C — *Justification*

46. Il y a toutefois lieu de vérifier si la réglementation litigieuse, en dépit de son effet restrictif sur les échanges intracommunautaires, peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE, ou par l'une des exigences impératives d'intérêt général prises en compte dans la jurisprudence de la Cour et, le cas échéant, si une telle restriction est propre à garantir la réalisation de l'objectif

22 — Voir en ce sens, en matière de directives, arrêts du 28 février 1991, *Commission/Italie* (C-360/87, Rec. p. I-791, point 12), et du 15 juin 1995, *Commission/Luxembourg* (C-220/94, Rec. p. I-1589, point 10). Voir également, arrêts du 18 janvier 2001, *Commission/Italie* (C-162/99, Rec. p. I-541, points 22 à 25); du 6 mars 2003, *Commission/Luxembourg* (C-478/01, Rec. p. I-2351, point 20), et du 14 octobre 2004, *Commission/Portugal* (C-275/03, point 33).

23 — Pendante devant la Cour.

24 — Ainsi que l'indique très justement Lanord Farinelli, M., «La norme technique: une source du droit légitime?», *Revue française de droit administratif*, 2005, n° 4, p. 738, une norme technique vise à orienter le comportement humain, sans pouvoir toutefois avoir en elle-même une force contraignante induisant ce comportement. Ceci n'est possible que si elle acquiert un caractère contraignant par incorporation dans une norme juridique, et que cette norme juridique prévoit des sanctions en cas d'infraction. Ces sanctions peuvent être d'ordre administratif, civil ou même pénal.

poursuivi et ne va pas au delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint²⁵.

47. Dans le cas d'espèce, la République portugaise fait valoir que l'interdiction, édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, est justifiée par des raisons de sécurité publique et de sécurité routière. Cette interdiction aurait en effet été décidée dans le but de garantir la visibilité de l'extérieur dans l'habitacle du véhicule. Ladite interdiction n'a donc pas pour but, en maintenant le facteur de transmission de la lumière des vitrages, d'obtenir une visibilité correcte pour le conducteur, mais de permettre aux autorités compétentes un contrôle direct du respect des règles de la circulation routière par la simple observation des véhicules automobiles et de leurs occupants. Il expose qu'il est essentiel d'avoir la possibilité de pouvoir clairement reconnaître visuellement les occupants des véhicules et les marchandises transportées pour prévenir et combattre la délinquance ainsi que pour la sécurité de la circulation routière, car cela facilite le contrôle de l'occupation conforme

des sièges du véhicule et de l'utilisation réglementaire de la ceinture de sécurité.

48. La République portugaise se prévaut donc de deux motifs différents de justification, d'une part la nécessité de prévenir et de combattre la délinquance, et d'autre part les exigences de la sécurité routière qui, même s'ils trouvent tous deux leur origine dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité publique²⁶, doivent, pour des raisons de méthode, être examinés séparément.

1. La nécessité de prévenir et de combattre la délinquance

49. L'intérêt de l'État à combattre efficacement la délinquance relève du domaine de l'ordre public et de la sécurité publique, ces

25 — Si l'interdiction litigieuse relève du champ d'application de l'article 28 CE, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une réglementation nationale qui constitue une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE ou par des exigences impératives (voir, en ce sens, arrêts du 19 juin 2003, Commission/Italie, précité, point 29, et du 5 février 2004, Commission/Italie, C-270/02, Rec. p. I-1559, point 21]. Dans l'un et l'autre cas, la disposition nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir, notamment, arrêts du 20 juin 2002, Radiosistemi, C-388/00 et C-429/00, Rec. p. I-5845, points 40 à 42; du 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec. p. I-4431, point 64; du 8 septembre 2005, Yonemoto, C-40/04, Rec. p. I-7755, point 55, et du 10 novembre 2005, Commission/Portugal, C-432/03, Rec. p. I-9665, point 42).

