



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 3 juin 2015¹

Affaire C-168/14

**Grupo Itevelesa SL,
Applus Iteuve Technology,
Certio ITV SL,
Asistencia Técnica Industrial SAE
contre
OCA Inspección Técnica de Vehículos SA
et
Generalidad de Cataluña**

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal Supremo (Espagne)]

«Directive 2006/123/CE — Services dans le marché intérieur — Directive 2009/40/CE — Contrôle technique des véhicules à moteur — Règles applicables aux services dans le domaine des transports — Liberté d'établissement — Activité confiée à des organismes de droit privé autorisés — Exercice de l'autorité publique — Prescriptions relatives à la situation géographique et à la part de marché»

1. Le bon fonctionnement du marché intérieur suppose qu'il existe des moyens de transport adéquats, ce qui requiert de faire de la sécurité routière une priorité absolue. Cela est reconnu en matière de politique de l'Union européenne, laquelle fixe un objectif de zéro décès dans les transports routiers d'ici à 2050².
2. Le contrôle technique périodique des véhicules à moteur (ci-après le «contrôle technique des véhicules» ou le «contrôle technique») vise à rendre les transports routiers plus sûrs. Dans la présente affaire, qui concerne notamment la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines dispositions catalanes relatives au contrôle technique, ce dernier est effectué par des opérateurs privés et non par des autorités publiques. Dans ce contexte, le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) demande conseil sur un certain nombre de questions relatives à i) l'applicabilité de la directive 2006/123/CE³; ii) la notion d'«exercice de l'autorité publique» et iii) la compatibilité avec les règles du droit de l'Union relatives à la libre circulation du système catalan d'autorisation des centres de contrôle technique des véhicules.
3. Pour résumer, selon moi, ce sont les États membres qui sont les mieux placés pour déterminer *si* des opérateurs privés peuvent effectuer le contrôle technique des véhicules et *comment* réglementer cette activité, à condition de *respecter* le droit de l'Union. Dans la présente affaire, pour les raisons exposées ci-après, je crains que le droit de l'Union n'ait pas été entièrement respecté.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Livre blanc de la Commission du 28 mars 2011 [COM(2011) 144 final], «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», section 2.5, point 9.

3 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36, ci-après la «directive 'services'»).

I – Le cadre juridique

A – Le droit de l'Union

1. La directive «services»

4. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la directive «services», intitulé «Champ d'application», celle-ci s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre, sauf certaines exceptions prévues à l'article 2, paragraphe 2. La directive ne s'applique ni, conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous d), aux «services dans le domaine des transports [...] qui entrent dans le champ d'application du [titre VI du traité FUE]» ni, conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous i), aux «activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article [51 TFUE]».

5. L'article 3, paragraphe 3, de la directive «services», intitulé «Relation avec les autres dispositions du droit communautaire», prévoit que «[l]es États membres appliquent les dispositions de la présente directive conformément aux règles du traité régissant le droit d'établissement et la libre circulation des services».

2. La directive 2009/40/CE⁴

6. La directive 2009/40 a été adoptée sur la base de l'article 71 CE (devenu article 71 TFUE) et a abrogé la directive 96/96/CE⁵.

7. Les articles 1^{er}, paragraphe 1, et 2 de la directive 2009/40 (qui figurent dans le chapitre «Dispositions générales») prévoient, respectivement, que les véhicules à moteur immatriculés dans un État membre sont soumis à un contrôle technique périodique. Ce contrôle doit être effectué par l'État membre, ou par un organe à vocation publique chargé par lui de cette tâche, ou par des organismes ou des établissements désignés par lui, habilités pour la circonstance et agissant sous sa surveillance directe.

B – Le droit espagnol

8. En Catalogne, les articles 34 à 38 de la loi n° 12/2008⁶ régissent le contrôle technique périodique. Conformément à l'article 35 de cette loi, les opérateurs des centres de contrôle technique des véhicules ont notamment pour fonctions d'effectuer le contrôle technique des véhicules et d'empêcher l'utilisation des véhicules qui, lors du contrôle, présentent des défauts de sécurité entraînant un danger imminent. L'article 36 de cette loi impose certaines conditions à ces opérateurs et l'article 37 concerne leur autorisation. Ces conditions sont précisées par les décrets du gouvernement de la Generalidad de Catalunya (Généralité de Catalogne) n° 30/2010⁷ et n° 45/2010⁸ (ci-après les «décrets litigieux»).

4 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 relative au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 141, p. 12).

5 — Directive du Conseil du 20 décembre 1996 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO 1997 L 46, p. 1).

6 — Loi relative à la sécurité industrielle et au contrôle technique des véhicules (ley 12/2008 de seguridad industrial e inspección técnica de vehículos), du 31 juillet 2008 (BOE n° 204, du 23 août 2008).

7 — Décret du 2 mars 2010, portant approbation du règlement d'application de la loi n° 12/2008 relative à la sécurité industrielle et au contrôle technique des véhicules (decreto 30/2010 por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008 de seguridad industrial), du 31 juillet 2008 (DOGC n° 5582, du 8 mars 2010).

8 — Décret du 30 mars 2010, portant approbation du plan territorial des nouveaux centres de contrôle technique des véhicules de Catalogne pour la période 2010-2014 (decreto 45/2010 por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Catalunya para el periodo 2010-2014) (DOGC n° 5600, du 1^{er} avril 2010).

9. En particulier, l'article 73 du décret n° 30/2010 prévoit que les centres de contrôle technique doivent se conformer au plan territorial. En outre, l'article 74 de ce décret interdit à toute entreprise autorisée (ou groupe d'entreprises autorisé)⁹ d'avoir une part de marché supérieure à 50 %¹⁰. De surcroît, l'article 75 de ce même décret fixe des distances minimales autorisées entre centres de contrôle technique autorisés d'une même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises¹¹.

II – Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

10. Le 5 mai 2010, OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (ci-après «OCA»), un opérateur de centres de contrôle technique, a introduit un recours auprès du Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cour supérieure de justice de Catalogne), ayant pour objet un contrôle juridictionnel des décrets litigieux. L'argument principal avancé par OCA était (et est toujours) que les conditions auxquelles est soumis le système d'autorisation des centres de contrôle technique enfreindrait la directive «services» et l'article 49 TFUE.

11. Quatre autres opérateurs de sites de contrôle technique, Grupo Itelevsa SL (ci-après «Itelevsa»), Applus Iteuve Technology (ci-après «Applus»), Certio ITV SL (ci-après «Certio»), Asistencia Técnica Industrial SAE (ci-après «ATI») ainsi que la Generalidad de Cataluña ont présenté des observations au soutien de la validité des décrets litigieux.

12. Par décision du 25 avril 2012, le Tribunal Superior de Justicia a fait droit au recours d'OCA en considérant que le système d'autorisation était incompatible avec la législation espagnole transposant la directive «services». Par conséquent, il a annulé un certain nombre de dispositions du décret n° 30/2010, ainsi que le décret n° 45/2010 dans son intégralité.

13. Contrairement aux quatre autres opérateurs de sites de contrôle technique, la Generalidad de Cataluña n'a pas fait appel de cette décision devant la juridiction de renvoi. Elle a, cependant, demandé à la juridiction de renvoi, le 15 janvier 2014, de lui accorder le statut de défendeur dans la procédure d'appel, ce que le Tribunal Supremo a accepté le 20 janvier 2014.

14. Premièrement, le Tribunal Supremo émet des doutes quant à l'interprétation de la notion de «services dans le domaine des transports». Deuxièmement, il demande si les opérateurs de centres de contrôle technique exercent des activités relevant de l'exercice de l'«autorité publique». Troisièmement, la juridiction de renvoi met en doute la possibilité même de recourir à un système d'autorisation des centres de contrôle technique ainsi que certaines conditions imposées dans le cadre

9 — Aux termes de l'article 36, paragraphe 1, sous b), de la loi n° 12/2008, la notion «d'entreprise ou de groupe d'entreprises» aux fins de cette loi est définie ailleurs dans la législation espagnole. La juridiction de renvoi n'a pas estimé nécessaire de fournir à la Cour la définition de cette notion en droit national.

