



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

30 janvier 2018 *

« Renvoi préjudiciel – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Champ d’application – Article 2, paragraphe 2, sous c) – Exclusion des services et des réseaux de communications électroniques – Article 4, point 1 – Notion de “service” – Commerce de détail de produits – Chapitre III – Liberté d’établissement des prestataires – Applicabilité dans des situations purement internes – Article 15 – Exigences à évaluer – Limite territoriale – Plan d’occupation des sols interdisant l’activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville – Protection de l’environnement urbain – Autorisation de réseaux et de services de communications électroniques – Directive 2002/20/CE – Charges pécuniaires liées aux droits de mettre en place des ressources destinées à un réseau public de communications électroniques »

Dans les affaires jointes C-360/15 et C-31/16,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduites par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) (C-360/15) et par le Raad van State (Conseil d’État, Pays-Bas) (C-31/16), par décisions des 5 juin 2015 et 13 janvier 2016, parvenues à la Cour, respectivement, les 13 juillet 2015 et 18 janvier 2016, dans les procédures

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

contre

X BV (C-360/15),

et

Visser Vastgoed Beleggingen BV

contre

Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), C. G. Fernlund et C. Vajda, présidents de chambre, M. A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader, MM. M. Safjan, D. Šváby, M^{mes} M. Berger, A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas et S. Rodin, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

* Langue de procédure : le néerlandais.

greffier : M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 février 2017,

considérant les observations présentées :

- pour le College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort, par M^{es} J. de Groot et P. Fruytier, advocaten,
- pour Visser Vastgoed Beleggingen BV, par M^e I. Haverkate, advocaat,
- pour X BV, par M^e M. Robichon-Lindenkamp, advocaat,
- pour le Raad van de gemeente Appingedam, par MM. H. Wessels, H. Mulder, J. Seerden et R. Louwes ainsi que par M^{me} H. Pot, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. H. S. Gijzen et M. K. Bulterman ainsi que par M. J. Langer, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. T. Müller, M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M^{me} K. Stranz, en qualité d'agents,
- pour l'Irlande, par M^{mes} E. Creedon, M. Browne et G. Hodge ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de M^{me} N. Butler, SC, et de M. C. Keeling, BL,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M^{me} C. Colelli et de M. P. Gentili, avvocati dello Stato,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} H. Tserepa-Lacombe ainsi que par MM. L. Malferrari et F. Wilman, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 mai 2017,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36), ainsi que des articles 34 à 36 et 49 à 55 TFUE.
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, pour le premier, le College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort (collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Amersfoort, Pays-Bas) (ci-après le « collège ») à X BV au sujet du paiement de droits (*leges*) en rapport avec l'installation de câbles en fibre optique pour un réseau public de communications électroniques, pour le second, Visser Vastgoed Beleggingen BV (ci-après « Visser ») au Raad van de gemeente Appingedam (conseil communal d'Appingedam, Pays-Bas) au sujet de règles contenues dans un plan d'occupation des sols, en vertu desquelles certaines zones géographiques situées à l'extérieur du centre-ville sont exclusivement affectées au commerce de détail de biens volumineux.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2002/21/CE

- 3 L'article 1^{er} de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») (JO 2002, L 108, p. 33), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (ci-après la « directive "cadre" »), intitulé « Objectifs et champ d'application », dispose, à son paragraphe 1 :

« La présente directive crée un cadre harmonisé pour la réglementation des services de communications électroniques, des réseaux de communications électroniques et des ressources et services associés, et de certains aspects des équipements terminaux pour faciliter l'accès des utilisateurs handicapés. Elle fixe les tâches incombant aux autorités réglementaires nationales et établit une série de procédures visant à garantir l'application harmonisée du cadre réglementaire dans l'ensemble de [l'Union]. »

- 4 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoit :

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

[...]