26 — Selon Leible, S., Grabitz, H., *Das Recht der Europäischen Union*, vol. I, article 30 CE, points 12 et 15, les États membres disposent, pour la concrétisation des notions d'ordre public et de sécurité publique, d'un pouvoir d'appréciation particulièrement étendu. Une entrave à la sécurité publique émanant de la circulation des marchandises entraîne habituellement aussi une menace pour la vie et la santé des personnes et peut aisément relever de cette notion. Il en va de même des menaces pour la sécurité routière (voir arrêt du 11 juin 1987, Gofette et Gilliard, 406/85, Rec. p. 2525, dans lequel la sécurité routière a été considérée comme relevant de l'article 30 CE avant même d'être reconnue comme une raison impérieuse d'intérêt général spécifique).

deux notions étant expressément mentionnées parmi les motifs de justification visés aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE.

50. La jurisprudence de la Cour a reconnu que la protection de l'ordre public et de la sécurité publique est un motif justifiant des mesures des États membres restreignant les libertés fondamentales, principalement dans le cadre de la libre circulation des travailleurs²⁷, de la liberté d'établissement, de la libre prestation des services, du droit d'association de la Communauté avec des États tiers²⁸, ainsi que, quoique plus rarement, en

matière de libre circulation des marchandises²⁹. Parmi les buts légitimes qui justifient une restriction à la libre circulation des marchandises pour des motifs d'ordre public au titre de l'article 30 CE figurent, par exemple, la nécessité de la détection et de la répression des trafics de véhicule volés³⁰, le retrait de pièces d'argent démonétisées afin qu'elles soient fondues par l'État³¹, et la lutte contre la fraude en matière de restitutions à l'exportation³².

51. Les États membres restent fondamentalement libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de

27 — La Cour a toujours souligné que l'exception d'ordre public constitue une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, devant être entendue strictement, et dont la portée ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres (arrêts du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, point 27; du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, point 33; du 27 avril 2006, Commission/Allemagne, C-441/02, Rec. p. I-3449, point 34, et du 7 juin 2007, Commission/Pays-Bas, C-50/06, Rec. p. I-4383, point 42).

28 — Par exemple, en ce qui concerne la notion d'«ordre public» visée à l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association; conseil institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui a été signé le 12 septembre 1963, à Ankara, par la République de Turquie, d'une part, et 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). Selon une jurisprudence constante, les principes établis aux articles 39 CE à 41 CE doivent autant que possible être transposés aux travailleurs turcs bénéficiant des droits octroyés dans la décision n° 1/80. Il en découle que, s'agissant de la détermination de la portée de l'exception d'ordre public prévue à l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, il convient de se référer à l'interprétation donnée de la même exception en matière de libre circulation des travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté. Une telle interprétation est d'autant plus justifiée que ladite disposition est rédigée en des termes quasi identiques à ceux de l'article 39, paragraphe 3, CE. Voir arrêts du 10 février 2000, Nazi (C-340/97, Rec. p. I-957, point 56); du 11 novembre 2004, Cetinkaya (C-467/02, Rec. p. I-10895, point 43); du 16 février 2006, Torun (C-502/04, Rec. p. I-1563), et du 4 octobre 2007, Polat (C-349/06).

29 — Voir, sur la notion d'ordre public en droit communautaire, les points 40 à 44 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Luxembourg, précitée. Dans son arrêt du 14 octobre 2004, Omega (C-36/02, Rec. p. I-9609, point 26), la Cour a examiné la justification d'une interdiction nationale d'une activité économique décidée à des fins de protection de l'ordre public, cette activité ayant été considérée comme comportant une atteinte à la dignité humaine uniquement au regard des dispositions du traité relatives à la libre prestation des services et des exceptions correspondantes (dispositions combinées des articles 55 CE et 46, paragraphe 1, CE), bien qu'elle ait estimé que les dispositions concernant la libre circulation des marchandises étaient en principe pertinentes. De l'avis de Müller-Graff, P.-C., *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (sous la direction d'Angela Bardenhewer-Rating e.a.), 6^e éd., Baden-Baden, 2003-2004, article 30 CE, point 49, la notion d'ordre public — généralement associée à celle de sécurité publique — doit être entendue comme ayant un «caractère générique». Il n'est donc possible de recourir à cet intérêt de protection que dans les cas dans lesquels aucun des autres principes mentionnés à l'article 30 CE n'est applicable. Selon l'auteur, les États membres se sont jusqu'à présent en pratique abstenus de se prévaloir de troubles à l'ordre public pour justifier des entraves aux échanges. Fischer, P., Köck, H., Karollus, M., *Europarecht*, 4^e éd., Vienne, 2002, p. 756, point 1579, indiquent, eux aussi, que l'ordre public apparaît relativement peu souvent en tant que domaine d'application de l'article 30 CE.