10 — La part de marché d'un opérateur est déterminée en fonction du nombre de lignes de contrôle autorisées par centre fixe détenu par chaque opérateur par rapport au nombre total de lignes existant en Catalogne (voir article 74, paragraphe 2, du décret n° 30/2010).

11 — Exprimées en termes généraux, ces distances minimales sont de 4 km dans les communes de plus de 30 000 habitants, de 20 km sur le reste du territoire catalan, et de 10 km entre les centres situés l'un dans une commune de plus de 30 000 habitants et l'autre sur le reste du territoire catalan. Pour le réseau de centres existants à la date d'entrée en vigueur du décret n° 45/2010, les distances peuvent être réduites de 20 % au maximum.

de ce système, relatives, notamment, aux distances minimales et aux parts de marché détenues (ci-après «les conditions litigieuses»). Dans ces conditions, nourrissant des doutes quant à la compatibilité des décrets litigieux avec le droit de l'Union, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'article 2, paragraphe 2, sous [d]), de la directive 2006/123/CE du Parlement et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur exclut-il du champ d'application de ladite directive les activités de contrôle technique des véhicules lorsque celles-ci sont réalisées, conformément aux dispositions nationales, par des entités commerciales privées sous la supervision de l'administration d'un État membre?
- 2) En cas de réponse négative à la première question (c'est-à-dire si les activités de contrôle technique des véhicules relèvent, en principe, du champ d'application de la directive 2006/123/CE), le motif d'exclusion prévu à l'article 2, paragraphe 2, sous i), de ladite directive pourrait-il s'appliquer du fait que les entités privées fournissant le service ont le pouvoir, à titre de mesure conservatoire, d'immobiliser les véhicules présentant des défauts de sécurité tels que leur circulation entraînerait un danger imminent?
- 3) Si la directive 2006/123/CE est applicable aux activités de contrôle technique des véhicules, son interprétation combinée à celle de l'article 2 de la directive 2009/40/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 mai 2009, relative au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (ou à la disposition analogue de la directive 96/96/CE l'ayant précédée) permet-elle, en tout état de cause, de soumettre ces activités à une autorisation administrative préalable? Les considérations faites au point 26 de l'arrêt de la Cour du 22 octobre 2009 (Commission/Portugal, C-438/08) ont-elles une incidence sur la réponse?
- 4) Une législation nationale subordonnant le nombre d'autorisations en vue de l'établissement de centres de contrôle technique au contenu d'un plan territorial qui indique, comme motifs justifiant la restriction quantitative, la garantie de la couverture territoriale appropriée, la garantie de la qualité du service et la promotion de la concurrence entre les opérateurs, et comporte à cette fin des éléments de programmation économique, est-elle conforme aux articles 10 et 14 de la directive 2006/123/CE et, le cas échéant, si ladite directive n'est pas applicable, à l'article 43 CE (devenu article 49 TFUE)?»

15. Conformément à l'article 101 du règlement de procédure de la Cour de justice, par lettre du 28 janvier 2015, la Cour a demandé à la juridiction de renvoi de préciser, avant le 24 février 2015, certains éléments relatifs au cadre juridique national applicable. Par lettre du 23 février 2015, le Tribunal Supremo a fourni à la Cour les informations demandées.

16. OCA, Itelevesa, Applus, Certio, ATI, la Generalidad de Cataluña, les gouvernements espagnol et suédois ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Lors de l'audience qui s'est tenue le 19 mars 2015, OCA, Itelevesa, Applus, Certio, ATI, la Generalidad de Cataluña, les gouvernements espagnol, irlandais et suédois ainsi que la Commission ont présenté des observations orales.

III – Analyse

A – Sur la première question: l'applicabilité de la directive «services»

17. La première question est présentée comme la «question essentielle» par le Tribunal Supremo. Celui-ci demande en substance si le contrôle technique des véhicules est un «service dans le domaine des transports». À cet égard, il convient de rappeler que l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive «services» exclut de son champ d'application de tels services, services qui relèvent, à la place, du champ d'application de ce qui est (devenu) le titre VI du traité FUE. Cela correspond à la disposition de l'article 58, paragraphe 1, TFUE¹².

18. Comme indiqué ultérieurement, cette question n'est, au final, pas essentielle pour l'issue du litige au principal. Néanmoins, étant donné son importance potentielle pour le contentieux à venir, je la traiterai intégralement.

19. D'emblée, il convient de garder à l'esprit que, conformément aux traités, étant donné le caractère spécifique des transports, l'application des principes de liberté des prestations de services doit être réalisée par la mise en œuvre de la politique commune des transports¹³. Ainsi, les règles concernant la politique commune des transports, loin d'écarter les règles fondamentales relatives à la libre circulation, ont pour objet de mettre en œuvre et de compléter ces règles fondamentales grâce à des actions communes¹⁴.

20. Le titre VI du traité FUE ne donne pas de définition de ce qu'est un service dans le domaine des transports. À défaut de définition en droit primaire, il est possible de trouver dans le droit dérivé, adopté sur la base du titre VI du traité FUE, des définitions spécifiques de services relevant du champ d'application de celui-ci.

21. En ce qui concerne la présente affaire, même si la directive 96/96 rapproche les législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques, elle «ne contient [...] aucune disposition concernant les règles relatives à l'accès aux activités d'inspection de véhicules»¹⁵. Il en va de même de la directive 2009/40. En d'autres termes, contrairement aux règles matérielles applicables au contrôle même, le droit de s'établir comme opérateur de centres de contrôle technique n'est pas harmonisé par la directive 2009/40. A fortiori, la prestation de service offerte dans le cadre de cette activité ne l'est pas non plus. Par conséquent, si le contrôle technique n'est pas qualifié de «service dans le domaine des transports», au sens de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, il faudrait en conclure que, à l'heure actuelle, le droit de l'Union ne garantit pas la libre prestation de services de contrôle technique¹⁶.

22. Partant, il convient d'appréhender avec précaution la notion de «service dans le domaine des transports». Cela concerne en particulier les services qui sont liés aux transports seulement de manière incidente, accessoire ou même marginale. Toutefois, cela signifie-t-il qu'il faut adopter une interprétation résolument stricte de cette notion? Il s'agit là d'une question importante. À mon sens, étant donné que les dispositions relatives à la politique commune en matière de transports *mettent en*

12 — Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive «services», qui est l'expression du principe selon lequel les sources du droit de rang inférieur doivent être interprétées conformément aux sources du droit de rang supérieur (voir, en ce sens, arrêt *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, EU:C:2007:383, point 28), l'article 2, paragraphe 2, sous d), doit être interprété conformément à l'article 58, paragraphe 1, TFUE.

13 — Voir arrêt *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, point 30).

14 — Voir arrêt *Commission/France* (167/73, EU:C:1974:35, point 25).

15 — Voir arrêt *Commission/Portugal* (C-438/08, EU:C:2009:651, point 26). Mise en italique par mes soins.

16 — Voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, points 31 et 32).

œuvre et complètent celles relatives à la libre prestation de services (voir point 19 des présentes conclusions), il serait problématique d'aller jusqu'à considérer le titre VI du traité FUE, même en tenant compte de l'article 58, paragraphe 1, TFUE, comme une «exception» aux dispositions relatives à la liberté de circulation qui, par conséquent, doit être interprétée de manière restrictive¹⁷.

23. La majorité des parties qui ont présenté des observations font valoir que le contrôle technique promeut la sécurité routière, une politique mentionnée expressément à l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE. Ces parties font valoir que les directives 96/96, 2009/40 et 2014/45/UE¹⁸ ont été adoptées sur la base de l'article 71 CE (ou de la disposition l'ayant remplacé). Par conséquent, la législation de l'Union indiquerait bien que le contrôle technique des véhicules est un service dans le domaine des transports.