- g) "autorité réglementaire nationale" : l'organisme ou les organismes chargés par un État membre d'une quelconque des tâches de réglementation assignées dans la présente directive et dans les directives particulières ;

[...] »

- 5 Selon l'article 11 de ladite directive, intitulé « Droits de passage » :

« 1. Les États membres veillent à ce que, lorsque une autorité compétente examine :

- une demande en vue de l'octroi de droits pour permettre la mise en place de ressources sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés publiques ou privées à une entreprise autorisée à fournir des réseaux de communications publics, ou
- une demande en vue de l'octroi de droits pour permettre la mise en place de ressources sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés publiques à une entreprise autorisée à fournir des réseaux de communications électroniques non publics,

elle :

- agisse sur la base de procédures simples, efficaces, transparentes et accessibles au public, appliquées sans discrimination ni retard et, dans tous les cas, prenne sa décision dans les six mois suivant la demande, sauf en cas d'expropriation, et
- respecte les principes de transparence et de non-discrimination lorsqu'elle assortit de tels droits de certaines conditions.

[...]

2. Les États membres veillent à ce que, lorsque des autorités publiques ou locales conservent la propriété ou le contrôle d'entreprises exploitant des réseaux publics de communications électroniques et/ou des services de communications électroniques accessibles au public, il y ait une séparation structurelle effective entre la fonction responsable de l'octroi des droits visés au paragraphe 1 et les activités associées à la propriété et au contrôle.

[...] »

- 6 L'article 12 de la même directive, intitulé « Colocation et partage des éléments de réseaux et des ressources associées pour les fournisseurs de réseaux de communication électroniques », dispose, à ses paragraphes 1 et 4 :

« 1. Lorsqu'une entreprise fournissant des réseaux de communications électroniques a le droit, en vertu de la législation nationale, de mettre en place des ressources sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés publiques ou privées, ou peut bénéficier d'une procédure d'expropriation ou d'utilisation d'un bien foncier, les autorités réglementaires nationales, tenant pleinement compte du principe de proportionnalité, peuvent imposer le partage de ces ressources ou de ce bien foncier, notamment des bâtiments, des accès aux bâtiments, du câblage des bâtiments, des pylônes, antennes, tours et autres constructions de soutènement, gaines, conduites, trous de visite et boîtiers.

[...]

4. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales compétentes puissent exiger que les entreprises fournissent, à la demande des autorités compétentes, les informations nécessaires pour que lesdites autorités puissent établir, en collaboration avec les autorités réglementaires nationales, un inventaire détaillé de la nature, de la disponibilité et de l'emplacement des ressources visées au paragraphe 1 ; cet inventaire est ensuite mis à la disposition des parties intéressées. »

La directive 2002/20/CE

- 7 Le considérant 1 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») (JO 2002, L 108, p. 21), telle que modifiée par la directive 2009/140 (ci-après la « directive "autorisation" »), énonce :

« Les résultats de la consultation publique sur le réexamen 1999 du cadre réglementaire pour les communications électroniques présentés dans la communication de la Commission du 26 avril 2000 ainsi que les conclusions tirées par la Commission dans ses communications relatives aux cinquième et sixième rapports sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications confirment la nécessité d'intensifier l'harmonisation de la législation réglementant l'accès au marché dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques et d'en abaisser le coût dans l'ensemble de [l'Union]. »

- 8 L'article 1^{er} de la directive « autorisation », intitulé « Objectif et champ d'application », prévoit :

« 1. La présente directive vise à mettre en place un marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques en harmonisant et en simplifiant les règles et les conditions d'autorisation, afin de faciliter leur fourniture dans l'ensemble de [l'Union].

2. La présente directive s'applique aux autorisations portant sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques. »