30 — Arrêts du 17 juin 1987, Commission/Italie (154/85, Rec. p. 2717, points 13 et suiv.), et du 30 avril 1991, Boscher (C-239/90, Rec. p. I-2023, point 23).

31 — Arrêt du 23 novembre 1978, Thompson (7/78, Rec. p. 2247, points 32 et 34).

32 — Arrêt du 22 juin 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Rec. p. I-2757, point 44).

l'ordre public et de la sécurité. Il convient toujours de considérer à cet égard que les notions d'ordre public et de sécurité publique constituent des notions autonomes du droit communautaire, qui contribuent à déterminer le champ d'application des libertés fondamentales, et qu'elles ne sauraient donc être définies en s'inspirant d'un ordre juridique national, ou de plusieurs d'entre eux³³. La référence à l'acception que les notions ont dans l'ordre juridique des États membres est à plus forte raison exclue s'agissant de notions qui permettent aux États membres de restreindre les libertés fondamentales ou d'autres droits individuels. Il serait donc erroné de tirer des enseignements, par exemple, de la notion d'ordre public et de sécurité publique du droit national relatif aux pouvoirs de police, sans tenir compte des particularités du droit communautaire, ainsi que des finalités du traité³⁴. À mon sens, aucune raison de fond n'impose de transposer au droit communautaire la distinction traditionnelle faite en droit national entre les mesures de police dans le cadre de la prévention de la délinquance, qui font partie des mesures de police et de sûreté, d'une part, et les mesures répressives faisant partie des poursuites pénales, d'autre part, de sorte que les mesures policières de prévention de la délinquance invoquées par la République

portugaise, surtout lorsqu'elles sont définies de manière aussi vague ou indifférenciée que c'est le cas en l'espèce, doivent aussi relever de la notion d'ordre public visée aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE.

52. Les notions d'ordre public et de sécurité publique sont soumises à l'interprétation de la Cour³⁵, de sorte que les États membres ne sont pas habilités à déterminer unilatéralement leur portée, sans contrôle des institutions de la Communauté. En tant que dérogations aux libertés fondamentales, elles sont d'interprétation stricte. Cela n'exclut pas que des circonstances spécifiques puissent justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public et de sécurité publique, de sorte qu'il faut, le cas échéant, reconnaître aux États membres une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité³⁶.

53. Selon une jurisprudence constante, le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant

33 — Arrêts du 14 janvier 1982, Corman (64/81, Rec. p. 13, point 8); du 23 mars 1982, Levin (53/81, Rec. p. 1035, points 10 à 12), et du 2 avril 1998, EMU Tabac (C-296/95, Rec. p. I-1605, point 30). Les notions du droit communautaire ne peuvent pas être définies par référence aux règles du droit des États membres. La référence à l'acception que les notions ont dans l'ordre juridique des États membres est à plus forte raison exclue s'agissant de notions qui permettent aux États membres de restreindre les libertés fondamentales ou d'autres droits individuels (voir Schütz, H.-J., Bruha, T., König, D., *Casebook Europarecht*, Munich, 2004, p. 451-452).

34 — Selon Bröhmer, J., dans l'ouvrage de Calliess et Ruffert (éd.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3^e éd., 2007, article 46, point 4, p. 801, les parallèles avec, par exemple, la notion interne de sécurité publique et d'ordre public du droit des pouvoirs de police ne sont que d'une utilité limitée pour définir la notion de «sécurité publique et d'ordre public» du droit communautaire. Selon Piska, C., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, 3^e éd., Vienne, 2003, article 30 CE, point 26, la notion communautaire d'ordre public ne relève pas du domaine des pouvoirs de police au sens du droit national.

35 — Voir arrêts Rutili, précité (point 27); Bouchereau, précité (point 33); du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, points 64 et 65); du 31 janvier 2006, Commission/Espagne (C-503/03, Rec. p. I-1097, point 45); Commission/Allemagne, précité (point 34), et du 7 juin 2007, Commission/Pays-Bas, précité (point 42).