24. Premièrement, bien que je ne sois pas insensible à ces arguments, je souhaiterais souligner qu'une argumentation fondée sur la base légale d'une directive ne saurait être décisive dès lors que cette directive n'harmonise que le *contenu* du service en question, mais pas la prestation effective de ce service (*l'accès* à ce service). Deuxièmement, les raisons pour adopter des mesures législatives sur la base du titre VI du traité FUE ne sont pas toujours claires ou cohérentes. À titre d'exemple, alors que les dispositions relatives aux temps de conduite et aux périodes de repos ont été adoptées sur la base de l'article 71 CE¹⁹, celles relatives aux transports d'animaux ont été adoptées sur une autre base²⁰. Or, dans les deux cas, il est indéniable qu'elles concernent le transport. Par conséquent, il me semble que la base légale d'un acte législatif de l'Union ne saurait être le seul facteur déterminant ce que constitue un service dans le domaine des transports²¹.

25. En toute vraisemblance, le contrôle technique est non pas un véritable service de transport, mais un service accessoire ou secondaire dans ce domaine. Le caractère accessoire par rapport aux transports rend confuse la nature de tels services. À titre d'exemple, dans l'arrêt *Bowden e.a.*²², la Cour a jugé, concernant une directive régissant le temps de travail qui ne s'appliquait pas au secteur des transports routiers, que le personnel travaillant pour un service de livraison de colis relevait de ce secteur. Toutefois, étant donné le caractère particulier de cette affaire, qui concernait un litige de droit du travail, je doute que les enseignements tirés de cet arrêt soient vraiment transposables à l'affaire qui nous occupe.

26. Néanmoins, à l'article 58, paragraphe 1, TFUE, le législateur évoque des «services, en matière de transports», ce qui, selon moi, a une portée plus large que des «services de transports». Cela tendrait à inclure, au moins dans une certaine mesure, des services accessoires ou secondaires dans ce domaine.

17 — Dans les conclusions qu'elle a présentées dans l'affaire *Commission/Grèce* (C-251/04, EU:C:2006:565, points 28 et 29), l'avocat général Sharpston semble avoir accepté l'idée que la notion de «service dans le domaine des transports» doit être d'interprétation stricte. Voir, pour une approche plus globale, note en bas de page 10 des conclusions de l'avocat général Cruz Villalón qu'il a présentées dans l'affaire *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:568). Voir, plus hésitant, Barnard, C., «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review*, 2008, volume 45, n° 2, p. 341.

18 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40 (JO L 127, p. 51).

19 — Voir règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO L 102, p. 1).

20 — Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97 (JO 2005 L 3, p. 1). Ce règlement a été adopté sur la base de l'article 37 CE.

21 — À cet égard, il y a lieu de rappeler que le législateur de l'Union dispose d'une large marge d'appréciation pour adopter des règles communes adéquates dans le domaine des transports. Il a été jugé que le temps de travail des transporteurs relève de cette marge d'appréciation: voir arrêt *Espagne et Finlande/Parlement et Conseil* (C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, points 29 et 30, 33 à 36 et 39 à 41).

22 — C-133/00, EU:C:2001:514, points 38 à 40.

27. Certains considérants de la directive «services» apportent un éclaircissement supplémentaire sur la question. D'une part, le considérant 21, qui évoque la notion un peu plus restreinte de «services de transports», explique que ces services incluent «les transports urbains, les taxis et les ambulances, ainsi que les services portuaires» et «devraient être exclus du champ d'application de la [directive 'services']». D'autre part, le considérant 33 indique expressément que «[l]es services couverts par la [directive 'services'] concernent une grande variété d'activités en constante évolution parmi lesquelles on retrouve les services aux entreprises tels que [...] *la location de voitures et les agences de voyage*»²³.

28. Compte tenu de ces éléments, et en l'absence de définition claire dans les textes législatifs, j'estime qu'un «service dans le domaine des transports» doit consister en un acte physique de déplacement de personnes ou de biens d'un endroit à un autre au moyen d'un véhicule, d'un aéronef ou d'un vaisseau aquatique, ou être intrinsèquement lié à un tel acte. Si le service en question ne consiste pas principalement en un véritable transport, alors, le simple fait qu'il peut être lié d'une manière ou d'une autre à un transport ne signifie pas en soi qu'il doit être qualifié de service de transport. Cela risquerait de donner à l'article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive «services» une portée trop large et de priver d'objet cette directive. Au risque de citer une évidence, à titre d'exemple, en dehors de leur emplacement, des services de consommation courante généralement situés dans une gare centrale très fréquentée, comme la cordonnerie et la reproduction de clés, ne sont pas liés aux transports.

29. Toutefois, il ne faut pas se méprendre sur cette logique et y voir la défense d'une vision restreinte de la notion de «service dans le domaine des transports». En effet, à en juger d'après le libellé de l'article 91, paragraphe 1, TFUE, certains facteurs peuvent rattacher au domaine des transports un service ne comportant pas en soi de transport dès lors que ce service est essentiel pour ce transport. La sécurité routière apparaît bien comme un tel facteur, puisqu'elle a pour objet d'améliorer les transports, au bénéfice de tous.

30. Cela me conduit à conclure, pour les raisons qui suivent, que le contrôle technique est un service dans le domaine des transports.

31. En effet, certes, le contrôle technique comporte non pas un véritable transport, mais seulement un service accessoire ou indirect dans ce domaine. Cependant, lorsqu'un contrôle technique révèle qu'un véhicule présente des défauts dangereux, il peut être juridiquement impossible d'utiliser ce véhicule pour le transport²⁴. En d'autres termes, le contrôle technique apparaît comme une *condition préalable indispensable* au transport. De surcroît, en tant que tel, le contrôle technique contribue à rendre les transports plus sûrs, dans l'intérêt de tous les usagers. Par conséquent, il est intrinsèquement lié aux transports. En revanche, si l'on prend l'exemple des services de location de voiture, qui eux aussi sont bien accessoires dans le domaine des transports, un contrat de location est en soi non pas une condition préalable indispensable au transport, mais seulement une méthode juridique (parmi d'autres) de se procurer un moyen de transport.

23 — Mise en italique par mes soins. En développant ce point, dans le «Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive 'services'», 2007, p. 12, (consultable à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_fr.htm#handbook), il est indiqué que «[l]'exclusion des services de transport ne couvre pas les services qui ne sont pas des services de transport proprement dits, comme les services d'auto-école, les services de déménagement, les services de location de voitures, les services funéraires ou les services de photographie aérienne. Elle ne couvre pas non plus les activités commerciales dans les ports ou les aéroports, telles que les boutiques et les restaurants.»

24 — La décision de renvoi indique qu'il est possible d'empêcher un véhicule présentant des défauts de sécurité de circuler [voir, à cet égard, articles 7, paragraphe 2, sous c), et 9, paragraphe 3, de la directive 2014/45].

32. Dans ces conditions, il importe peu que le contrôle technique puisse également être rattaché à un service de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais²⁵. En effet, il n'est pas exclu qu'un service donné puisse comporter des activités de certification, d'accréditation, de contrôle technique, de tests ou d'essais, d'une part, *et* relever d'un «service dans le domaine des transports», d'autre part. Dans un tel scénario hybride, ce service demeurerait exclu du champ d'application de la directive «services», puisque, dans mon esprit, l'article 2, paragraphe 2, sous d), de ladite directive (comme l'article 58, paragraphe 1, TFUE) prévaut sur l'article 2, paragraphe 1.

33. Sur la base de ce qui précède, je considère que la prestation de services de contrôle technique relève du champ d'application du titre VI du traité FUE. Par conséquent, ni la libre prestation de services (article 58, paragraphe 1, TFUE) ni la directive «services» [article 2, paragraphe 2, sous d), de cette directive] ne trouvent à s'appliquer. De surcroît, comme la directive 2009/40 n'harmonise pas la prestation de services de contrôle technique, elle ne peut remettre en question les dispositions catalanes en cause.