- 9 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose, à son paragraphe 1 :
- « Aux fins de la présente directive, les définitions visées à l'article 2 de la directive [“cadre”] s'appliquent. »
- 10 L'article 4 de la directive « autorisation », intitulé « Liste des droits minimaux découlant de l'autorisation générale », énonce, à son paragraphe 1 :
- « Les entreprises ayant reçu l'autorisation visée à l'article 3 sont habilitées à :
- a) fournir des réseaux et des services de communications électroniques ;
 - b) faire examiner leur demande d'octroi des droits nécessaires pour mettre en place des ressources conformément à l'article 11 de la directive [“cadre”]. »
- 11 Selon l'article 12 de la directive « autorisation », intitulé « Taxes administratives » :
- « 1. Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé :
- a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques visées à l'article 6, paragraphe 2, qui peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationales, d'analyse de marché, de contrôle de la conformité et d'autres contrôles du marché, ainsi que les frais afférents aux travaux de réglementation impliquant l'élaboration et l'application de législations dérivées et de décisions administratives, telles que des décisions sur l'accès et l'interconnexion, et
 - b) sont réparties entre les entreprises individuelles d'une manière objective, transparente et proportionnée qui minimise les coûts administratifs et les taxes inhérentes supplémentaires.
2. Lorsque les autorités réglementaires nationales imposent des taxes administratives, elles publient un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues. Les ajustements nécessaires sont effectués en tenant compte de la différence entre la somme totale des taxes et les coûts administratifs. »
- 12 Conformément à l'article 13 de cette directive, intitulé « Redevances pour les droits d'utilisation et les droits de mettre en place des ressources » :
- « Les États membres peuvent permettre à l'autorité compétente de soumettre à une redevance les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, afin de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale de ces ressources. Les États membres font en sorte que ces redevances soient objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à l'usage auquel elles sont destinées et tiennent compte des objectifs fixés à l'article 8 de la directive [“cadre”]. »

La directive 2006/123

13 Les considérants 2, 5, 7, 9, 19, 20, 33, 40 et 76 de la directive 2006/123 énoncent :

« (2) Il est impératif d’avoir un marché des services concurrentiel pour favoriser la croissance économique et la création d’emplois dans l’Union européenne. [...] Un marché libre obligeant les États membres à supprimer les obstacles à la circulation transfrontalière des services, tout en renforçant la transparence et l’information pour les consommateurs, offrirait un plus grand choix et de meilleurs services, à des prix plus bas, aux consommateurs.

[...]

(5) Il convient en conséquence d’éliminer les obstacles à la liberté d’établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États membres et de garantir aux destinataires et aux prestataires la sécurité juridique nécessaire à l’exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité. Étant donné que les obstacles au marché intérieur des services affectent aussi bien les opérateurs qui souhaitent s’établir dans d’autres États membres que ceux qui fournissent un service dans un autre État membre sans s’y établir, il convient de permettre au prestataire de développer ses activités de services au sein du marché intérieur soit en s’établissant dans un État membre, soit en faisant usage de la libre circulation des services. Les prestataires devraient être en mesure de choisir entre ces deux libertés, en fonction de leur stratégie de développement dans chaque État membre.

[...]

(7) La présente directive établit un cadre juridique général qui profite à une large variété de services tout en prenant en compte les particularités de chaque type d’activité ou de profession et de leur système de réglementation. Ce cadre repose sur une approche dynamique et sélective qui consiste à supprimer en priorité les obstacles qui peuvent l’être rapidement et, pour les autres, à lancer un processus d’évaluation, de consultation et d’harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques, qui permettra, progressivement et de manière coordonnée, la modernisation des systèmes nationaux de réglementation des activités de services indispensable pour la réalisation d’un véritable marché intérieur des services d’ici 2010. Il convient de prévoir une combinaison équilibrée de mesures relatives à l’harmonisation ciblée, à la coopération administrative, à la disposition sur la libre prestation des services et à l’incitation à l’élaboration de codes de conduite sur certaines questions. Ladite coordination des régimes législatifs nationaux devrait assurer un degré élevé d’intégration juridique communautaire et un haut niveau de protection des objectifs d’intérêt général, en particulier la protection des consommateurs, qui est vitale afin d’établir une confiance entre les États membres [...]

[...]

(9) La présente directive s’applique exclusivement aux exigences qui affectent l’accès à une activité de service ou l’exercice d’une telle activité. Il s’ensuit qu’elle ne s’applique pas aux exigences telles que les règles de la circulation routière, la réglementation en matière d’aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l’aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n’affectent pas spécifiquement l’activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l’exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé.

[...]

- (19) Compte tenu de l'adoption en 2002 d'un ensemble d'instruments législatifs relatifs aux services et réseaux de communications électroniques, ainsi qu'aux ressources et services associés, qui a établi un cadre réglementaire pour faciliter l'accès à ces activités au sein du marché intérieur, notamment par la suppression de la plupart des régimes d'autorisation individuelle, il convient d'exclure les questions régies par ces instruments du champ d'application de la présente directive.
- (20) L'exclusion du champ d'application de la présente directive en ce qui concerne les matières relatives aux services de communications électroniques couvertes par [la directive "cadre" et la directive "autorisation" devrait] s'appliquer non seulement aux questions spécifiquement traitées dans ces directives mais également aux matières pour lesquelles les directives laissent explicitement aux États membres la faculté d'adopter certaines mesures au niveau national.