36 — Voir arrêt du 14 décembre 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, points 18 et 19).

tant un intérêt fondamental de la société³⁷. Mais, dans le présent litige, la République portugaise n'a rien invoqué qui puisse indiquer une éventuelle menace grave pour l'ordre public au Portugal. Il est donc exclu de recourir aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE pour justifier l'interdiction édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 sur la base de la prévention de la délinquance et de la lutte contre ce phénomène.

ment un objectif poursuivi par le droit communautaire³⁸. Selon une jurisprudence constante, elle est également reconnue comme une raison impérieuse d'intérêt général, qui peut justifier une entrave à la libre circulation des marchandises³⁹.

55. Parmi les motifs justificatifs visés aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE figure en

2. Les exigences de la sécurité routière

54. Dans la mesure où la République portugaise fait valoir que l'interdiction en cause a été décidée dans le but de garantir la sécurité des conducteurs de véhicules automobiles, il convient de relever que ce motif ne figure pas expressément aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE. La sécurité des transports routiers constitue néanmoins incontestable-

38 — L'amélioration de la sécurité routière revêt une importance particulière dans l'Union où l'on compte chaque année 1,3 million d'accidents, faisant plus de 40 000 morts et 1,7 million de blessés. La Commission a recommandé à cet égard, dans le Livre blanc du 12 septembre 2001 sur la politique européenne des transports [COM(2001) 370 final], que l'Union se donne pour objectif de réduire de moitié le nombre de tués sur les routes d'ici à 2010. Tous les États membres se trouvent confrontés aux mêmes problèmes de sécurité routière, à savoir vitesse de conduite excessive, consommation d'alcool au volant, défaut de port de la ceinture de sécurité, protection insuffisante contre les chocs, points noirs sur les routes, non-respect des temps de conduite et de pause dans les transports routiers, et mauvaises conditions de visibilité. L'article 71, paragraphe 1, sous c), CE comporte une base d'habilitation spéciale pour établir des mesures en matière de sécurité des transports. Celles-ci sont étroitement liées à l'harmonisation juridique des normes techniques et, partant, à l'harmonisation des conditions de concurrence. La Communauté a adopté une pléthore de dispositions en la matière. Ces mesures portent notamment sur la réception des véhicules, l'agrément des dispositifs de direction, des systèmes de freinage, la puissance des moteurs ou la conformité des véhicules de transport de produits dangereux. Il est également question des taux d'émission de polluants, du calcul de la consommation de carburant et des émissions de CO₂, du niveau de bruit admissible ou des dimensions et du poids de certains véhicules. Ce secteur constitue un point fort du rapprochement des législations nationales au niveau communautaire. Relève également de la sécurité routière au sens large le cadre juridique pour un permis de conduire européen. Sont également réglementés à l'échelle communautaire le port obligatoire de la ceinture de sécurité dans certains véhicules et les mesures inspirées par la protection de l'environnement, telle la vente obligatoire d'essence sans plomb. L'instauration de l'heure d'été à l'échelle européenne a également été justifiée par des motifs de politique des transports (voir, à ce sujet, Oppermann, T., *Europarecht*, 3^e éd., § 22, point 21, p. 470).

37 — Arrêts Rutili, précité (point 28); Bouchereau, précité (point 35), du 19 janvier 1999, *Calfa* (C-348/96, Rec. p. I-11, points 21 et 23); du 9 mars 2000, *Commission/Belgique* (C-355/98, Rec. p. I-1221, point 28); du 14 mars 2000, *Église de scientologie* (C-54/99, Rec. p. I-1335, point 17); *Orfanopoulos et Oliveri*, précité (point 66); du 31 janvier 2006, *Commission/Espagne*, précité (point 46); *Commission/Allemagne*, précité (point 35), et du 7 juin 2007, *Commission/Pays-Bas*, précité (point 43).