34. Toutefois, afin de fournir au Tribunal Supremo une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi, il est nécessaire d'aller au-delà du libellé de la première question. En effet, le fait que la libre prestation de services n'est pas applicable conformément à l'article 58, paragraphe 1, TFUE n'empêche nullement l'application de l'article 49 TFUE relatif à la liberté d'établissement. Cette disposition s'applique directement aux transports²⁶. Il est révélateur à cet égard que la juridiction de renvoi mentionne l'article 49 TFUE dans le libellé de la quatrième question.

35. Comme l'exploitation de centres de contrôle technique relève de la notion d'«établissement»²⁷, la Cour devrait répondre à la première question en ce sens que de telles activités relèvent du champ d'application de l'article 49 TFUE.

36. Enfin, dès lors qu'Applus et ATI remettent en cause la recevabilité de cette question, il y a lieu de préciser que la solution que je préconise, c'est-à-dire de répondre à la question posée sur la base de la liberté d'établissement plutôt que sur celle de la directive «services», n'affecte pas la compétence de la Cour. Certes, la Cour ne peut répondre à des demandes de décision préjudicielle concernant l'interprétation des dispositions du droit *primaire* relatives à la libre circulation des personnes lorsqu'à tous égards, tous les éléments pertinents sont cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre²⁸. Toutefois, dans certains cas, il est impossible d'exclure que la législation nationale ne produise certains effets transfrontaliers²⁹. Il en va ainsi notamment lorsqu'une législation prévoit un système d'autorisation en limitant le nombre d'opérateurs économiques et en assortissant cette limitation de conditions liées, par exemple, à la distance. De tels cas ont généralement fait l'objet d'un examen au fond³⁰, la raison la plus convaincante étant que la législation en cause était effectivement susceptible de produire des effets transfrontaliers (du moins, cela ne pouvait être exclu). Comme c'est précisément ce qu'est susceptible de faire le système catalan en cause, j'estime que la compétence de la Cour pour traiter le fond des questions préjudicielles n'est pas affectée.

25 — Voir, notamment, considérant 33 et article 25, paragraphe 1, sous b), de la directive «services».

26 — Voir, en ce sens, arrêt *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, point 33). Voir, en outre, arrêt *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591, points 17 à 23).

27 — Voir arrêt *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, point 36).

28 — Voir arrêt *Airport Shuttle Express e.a.* (C-162/12 et C-163/12, EU:C:2014:74, points 41 à 43 et jurisprudence citée).

29 — Voir point 33 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire *Venturini e.a.* (C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:529).

30 — Voir arrêts *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, point 24); *Blanco Pérez et Chao Gómez* (C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, points 39 et 40); *Venturini e.a.* (C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:791, point 26) ainsi que *Susisalo e.a.* (C-84/11, EU:C:2012:374, points 18 à 22).

B – *Sur la deuxième question: la dérogation liée à l'exercice de «l'autorité publique»*

37. La deuxième question explore un sentier battu concernant la dérogation aux dispositions relatives à la libre circulation pour les activités relevant de l'exercice de l'autorité publique. Le libellé de la question suppose que la directive «services» est applicable en l'espèce. Toutefois, compte tenu de ma réponse à la première question, et, encore une fois, dans le but de donner une réponse utile, j'estime que la Cour devrait traiter cette question depuis la perspective de l'article 51, paragraphe 1, TFUE, dans la mesure où cette disposition est également pertinente du point de vue de la liberté d'établissement.

38. La juridiction de renvoi cherche à savoir en substance si le fait que des opérateurs de centres de contrôle technique ont le pouvoir d'immobiliser les véhicules présentant des défauts de sécurité tels que leur circulation entraînerait un danger imminent signifie qu'ils exercent une autorité publique au sens de l'article 51, paragraphe 1, TFUE.

39. Il y a clairement lieu de répondre à cette question par la négative.

40. Premièrement, il convient de rappeler que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la liberté d'établissement, l'article 51 TFUE doit recevoir une interprétation stricte³¹. Deuxièmement, cette exception est limitée à des activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique³². Troisièmement, la Cour demeure sceptique à l'égard d'arguments selon lesquels l'exercice d'une véritable autorité publique aurait été déléguée à des organismes de certification privés et que l'article 51 TFUE s'appliquerait donc à ceux-ci³³.

41. En effet, n'entrent pas dans le champ d'application de la dérogation prévue à l'article 51 TFUE les décisions de certifier ou non un contrôle technique, lesquelles, en substance, prennent uniquement acte des résultats de la visite technique. De même, le rôle auxiliaire et préparatoire dévolu à des organismes privés à l'égard de l'autorité de supervision ne saurait être considéré comme une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 51 TFUE³⁴.

42. À titre d'exemple, dans le contexte d'un recours contre la République portugaise pour manquement à ses obligations en vertu de la directive 96/96, les inspections effectuées dans un centre de contrôle technique privé se déroulaient en deux phases. Dans une première phase, l'opérateur effectuait une visite technique du véhicule. Dans une seconde phase, il certifiait ou non le véhicule. Si la Cour n'a pas considéré que la première phase constituait un exercice de l'autorité publique, elle ne l'a pas exclu concernant la seconde phase, dans la mesure où l'opérateur tirait les conséquences en droit des résultats de la visite technique. Toutefois, elle a finalement jugé que l'article 45 CE ne s'appliquait pas à cette activité étant donné que les opérateurs de centres de contrôle technique: i) ne disposaient d'aucune autonomie décisionnelle; ii) agissaient sous la surveillance de l'État, comme prévu à l'article 2 de la directive 96/96, et iii) ne disposaient d'aucun pouvoir de contrainte (celui-ci revenant aux forces de l'ordre)³⁵.

43. Applus, ATI, Certio et Itelevesa distinguent tous la présente affaire de l'affaire Commission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), ou soutiennent que les dispositions catalanes en cause sont compatibles avec cet arrêt.

31 — Voir, en ce sens, arrêt *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, point 45 et jurisprudence citée).

32 — Voir, en ce sens, arrêt *Peñarroja Fa* (C-372/09 et C-373/09, EU:C:2011:156, point 42 et jurisprudence citée).

33 — Voir, notamment, arrêts *Commission/Autriche* (C-393/05, EU:C:2007:722); *Commission/Allemagne* (C-404/05, EU:C:2007:723) et *SOA Nazionale Costruttori* (C-327/12, EU:C:2013:827).

34 — Voir arrêt *SOA Nazionale Costruttori* (C-327/12, EU:C:2013:827, point 53 et jurisprudence citée).

35 — Voir, en ce sens, arrêt *Commission/Portugal* (C-438/08, EU:C:2009:651, points 38 à 45).

44. À mon sens, il n'existe aucune différence juridiquement pertinente entre la présente affaire et ladite affaire Commission/Portugal. L'argument selon lequel les opérateurs de centres de contrôle technique n'ont pas une fonction purement préparatoire, ou que l'administration ne surveille pas «activement» leurs activités, ne saurait convaincre. En effet, l'article 2 de la directive 96/96 et de la directive 2009/40 (ainsi que l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/45) prévoient expressément que, lorsque des États membres choisissent de libéraliser les activités de contrôle technique, les opérateurs de centres de contrôle technique doivent être «supervisés directement par l'État»³⁶. La directive 2009/40 est quelque peu laconique lorsqu'il s'agit de décrire l'étendue de ce contrôle³⁷. Toutefois, certaines dispositions de cette dernière directive sont fondées intrinsèquement sur l'idée de surveillance³⁸. Par conséquent, le fait que les opérateurs de centres de contrôle technique des véhicules soient dans l'obligation de prendre une assurance ou d'adopter des systèmes d'audit interne ne signifie pas pour autant qu'ils fonctionnent sans surveillance de l'État au sens de cet arrêt.