[...]

- (33) Les services couverts par la présente directive concernent une grande variété d'activités en constante évolution parmi lesquelles on retrouve [...] les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que [...] la distribution [...]

[...]

- (40) La notion de "raisons impérieuses d'intérêt général" à laquelle se réfèrent certaines dispositions de la présente directive [...] couvre au moins les justifications suivantes : [...] la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire [...]

[...]

- (76) La présente directive ne concerne pas l'application des articles [34 à 36 TFUE] relatifs à la libre circulation des marchandises. Les restrictions interdites en vertu de la disposition sur la libre prestation des services visent les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels. »

- 14 L'article 1^{er} de la directive 2006/123, intitulé « Objet », dispose, à son paragraphe 1 :

« La présente directive établit les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services. »

- 15 Aux termes de l'article 2 de cette directive, intitulé « Champ d'application » :

« 1. La présente directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

2. La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes :

[...]

- c) les services et réseaux de communications électroniques ainsi que les ressources et services associés pour ce qui concerne les matières régies par les directives ["cadre" et "autorisation"] ;

[...]

- j) les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ;

[...]

3. La présente directive ne s'applique pas en matière fiscale. »

- 16 L'article 3 de la directive 2006/123, intitulé « Relation avec les autres dispositions du droit [de l'Union] », énonce, à son paragraphe 3 :

« Les États membres appliquent les dispositions de la présente directive conformément aux règles du traité [FUE] régissant le droit d'établissement et la libre circulation des services. »

- 17 L'article 4 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose :

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

- 1) "service", toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article [57 TFUE] ;
- 2) "prestataire", toute personne physique ressortissante d'un État membre, ou toute personne morale visée à l'article [54 TFUE] et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service ;

[...]

- 5) "établissement", l'exercice effectif d'une activité économique visée à l'article [49 TFUE] par le prestataire pour une durée indéterminée et au moyen d'une infrastructure stable à partir de laquelle la fourniture de services est réellement assurée ;
- 6) "régime d'autorisation", toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ;
- 7) "exigence", toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ;
- 8) "raisons impérieuses d'intérêt général", des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : [...] la protection de l'environnement et de l'environnement urbain [...]

[...] »

- 18 Le chapitre III de la directive 2006/123, intitulé « Liberté d'établissement des prestataires », regroupe les articles 9 à 15 de cette directive.

19 L'article 9 de ladite directive, intitulé « Régimes d'autorisation », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. »

20 L'article 10 de la même directive, intitulé « Conditions d'octroi de l'autorisation », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire. »

21 L'article 13 de la directive 2006/123, intitulé « Procédures d'autorisation », dispose, à son paragraphe 2 :

« Les procédures et formalités d'autorisation ne doivent pas être dissuasives ni compliquer ou retarder indûment la prestation du service. Elles doivent être facilement accessibles et les charges qui peuvent en découler pour les demandeurs doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures. »

22 Conformément à l'article 14 de la directive 2006/123, intitulé « Exigences interdites » :

« Les États membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences suivantes :

[...]

- 5) l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général ».

23 Aux termes de l'article 15 de cette directive, intitulé « Exigences à évaluer » :

« 1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

- a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires ;

[...]

3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

- a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statuaire ;
- b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

[...] »

24 Le chapitre IV de la directive 2006/123, intitulé « Libre circulation des services », regroupe les articles 16 à 21 de celle-ci.

25 L'article 16 de ladite directive, intitulé « Libre prestation des services », prévoit, à son paragraphe 1, premier alinéa :

« Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis. »

26 L'article 18 de la même directive, intitulé « Dérogations dans des cas individuels », énonce, à son paragraphe 1 :

« Par dérogation à l'article 16, et uniquement dans des circonstances exceptionnelles, un État membre peut prendre, à l'encontre d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre, des mesures relatives à la sécurité des services. »

Le droit néerlandais

Affaire C-360/15

27 L'article 5.2, paragraphe 1, de la Telecommunicatiewet (loi sur les télécommunications), du 19 octobre 1998 (Stb. 1998, n° 610), prévoit que « [l]es titulaires d'un droit sur les fonds relevant du domaine public ou les gestionnaires de tels fonds sont tenus de tolérer que des câbles soient installés dans le sol de même qu'en surface de ces fonds pour les besoins de réseaux publics de communications électroniques, et soient maintenus et enlevés ».