39 — Voir, notamment, arrêts du 5 octobre 1994, *van Schaik* (C-55/93, Rec. p. I-4837, point 19); du 12 octobre 2000, *Snellers* (C-314/98, Rec. p. I-8633, point 55); du 21 mars 2002, *Cura Anlagen* (C-451/99, Rec. p. I-3193, point 59), et *Commission/Finlande*, précité (point 40). Voir point 44 des conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire *Commission/Italie* (C-110/05, pendante devant la Cour).

outre également la protection de la santé et de la vie des personnes. Il s'agit là de valeurs dont la protection est au cœur même de la prévention des accidents de la circulation routière à l'échelle communautaire⁴⁰. Puisque la notion de sécurité routière inclut notamment la protection aussi bien de la santé que de la vie des personnes en liaison avec les conditions de la circulation routière, je me fonderai dans la suite de mon analyse sur le rapport particulier existant entre ces deux domaines, qui commande de procéder à l'analyse juridique essentiellement au regard du motif justificatif que constitue la sécurité de la circulation routière.

56. Un facteur de transmission de la lumière plus élevé pour les vitrages de sécurité et les pare-brise des véhicules automobiles facilite l'exercice des contrôles de police et contribue à la sécurité sur la route, dans la mesure où il permet aux fonctionnaires de police, par une simple observation de la circulation, de vérifier si le nombre de passagers ne dépasse pas le nombre autorisé, et si l'obligation de porter la ceinture de sécurité a été respectée⁴¹. De ce point de vue, une interdiction d'apposer des films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles est certainement propre à atteindre les objectifs de sécurité de la circulation routière.

40 — Voir, également, point 46 des conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Commission/Italie (C-110/05), précitée.

41 — Le port obligatoire de la ceinture de sécurité est régi à l'échelle communautaire par la directive 91/671/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes (JO L 373, p. 26), modifiée par la directive 2003/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 avril 2003 (JO L 115, p. 63).

57. Je n'en arrive pas moins à la conclusion que l'interdiction litigieuse, édictée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, ne résiste pas à l'analyse juridique de sa compatibilité avec le droit communautaire en tant qu'elle viole le principe de proportionnalité.

D — *Le principe de proportionnalité*

58. Il est, d'une part, indéniable que, en l'absence de règles d'harmonisation, il appartient aux États membres, dans les limites imposées par le traité, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes⁴². Il est tout aussi indéniable qu'une protection effective de droits d'une importance aussi capitale que le droit à la santé et à la vie, ou spécialement à la sécurité routière, implique de multiples mesures préventives de la part des autorités nationales, de sorte que les États membres ont en principe toute latitude de déterminer le degré de sévérité des contrôles à effectuer⁴³.

59. Il n'en demeure pas moins qu'une exception au principe de la libre circulation

42 — Arrêts du 27 juin 1996, Brandsma (C-293/94, Rec. p. I-3159, point 11); du 10 novembre 2005, Commission/Portugal, précité (point 44), et du 7 juin 2007, Commission/Belgique, précité (point 35).

43 — Arrêts Deutscher Apothekerverband, précité (point 103), et du 10 novembre 2005, Commission/Portugal, précité (point 44).

des marchandises ne peut être justifiée, au titre de l'article 30 CE ou de raisons impérieuses d'intérêt général, que si les autorités nationales démontrent que ladite exception est nécessaire pour réaliser un ou plusieurs objectifs y mentionnés et qu'elle est conforme au principe de proportionnalité⁴⁴. Il me semble en outre indispensable de rappeler, à cet égard, que les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent être accompagnées des preuves appropriées ou d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure restrictive adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation⁴⁵.

60. La République portugaise s'est abstenue de mettre à la disposition de la Cour les

44 — Arrêts du 30 novembre 1983, Van Bennekom (227/82, Rec. p. 3883, point 40); du 13 mars 1997, Morellato (C-358/95, Rec. p. I-1431, point 14); du 8 mai 2003, ATRAL, précité (point 67), et du 5 février 2004, Commission/Italie, précité (point 22). Sur l'importance du caractère proportionnel des mesures des États signataires restreignant la libre circulation des marchandises en vue de protéger la santé publique dans le cadre de l'ordre juridique créé par l'accord EEE, voir arrêts de la Cour AELE du 27 juin 1997, Tore Wilhelmsen AS/Oslo kommune (E-6/96, EFTA Court Report 1997, p. 53, points 79, 87, 91 et 92), et du 25 février 2005, Pedicel/Sosial-og helsedirektoratet (E-4/04, EFTA Court Report 2005, p. 1, points 55 et 56).