45. En tout état de cause, cette question a été éclaircie par les informations que le Tribunal Supremo a fournies à la Cour. *Premièrement*, il ressort de cette réponse que le propriétaire d'un véhicule qui a été immobilisé peut présenter une réclamation devant un auditeur technique, fonctionnaire chargé de la supervision des centres de contrôle technique et qui a le pouvoir de réformer la décision d'immobilisation. *Deuxièmement*, selon les dispositions nationales applicables, une décision d'immobiliser un véhicule peut être prise seulement «dans les cas établis par la réglementation applicable, conformément aux instructions et protocoles adoptés par» l'autorité compétente³⁹. Le manuel de contrôle des véhicules applicable utilise l'impératif, ce qui laisse peu de place aux opérateurs de centres de contrôle technique pour exercer une marge d'appréciation⁴⁰. *Troisièmement*, le Tribunal Supremo indique très clairement que, si un centre de contrôle technique peut ordonner l'immobilisation d'un véhicule pour des raisons de sécurité, c'est au gouvernement catalan ou à la police qu'il incombe de prendre des mesures de contrainte en ce sens, les centres de contrôle technique n'étant pas habilités à le faire.

46. Au vu de ces considérations et étant donné l'interprétation restrictive de l'article 51 TFUE, il n'existe aucun doute dans mon esprit que, ainsi que le font valoir la Generalidad de Catalunya et la Commission, l'exploitation d'un centre de contrôle technique n'implique pas d'exercice de l'autorité publique. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre à la deuxième question en ce sens que le fait que des opérateurs de centres de contrôle technique ont le pouvoir d'immobiliser les véhicules présentant des défauts de sécurité tels que leur circulation entraînerait un danger imminent ne signifie pas qu'ils exercent une autorité publique au sens de l'article 51, paragraphe 1, TFUE, dès lors que le droit national requiert d'ordonner une telle immobilisation comme conséquence de la visite technique et que, en tout état de cause, le recours à des mesures de contrainte est réservée aux forces de l'ordre.

36 — Conformément au considérant 15 de la directive 2014/45, «[l]e contrôle technique étant une activité souveraine, il devrait être effectué par les États membres ou par des organismes publics ou privés, agréés pour effectuer ce type de contrôle sous leur surveillance. *Les États membres devraient en tout état de cause rester responsables du contrôle technique, même si le dispositif national permet à des organismes privés, y compris ceux qui exercent également des activités de réparation des véhicules, d'effectuer des contrôles techniques*» (mise en italique par mes soins).

37 — Contrairement à la directive 2014/45; voir, notamment, article 14 (intitulé «Surveillance des centres de contrôle») et annexe V.

38 — À l'instar des articles 4 et 5, intitulés «Exceptions», et, notamment de l'article 3, paragraphe 1, qui est libellé comme suit: «Les États membres prennent les mesures qu'ils estiment nécessaires pour qu'il puisse être prouvé que le véhicule a passé avec succès un contrôle technique respectant au moins les dispositions de la présente directive.»

39 — Il est renvoyé, notamment, à l'article 79, paragraphe 1, sous c), du décret n° 30/2010, cité par OCA dans ses observations. Dans sa réponse à la demande d'éclaircissements de la Cour, le Tribunal Supremo indique que l'autorité locale à laquelle il est fait référence dans cette disposition (l'Agencia Catalana de Seguridad Industrial) n'a jamais été constituée, et que, par conséquent, elle n'a adopté aucune instruction. Toutefois, la juridiction de renvoi fait référence au manuel mentionné dans la note en bas de page suivante, publié par l'administration centrale espagnole.

40 — Voir le «Manuel de procédure des contrôles des centres de contrôle technique des véhicules» (Manual de procedimiento de inspección de las estaciones ITV), janvier 2012, p. 11, indiquant que «[s]i au cours d'un contrôle technique défavorable le véhicule présentait des défauts d'une nature telle que l'utilisation du véhicule constitue un danger pour ses occupants ou pour les autres usagers de la voie publique, le centre [de contrôle technique des véhicules] qualifie le défaut de très grave (DTG) et le contrôle de négatif» (mise en italique par mes soins).

C – Sur les troisième et quatrième questions: le système d'autorisation et les conditions y afférent

47. En posant la troisième question préjudicielle, le Tribunal Supremo demande, en substance, s'il est compatible avec la directive «services», lue conjointement avec l'article 2 de la directive 2009/40, que des États membres recourent à des systèmes d'autorisation administrative pour réglementer la prestation de services de contrôle technique. Cette question a été posée en tenant compte de l'arrêt *Commission/Portugal*⁴¹, dans lequel la Cour a considéré que l'accès aux activités de contrôle technique de véhicules n'est pas harmonisé par la directive 96/96.

48. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande spécifiquement s'il est compatible avec les articles 10 et 14 de la directive «services», ou, à titre subsidiaire, avec l'article 49 TFUE, qu'une législation nationale impose certaines conditions de distance minimale et de part de marché motivées par le souci d'assurer une couverture territoriale adéquate, d'améliorer la qualité du service et d'encourager la concurrence entre opérateurs. Ces conditions limitent le nombre d'autorisations disponibles et, comme cela a été confirmé lors de l'audience, confère de fait une protection territoriale aux détenteurs d'autorisations.

49. Je répondrai conjointement à ces questions dès lors qu'elles sont liées. Pour la raison exposée au point 37 des présentes conclusions, je les traiterai sous l'angle de la liberté d'établissement.

1. Le système d'autorisation en tant que tel

50. Il ne fait aucun doute que des États membres peuvent recourir à un système d'autorisation administrative pour réglementer les activités de contrôle technique.

51. Comme je l'ai déjà mentionné, la Cour a considéré que la directive 96/96 ne régit pas l'accès à cette activité. L'adoption de la directive 2009/40 n'a pas eu pour effet de modifier cela. Comme ni l'accès au contrôle technique ni la sécurité routière en général n'ont été harmonisés, les États membres restent compétents pour les réglementer⁴². En effet, l'article 2 de ces deux directives le confirme expressément en indiquant que le contrôle technique peut être effectué par des organismes ou des établissements, à *caractère éventuellement privé*, désignés par l'État, *habilités pour la circonstance* et agissant sous sa surveillance directe.

52. Néanmoins, ce faisant, un système national d'autorisation administrative doit respecter le droit de l'Union, notamment l'article 49 TFUE.

53. L'article 49 TFUE s'oppose aux restrictions à la liberté d'établissement, c'est-à-dire toute mesure nationale qui est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité. La notion de «restriction» couvre les mesures prises par un État membre qui, quoique indistinctement applicables, affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce intracommunautaire⁴³.

54. Relève de cette catégorie, en particulier, une réglementation nationale qui subordonne l'établissement d'un prestataire d'un autre État membre à la délivrance d'une autorisation préalable, celle-ci étant susceptible de gêner l'exercice, par un tel prestataire, de la liberté d'établissement en l'empêchant d'exercer librement ses activités par l'intermédiaire d'un établissement stable⁴⁴.

41 — C-438/08, EU:C:2009:651, point 26.

42 — Voir, en ce sens, arrêt *Nasiopoulos* (C-575/11, EU:C:2013:430, point 20 et jurisprudence citée). Voir également, par analogie, arrêt *Commission/Italie* (C-110/05, EU:C:2009:66, point 61).

43 — Voir arrêt *SOA Nazionale Costruttori* (C-327/12, EU:C:2013:827, point 45 et jurisprudence citée).

44 — Voir arrêt *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591, point 26 et jurisprudence citée).

55. Le système catalan en cause comporte un système d'autorisation préalable qui limite l'installation d'agences, de succursales ou de filiales, alors que cela est spécifiquement visé à l'article 49 TFUE. D'après le Tribunal Supremo, ce système limite le nombre d'opérateurs de contrôle technique. Par conséquent, il est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de leur liberté de s'établir en tant qu'opérateurs de contrôle technique et implique donc une restriction au sens de l'article 49 TFUE.

56. Selon la jurisprudence Gebhard, les restrictions doivent remplir quatre conditions pour être compatibles avec le droit de l'Union: qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre⁴⁵.

57. Le système d'autorisation catalan n'est pas discriminatoire (en tout cas pas ouvertement) puisqu'il n'impose pas de restriction à la liberté d'opérateurs économiques établis dans d'autres États membres de créer des agences ou d'autres établissements en Catalogne⁴⁶. Il s'ensuit que la seule question qui se pose est celle de savoir s'il est justifié et proportionné.

58. À cet égard, le Tribunal Supremo renvoie au préambule du décret n° 45/2010⁴⁷. En considérant tout d'abord que l'objectif d'amélioration de la sécurité routière ne saurait justifier, à lui seul, de poser les conditions litigieuses, cette juridiction s'interroge sur la question de savoir si des raisons impérieuses peuvent fournir une justification suffisante⁴⁸, et si de telles conditions sont conformes au principe de proportionnalité.

59. À l'exception d'OCA, du gouvernement suédois et, en ce qui concerne les conditions litigieuses, de la Commission, les parties présentes lors de l'audience semblent considérer que la sécurité routière est susceptible à elle seule de justifier les dispositions catalanes en cause.

45 — Voir arrêts Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, point 37) et, en ce sens, Commission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, point 46).

46 — Voir, en ce sens, arrêt Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, point 34).

47 — Ce préambule indique: «[...] Il est nécessaire d'ajuster l'offre du service de contrôle technique des véhicules aux besoins existants, tant en termes de couverture des zones territoriales actuellement déficitaires, afin de rapprocher le service des usagers, que de réduction du déficit de service existant dans les zones où les centres de contrôle technique sont les plus saturés et où les temps d'attente sont les plus élevés. Il convient d'éviter, du fait des caractéristiques territoriales du service de contrôle technique des véhicules, que, pour des raisons de pure rentabilité du service, l'offre se concentre uniquement sur une zone déterminée, au détriment d'autres zones du territoire se retrouvant sans couverture en raison d'un parc automobile plus restreint, ce qui serait préjudiciable aux usagers. Par ailleurs, dans les zones où la demande est plus forte en raison de la densité en véhicules, une forte concentration de centres pourrait inciter les opérateurs à se concurrencer en réduisant leur niveau d'exigence, et entraîner ainsi une baisse de la qualité du service.»

48 — La décision de renvoi mentionne expressément la nécessité d'assurer une couverture territoriale adéquate, une haute qualité du service et une concurrence effective, mais attire également l'attention sur la jurisprudence de la Cour en matière de protection de la santé publique, de l'environnement et des consommateurs.

60. Il ne fait aucun doute que, dans la jurisprudence de la Cour, la sécurité routière constitue une raison impérieuse d'intérêt général⁴⁹. Il en va de même des objectifs de haute qualité du service fourni aux destinataires⁵⁰ et de concurrence non faussée, qui vise en définitive à protéger les consommateurs⁵¹. Quant à l'objectif consistant à assurer une couverture et une répartition territoriales adéquates pour un produit ou un service donné, cela me semble plutôt être un moyen qu'une fin en soi dans la mesure où c'est le produit ou le service en cause qui doit présenter des caractéristiques d'importance vitale⁵².

61. Ainsi, comme il est possible de considérer que le contrôle technique en général contribue à la sécurité routière⁵³, c'est d'abord et avant tout sous cet angle qu'il faut examiner le système d'autorisation catalan.

62. Cela dit, l'appréciation de la proportionnalité du système d'autorisation attaqué par rapport à l'objectif poursuivi ne peut pas être effectuée in abstracto, mais dépend notamment des conditions dont est assorti le système⁵⁴. Ainsi, et bien que cette appréciation relève, in fine, de la compétence de la juridiction de renvoi, la Cour peut fournir des indications afin de lui permettre de statuer⁵⁵. Partant, j'examinerai de plus près les conditions litigieuses dans ce qui suit.

2. La compatibilité des conditions litigieuses avec l'article 49 TFUE

63. D'emblée, je me dois d'observer que la Cour dispose seulement de peu d'informations quant à la situation réglementaire aussi bien antérieurement que postérieurement à la réforme qui a eu lieu en Catalogne avec l'adoption de la loi n° 12/2008 et des décrets litigieux. En effet, il ressort uniquement de bribes d'informations éparses figurant dans la décision de renvoi⁵⁶ (et de l'audience) que, antérieurement, le système de contrôle technique catalan était conçu comme un système de concessions accordées à un certain nombre d'opérateurs et que le système actuel implique l'octroi d'autorisations administratives à la suite d'une procédure d'appel d'offres. Toutefois, la décision de renvoi ne décrit ni le dossier documentaire relatif au déroulement de la procédure d'appel d'offres ni les critères d'attribution et leur pondération, et ne révèle pas non plus de données matérielles (se rapportant, par exemple, au nombre d'autorisations). Cela affecte immanquablement la teneur, en termes qualitatifs, de la réponse à la question posée par la juridiction de renvoi et rend encore plus pertinentes les remarques générales présentées précédemment concernant la troisième question⁵⁷. De surcroît, en raison de ce manque de clarté, un certain nombre de paradoxes restent inexplicables.

49 — Voir arrêt *Commission/Portugal* (C-438/08, EU:C:2009:651, point 48 et jurisprudence citée).

50 — Voir, en ce sens, arrêt *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, point 38 et jurisprudence citée).

51 — Voir, en ce sens, arrêt *Essent e.a.* (C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 58 et jurisprudence citée).

52 — Voir, concernant les établissements de santé, les fournisseurs de médicaments et de produits pharmaceutiques, notamment, arrêts *Blanco Pérez et Chao Gómez* (C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 70) ainsi que *Venturini e.a.* (C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:791, point 46). La Cour a été plus hésitante s'agissant des opticiens: voir arrêt *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591, point 43). En revanche, la Cour a jugé inacceptables des conditions liées à la population minimale en ce qui concerne les établissements de commerce de détail de grande envergure: voir arrêt *Commission/Espagne* (C-400/08, EU:C:2011:172, points 80 à 83). Dans l'arrêt *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133), une condition liée à la distance entre stations-service qui était supposée protéger la santé publique (voir points 47 et 52 à 54) n'a pas été admise non plus par la Cour.

53 — Conformément au considérant 2 de la directive 2009/40, «[d]ans le cadre de la politique commune des transports, la circulation de certains véhicules dans l'espace communautaire devrait avoir lieu dans les meilleures conditions [...] sur le plan de la sécurité [...]».

54 — Voir, en ce sens, arrêt *Commission/Espagne* (C-400/08, EU:C:2011:172, points 75 et 76).

55 — Voir, en ce sens, arrêt *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591, points 48 et 49 ainsi que jurisprudence citée).

56 — La décision de renvoi fait référence notamment à l'article 37, paragraphe 2, de la loi n° 12/2008, aux termes duquel, dans l'hypothèse où le gouvernement catalan limiterait le nombre de centres et de lignes de contrôle technique, il faudrait établir des procédures d'appels d'offres publics. Il ressort également de la décision de renvoi que le Tribunal Superior de Justicia a annulé certaines dispositions du décret n° 30/2010 au motif que l'octroi d'une autorisation aux entreprises titulaires chargées du contrôle technique, sans obligation pesant sur celles-ci de présenter d'offres, constituait une discrimination à l'égard des nouveaux entrants.

57 — En effet, dans ses observations écrites, la Commission a affirmé que la décision de renvoi n'était pas suffisamment précise pour permettre une appréciation de la compatibilité du système de contrôle technique catalan avec l'article 49 TFUE. Toutefois, lors de l'audience, la Commission a ensuite soutenu que ce système n'était pas compatible avec cette disposition.