45 — Arrêts du 13 novembre 2003, Lindman (C-42/02, Rec. p. I-13519, point 25); du 18 mars 2004, Leichtle (C-8/02, Rec. p. I-2641, point 45); du 7 juillet 2005, Commission/Autriche (C-147/03, Rec. p. I-5969, point 63); du 16 février 2006, Rockler (C-137/04, Rec. p. I-1441, point 25); du 16 février 2006, Öberg (C-185/04, Rec. p. I-1453, point 22), et du 7 juin 2007, Commission/Belgique, précité (point 36). Selon Kingreen, T., in Calliess/Ruffert (éd.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3^e éd., 2007, articles 28 CE à 30 CE, point 199, les États membres ne sont pas habilités, dans le cadre de la protection de la santé et de la vie des personnes, à se fonder sur des présomptions et des allégations. L'obligation de motiver la mesure en cause est en particulier d'autant plus vive, conformément au principe de proportionnalité, que le risque qui menace dans un cas particulier est plus élevé et que la probabilité qu'il se concrétise est grande. Certes, il n'est pas nécessaire qu'un dommage soit déjà survenu, car une protection effective suppose normalement des mesures préventives. Mais l'obligation subsiste normalement, dans le cadre de l'examen du caractère indispensable de ladite mesure, de prouver de manière crédible la nécessité de l'intervention par référence aux connaissances scientifiques ou aux normes européennes et internationales.

éléments d'information appropriés — études, rapports ou statistiques — qui permettraient de conclure, le cas échéant, que des restrictions au principe de la libre circulation des marchandises telles que celles en cause en l'espèce se justifient par des raisons prévues aux articles 30 CE et 13 de l'accord EEE ou par des exigences impérieuses d'intérêt général, et que l'utilisation d'un film coloré, quelles qu'en soient la couleur et les caractéristiques, notamment en termes de facteur de transmission de la lumière, présente un risque pour la sécurité routière.

61. Il aurait été d'autant plus nécessaire d'apporter la preuve d'un tel risque pour la sécurité routière que la République portugaise n'interdit pas l'usage de verres fumés, bien que ceux-ci — à l'instar des films colorés litigieux — ne permettent pas une vision optimale. En cas de différence de traitement entre des cas de figure pour l'essentiel identiques, une restriction à la libre circulation des marchandises doit être spécialement justifiée. La République portugaise ne s'est donc acquittée, ni pendant la procédure précontentieuse ni dans le cadre de la procédure devant la Cour, de la charge de la preuve lui incombant.

62. Indépendamment de cela, une interdiction absolue des films en cause apparaît comme une mesure disproportionnée pour garantir la sécurité routière puisque, comme la Commission l'expose à juste titre, les États membres peuvent dans tous les cas exiger, sur la base de la directive 2001/92, que le facteur de transmission de la lumière atteigne une valeur minimale de 70 % pour les

vitrages situés devant le montant B et de 75 % pour le pare-brise. Le règlement n° 43 produit en effet des effets dans l'ordre juridique communautaire, et donc aussi dans l'ordre juridique de tous les États membres. D'une part, avec la décision 97/836/CE du Conseil⁴⁶, le règlement n° 43 a été incorporé avec effet au 24 mars 1998 dans le droit communautaire. En vertu de l'article 300, paragraphe 7, CE, l'accord révisé de 1958 et le règlement n° 43 lient tant la Communauté que ses États membres. La directive 2001/92 renvoie de surcroît, sous son troisième considérant et à son annexe II B, au règlement n° 43, qui comporte différentes spécifications sur la composition et l'installation des vitrages, parmi lesquelles les chiffres relatifs au facteur minimal de transmission de la lumière susmentionné, de sorte que ces spécifications techniques doivent être dûment prises en compte dans le cadre de la conduite des essais prévue par la directive 92/22.

63. Compte tenu du fait que l'adoption de ce facteur minimal de transmission de la

46 — Décision du 27 novembre 1997 en vue de l'adhésion de la Communauté européenne à l'accord de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies concernant l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables aux véhicules à roues, aux équipements et aux pièces susceptibles d'être montés ou utilisés sur un véhicule à roues et les conditions de reconnaissance réciproque des homologations délivrées conformément à ces prescriptions («accord révisé de 1958») (JO L 346, p. 78, ci-après l'«accord révisé de 1958»). L'annexe II de cet accord précise que la Communauté entend, à la date de son adhésion à l'accord révisé relatif aux véhicules à roues, aux équipements et aux pièces, limiter son adhésion à la reconnaissance et à l'approbation des règlements CEE/ONU mentionnés dans une liste, avec les modifications indiquées, dans la mesure où ils sont en vigueur à la date d'adhésion. La liste comprend le règlement n° 43 relatif au vitrage de sécurité. Selon Sündermann, B., op. cit., p. 51, spécialement p. 54, aucun acte juridique n'est nécessaire, en vertu des dispositions combinées des articles 300, paragraphe 7, CE et 1^{er}, paragraphes 4 (pour les nouvelles réglementations) et 7 (pour les réglementations existantes), de l'accord révisé de 1958 pour que des réglementations et modifications de réglementations soient reprises dans le droit national. Ledit accord et le règlement n° 43 lient donc tant la Communauté que ses États membres.

lumière au niveau communautaire répond au souci d'assurer la sécurité de la circulation routière⁴⁷, il aurait été tout à fait suffisant, pour atteindre ce but, d'exiger que ces seuils ne soient pas non plus dépassés en cas d'utilisation conforme des films en cause, c'est-à-dire après leur apposition sur les vitrages des véhicules. Cela aboutirait en fin de compte à restreindre l'interdiction actuellement applicable en ce sens que seule resterait interdite l'utilisation des films colorés qui ne peuvent pas assurer le respect des seuils imposés, parce que leur facteur de transmission de la lumière est insuffisant. Il y aurait lieu, d'autre part, de restreindre également cette interdiction dans l'espace, à savoir aux seuls vitrages qui permettent effectivement un contrôle policier de la circulation routière. Cela concernerait donc aussi bien le pare-brise du véhicule que les vitrages à hauteur des sièges des passagers, mais non, en revanche, la lunette arrière. Non seulement cela permettrait un contrôle policier des occupants des véhicules par simple observation, mais une telle mesure n'aurait, contrairement à l'interdiction actuellement en vigueur, qu'un effet minime sur la liberté de circulation. Avec l'interdiction absolue d'utiliser les films en cause, établie à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, la réglementation portugaise va manifestement au delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. Cette mesure prise par la République portugaise ne peut, par conséquent, être considérée ni comme nécessaire ni comme appropriée pour assurer la sécurité routière.

47 — L'harmonisation des prescriptions techniques relatives aux véhicules sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE/ONU) et au niveau communautaire a essentiellement trois objectifs: la sécurité routière, la protection de l'environnement et la garantie de l'accès au marché pour le commerce des véhicules automobiles par l'abolition des obstacles techniques aux échanges. (voir Sündermann, B., op. cit., p. 49, 50 et 55; Oppermann, T., op. cit., § 22, point 21, p. 470, et § 18, point 43, p. 388, et Langner, D., «Technische Vorschriften und Normen», in Dausen (éd.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. VI., points 1 et 4, p. 118).

64. À l'évidence, la République portugaise ne le conteste pas non plus sérieusement lorsqu'elle indique, dans son mémoire en réplique, qu'il n'est pas impossible de songer à d'autres solutions, le cas échéant à des mesures non normatives. Elle n'est néanmoins pas parvenue à apporter la preuve de sa thèse selon laquelle ces mesures de rechange ne sont pas appropriées aux fins d'assurer la sécurité routière.

66. J'en arrive donc à la conclusion que, en interdisant, à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent au titre des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE, car cette interdiction empêche la commercialisation au Portugal des films colorés régulièrement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire de l'accord EEE.

VII — Sur les dépens

65. Les dispositions nationales figurant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 ne peuvent pas, en tant qu'elles violent le principe de proportionnalité, être justifiées par des motifs liés à la circulation routière. Cette réglementation doit donc être jugée incompatible avec les articles 28 CE et 11 de l'accord EEE.

67. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République portugaise ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

VIII — Conclusion

68. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de:

- 1) juger que, en interdisant, à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 du 11 mars 2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules

automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent au titre des articles 28 CE, 30 CE, ainsi que 11 et 13 de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992, car cette interdiction empêche la commercialisation au Portugal des films colorés régulièrement fabriqués et (ou) commercialisés dans un autre État membre ou dans un État signataire dudit accord, et

- 2) condamner la République portugaise aux dépens.