64. Le *premier* paradoxe consiste en l'idée que la sécurité routière est mieux protégée en imposant des conditions d'autorisation, notamment une distance minimale entre les centres de contrôle technique. De telles conditions limiteraient plutôt l'accès aux centres de contrôle technique et seraient donc contraires à l'objectif de sécurité routière. Le *deuxième* paradoxe tient au fait que, compte tenu des observations présentées ci-après, une planification centrale est préférée à des conditions de marché lorsqu'il s'agit de réglementer une activité comme le contrôle technique. Le *troisième* paradoxe est que les conditions sont réputées faciliter l'accès des usagers au contrôle technique et donc encourager et augmenter le respect de l'obligation de contrôle par les propriétaires de véhicules. Toutefois, c'est non pas aux propriétaires de véhicules mais aux autorités de veiller au respect de l'obligation de contrôle, en d'autres termes, de faire respecter les règles en vigueur. Il semble contraire au bon sens de vouloir résoudre ce problème, pour lequel les autorités sont seules responsables, en restreignant l'accès aux activités de contrôle technique.

65. En examinant, à présent, de plus près, premièrement, la *condition de distance*, la présente affaire me paraît assez différente de celles où la Cour a jugé des conditions de distance minimale compatibles avec la liberté d'établissement. Comme mentionné au point 60 des présentes conclusions, la Cour semble avoir validé des conditions de distance minimale uniquement lorsque celles-ci garantissent l'accès à un produit ou service présentant des caractéristiques d'importance vitale.

66. Par exemple, dans l'arrêt *Venturini e.a.*⁵⁸, la Cour a autorisé une disposition prévoyant que seules des pharmacies installées conformément au «tableau national» (fixant une condition de distance minimale entre elles) avaient le droit de vendre des médicaments soumis à prescription, même non remboursables. S'il n'en avait pas été ainsi, il est probable qu'aucune pharmacie n'aurait voulu s'installer dans des zones peu peuplées du tableau en raison de la concurrence intense pour obtenir une part du marché très lucratif des médicaments non remboursables soumis à prescription de la part des pharmacies et parapharmacies n'étant pas installées conformément au tableau. Cela aurait pu poser un problème d'accès au marché moins lucratif des médicaments remboursés soumis à prescription. En d'autres termes, cette affaire portait sur une *défaillance du marché* concernant un marché plus essentiel, à laquelle il était possible de remédier, au moins en partie, grâce à une réglementation.

67. En revanche, en l'espèce, la loi rend *obligatoire* et *récurrente* la consommation des services de contrôle technique (si le propriétaire souhaite continuer à utiliser son véhicule)⁵⁹. Cela signifie que les opérateurs de centres de contrôle technique peuvent facilement calculer la demande sans intervention de l'État. Un centre de contrôle technique pourrait même être rentable dans des zones isolées ou faiblement peuplées, à condition que la zone d'attraction soit suffisamment importante. Partant, rien n'indique une *défaillance du marché*. En effet, la Cour ne dispose d'aucune information fondée suggérant que, en l'absence d'une telle condition de distance, aucun opérateur ne choisirait de s'installer dans une telle zone. Cela est confirmé par le fait que, comme cela a été exposé lors de l'audience, les autorités catalanes ne peuvent pas contraindre les opérateurs de centres de contrôle technique à s'établir dans des zones faiblement peuplées.

68. Cela dit, je n'exclurais pas qu'une condition de distance puisse, de temps à autre, étendre la zone d'accès au centre de contrôle pour les usagers et accroître le respect de l'obligation de contrôle. Dans cette optique, cela pourrait, au moins en partie, contribuer à l'objectif de sécurité routière. Toutefois, comme il est impossible de demander aux opérateurs de centres de contrôle technique de s'installer dans les zones moins lucratives, je doute qu'une condition de distance garantisse des effets positifs significatifs. En tout état de cause, la Cour ne dispose d'aucune information fiable à ce sujet.

58 — C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:791.

59 — Voir article 1, paragraphe 2, et annexe 1 de la directive 2009/40.

69. Lors de l'audience, la Generalidad de Cataluña a donné l'exemple d'une circonscription administrative locale («comarca») qui ne disposait antérieurement que d'un seul centre de contrôle technique. Une autorisation supplémentaire a ensuite été accordée à un deuxième opérateur à la suite d'une procédure d'appel d'offres, ce qui a conduit à un meilleur respect de l'obligation de contrôle dans cette «comarca». Toutefois, aussi louable cela soit-il, pourquoi serait-il préférable de remplacer un marché comportant de nombreuses lacunes réglementaires par un marché en comportant un peu moins? Compte tenu des caractéristiques du contrôle technique mentionnées ci-avant, je ne conçois pas comment le fait de tout simplement se passer d'une telle planification, c'est-à-dire d'opter pour un marché auquel l'accès n'est soumis à aucune restriction, n'aurait pas pu permettre d'atteindre le même objectif, mais de manière moins pénible.

70. Il s'ensuit que, malgré la large marge d'appréciation dont disposent les États membres pour apprécier si une mesure va au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour assurer la sécurité routière⁶⁰, j'admets m'interroger aussi sur la question de savoir si une condition de distance minimale comme celle en cause en l'espèce est vraiment adéquate pour atteindre cet objectif. À cet égard, il y a lieu de souligner que les législations nationales en matière de planification territoriale ne sont propres à garantir la réalisation de l'objectif recherché que si elles répondent véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique⁶¹. Toutefois, étant donné le manque d'informations évoqué au point 63 des présentes conclusions, je crains que la Cour ne soit pas en mesure de se prononcer sur ce point. Il me semble que la juridiction de renvoi est mieux placée pour juger de la proportionnalité de la condition d'autorisation, en tenant dûment compte de la façon dont les opérateurs de centres de contrôle technique sont sélectionnés en pratique.

71. Toutefois, me penchant maintenant sur le *plafond de 50 % de part de marché*, cette condition est censée décourager une concentration excessive de l'offre de services de contrôle technique, concentration qui aurait pour effet d'entraîner une détérioration de la qualité de ces services, étant donné leur caractère obligatoire. C'est en tout cas l'argument avancé.

72. OCA et le gouvernement suédois soutiennent que la condition liée à la part de marché poursuit un objectif purement économique qui, conformément à une jurisprudence constante, ne peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général⁶². La juridiction de renvoi et OCA signalent à cet égard un rapport de l'Autorité catalane de la concurrence⁶³ aux termes duquel la législation en cause crée manifestement des barrières injustifiées à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.

73. En toute franchise, je ne perçois pas comment un plafond de part de marché peut promouvoir la sécurité routière. Il n'existe tout simplement pas de lien entre ces deux notions. La vraie question semble plutôt être celle de savoir si le plafond de part de marché vise à assurer un niveau élevé de qualité du service aux clients et aux consommateurs, ce qui constitue une raison impérieuse (voir point 60 des présentes conclusions), ou s'il est motivé par des considérations économiques de protection des petits opérateurs contre des acquisitions à grande échelle. La jurisprudence récente montre que la Cour demeure à juste titre sceptique à l'égard des atteintes que les États membres portent à la liberté d'établissement en réglementant de manière détaillée une structure de marché ou une situation concurrentielle données, sous prétexte, notamment, d'assurer un service de haute qualité aux clients et aux consommateurs⁶⁴.

60 — Voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie (C-110/05, EU:C:2009:66, points 65 et 66). Voir, également, arrêt Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172, point 75).

61 — Voir arrêt Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, point 39 et jurisprudence citée).

62 — Voir arrêt Commission/Espagne (C-400/08, EU:C:2011:172, point 75 et jurisprudence citée).

63 — Rapport n° IR 7/2010, du 31 mai 2010.

64 — Voir arrêt Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, point 55), dans lequel la Cour semble avoir considéré qu'un objectif de «rationalisation du service rendu aux usagers» était purement économique. Néanmoins, une restriction peut être justifiée lorsqu'elle est dictée par des motifs d'ordre économique *poursuivant un objectif d'intérêt général*: voir arrêt Essent e.a. (C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 52 et jurisprudence citée).

74. Dans l'arrêt *Commission/Espagne*, des dispositions qui imposaient des plafonds de part de marché et d'impact sur les échanges, au-dessus desquels il était impossible d'ouvrir des établissements de commerce de détail de grande ou de moyenne taille, n'étaient justifiées ni pour assurer la protection de l'environnement, ni à des fins de planification, ni pour protéger les consommateurs, mais poursuivaient selon la Cour des objectifs purement économiques⁶⁵. Dans l'arrêt *Attanasio Group*, la Cour a censuré une condition de distance, applicable à de nouvelles stations-service, qui entravait l'accès au marché de nouveaux opérateurs et n'apportait pas d'avantages (avérés) aux consommateurs⁶⁶. Enfin, dans l'arrêt *Commission/Portugal*, la Cour n'a pas accepté l'exigence d'un capital social minimal de 100 000 euros pour créer une entreprise de contrôle technique⁶⁷.

75. À supposer même que la mesure en cause garantisse un service de haute qualité aux clients et aux consommateurs, il convient d'observer que le contenu de la procédure de contrôle technique, c'est-à-dire *le service de base que les clients et les consommateurs acquièrent*, est harmonisé au niveau de l'Union⁶⁸. Sous réserve des modulations autorisées par la directive 2009/40 elle-même, les clients et les consommateurs sont en droit d'attendre le même niveau élevé de qualité, quel que soit le centre de contrôle technique⁶⁹. Ainsi, il y a lieu d'assimiler ce service à une obligation de résultat. Par conséquent, à supposer que certains opérateurs de centres de contrôle technique devraient réduire la qualité de leurs services, un tel problème devrait être traité a posteriori par l'État membre dans le cadre de sa fonction de surveillance. Toutefois, une condition préalable liée à la part de marché maximale du type de celle en cause présuppose en réalité que les opérateurs dépassant ce plafond ne fournissent pas un service conforme à la directive. Une telle position n'est pas défendable.

76. S'agissant des éléments annexes au service de contrôle technique de base, qui sont susceptibles de faire l'objet d'une modulation de la qualité, telle que les temps d'attente, de telles circonstances méritent certes d'être prises en compte⁷⁰. Toutefois, les États membres ne conservent pas une marge d'appréciation telle que celle évoquée au point 70 des présentes conclusions concernant les restrictions destinées à garantir un service de haute qualité aux clients et aux consommateurs. En effet, la jurisprudence indique que les raisons susceptibles d'être invoquées par un État membre afin de justifier une dérogation au principe de la liberté d'établissement doivent être accompagnées d'une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité de la mesure restrictive adoptée par cet État membre ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation⁷¹. En outre, les retards ou autres problèmes de qualité annexes devraient être traités ex post en imposant des conditions d'autorisation spécifiques pour les zones présentant des goulots d'étranglement, au lieu d'imposer ex ante un plafond de part de marché assez incompréhensible⁷².

77. Dans ces conditions, j'estime que le plafond de part de marché enfreint l'article 49 TFUE.

65 — C-400/08, EU:C:2011:172, points 95 à 98. Voir, également, points 84 et 85 des conclusions de l'avocat général Sharpston qu'elle a présentées dans l'affaire *Commission/Espagne* (C-400/08, EU:C:2010:588).

66 — C-384/08, EU:C:2010:133, point 56.

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, point 53. Certes, la République portugaise n'a présenté aucun argument susceptible d'être accueilli dans son mémoire en défense (voir point 49).

68 — Voir annexe II et article 1, paragraphe 2, de la directive 2009/40.

69 — Voir considérant 24 de la directive 2009/40, aux termes duquel «[l]es États membres doivent, chacun dans le cadre de ses compétences, veiller à la qualité et aux modalités du contrôle technique effectué sur les véhicules». Au considérant 5, ces normes et méthodes sont qualifiées de «minimales».

70 — Le considérant 4 de la directive 2009/40 indique que «[l]es contrôles [...] devraient être relativement simples, rapides et peu coûteux».

71 — Voir arrêt *Commission/Espagne* (C-400/08, EU:C:2011:172, point 83 et jurisprudence citée).

72 — Voir, en ce sens, arrêt *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, point 54).

78. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux troisième et quatrième questions qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, aux fins de l'article 49 TFUE, si un système d'autorisation obligatoire tel que celui décrit dans l'affaire au principal, régissant l'accès à l'activité d'opérateur de centre de contrôle technique est approprié pour atteindre l'objectif de sécurité routière et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Toutefois, cette disposition s'oppose à une condition d'autorisation obligatoire fixant un plafond de part de marché précis que les opérateurs de centres de contrôle technique de véhicule ne doivent pas dépasser.

3. Considérations finales

79. Enfin, dans l'hypothèse où la Cour ne conviendrait pas avec moi sur le point de savoir si les services de contrôle technique doivent être qualifiés de «services dans le domaine des transports» et, partant, sur la question de savoir si la directive «services» est applicable⁷³, cela ne me semblerait nullement affecter l'issue à donner à la présente affaire.

80. Il n'est pas nécessaire d'engager une discussion sur l'étendue de l'harmonisation qu'implique la directive «services»⁷⁴. Il suffit de relever que, en vertu de l'article 1, paragraphe 3, de cette directive, des conditions d'autorisation nationales qui vont au-delà de ce que permet l'article 49 TFUE, comme je l'ai suggéré précédemment, ne sauraient échapper à la censure sous prétexte qu'elles sont conformes à cette directive. De surcroît, pour les raisons déjà exposées aux points 37 à 46 des présentes conclusions, l'exception liée à l'exercice de l'autorité publique prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la directive ne saurait pas non plus s'appliquer.

81. Par conséquent, dans un tel cas de figure, je proposerais à la Cour de se prononcer, pour le surplus, dans le même sens que ce que j'ai précédemment indiqué aux points 50 à 78 des présentes conclusions.

IV – Conclusion

82. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles formulées par le Tribunal Supremo dans les termes suivants:

- Ni la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur ni l'article 56 TFUE ne s'appliquent à la prestation de services de contrôle technique des véhicules. Toutefois, les activités de contrôle technique des véhicules relèvent du champ d'application de l'article 49 TFUE.
- Le fait que des opérateurs de centres de contrôle technique ont le pouvoir d'immobiliser les véhicules présentant des défauts de sécurité tels que leur circulation entraînerait un danger imminent ne signifie pas qu'ils exercent une autorité publique au sens de l'article 51, paragraphe 1, TFUE, dès lors que le droit national requiert d'ordonner une telle immobilisation comme conséquence de la visite technique et que, en tout état de cause, le recours à des mesures de contrainte est réservé aux forces de l'ordre.
- Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, aux fins de l'article 49 TFUE, si un système d'autorisation obligatoire tel que celui décrit dans l'affaire au principal, régissant l'accès à l'activité d'opérateur de centre de contrôle technique est approprié pour atteindre l'objectif de sécurité

73 — Si le contrôle technique n'était pas qualifié de service dans le domaine des transports, alors il relèverait de la notion de «service» (et un opérateur de contrôle technique de celle de «prestataire») telle que définie à l'article 4, paragraphe 1, de la directive «services», intitulé «Définitions». Par conséquent, la directive serait applicable conformément à son article 2, paragraphe 1.

74 — Je renvoie au point 23 des conclusions de l'avocat général Cruz Villalón qu'il a présentées dans l'affaire Rina Services et Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

routière et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Toutefois, cette disposition s'oppose à une condition d'autorisation obligatoire fixant un plafond de part de marché précis que les opérateurs de centres de contrôle technique des véhicules ne doivent pas dépasser.