28 L'article 5.4 de cette loi dispose :

« 1. Tout fournisseur de réseau public de communications électroniques qui envisage d'effectuer des travaux dans le sol ou en surface sur le domaine public dans le cadre de l'installation, du maintien ou de l'enlèvement de câbles ne peut procéder à de tels travaux que si :

- a. l'intention de les effectuer a été annoncée par écrit aux bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux se dérouleront, et
- b. les bourgmestre et échevins lui ont donné leur autorisation en ce qui concerne le lieu et le moment où les travaux seront exécutés, ainsi que les modalités de leur exécution.

2. Les bourgmestre et échevins peuvent, pour des motifs tenant à l'ordre public, à la sécurité, à la prévention ou la limitation des nuisances, à l'accessibilité des fonds ou des bâtiments, ainsi qu'à la gestion publique des sous-sols, poser dans leur décision d'autorisation certaines conditions.

3. Lesdites conditions ne peuvent se rapporter que :

- a. au lieu des travaux ;
- b. au moment des travaux, étant entendu que le moment autorisé du début des travaux ne peut pas, sauf pour des motifs importants d'intérêt public tels que visés au paragraphe 2, être postérieur à l'expiration d'une période de 12 mois après la date d'émission de la décision d'autorisation ;
- c. aux modalités d'exécution des travaux ;
- d. à la promotion de l'utilisation en commun des équipements ;
- e. à la concertation, en ce qui concerne les travaux projetés, avec les gestionnaires des autres ouvrages présents dans le sol. »

29 En vertu de l'article 229, paragraphe 1, sous b), de la Gemeentewet (loi sur les communes), des droits peuvent être perçus pour les services fournis par l'administration communale ou en son nom.

30 Selon l'article 1^{er} du Verordening leges 2010 (règlement de 2010 sur les droits), adopté par la commune d'Amersfoort, « [l]es "droits" désignent les droits perçus en contrepartie des services fournis par l'administration communale ou par l'intermédiaire de celle-ci, tels que désignés par le présent règlement et le tarif qui en fait partie ».

31 L'article 19.1 de ce règlement prévoit le tarif pratiqué pour le traitement des demandes d'autorisation visées à l'article 5.4 de la loi sur les télécommunications.

Affaire C-31/16

32 Conformément à l'article 3.1, paragraphe 1, de la Wet ruimtelijke ordening (loi sur l'aménagement du territoire), du 20 octobre 2006 (Stb. 2006, n° 566), le conseil communal établit, pour l'ensemble du territoire de la commune, un ou plusieurs plans d'occupation des sols qui désignent l'affectation des terrains visés par le plan et établissent des règles en vue de celle-ci dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire.

33 Selon l'article 18, paragraphe 18.1, du plan d'occupation des sols établi par le conseil communal d'Appingedam par décision du 19 juin 2013, les terrains affectés au « commerce de détail – 2 » sont destinés au seul commerce de détail de biens volumineux.

34 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1.128, point 2, de ce plan d'occupation des sols, on entend par « commerce de détail de biens volumineux », « le commerce qui, vu la nature volumineuse des biens vendus, ne peut plus s'intégrer aisément dans les centres commerciaux existants, et notamment [...] le commerce de détail d'automobiles, de bateaux, de caravanes et de tentes, de cuisines, de salles de bain, de meubles, de matériaux de construction, de machines agricoles, d'articles de jardinage, d'articles de sport équestre, de vélos et d'accessoires pour automobiles ».

- 35 L'article 18, paragraphe 18.1, dudit plan d'occupation des sols ne prévoit pas de possibilité de déroger aux règles fixées par celui-ci. Cependant, au titre de l'article 2.12, paragraphe 1, de la Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (loi portant des dispositions générales de droit de l'environnement), du 6 novembre 2008 (Stb. 2008, n° 496), toute personne concernée peut demander un « permis d'environnement » qui déroge au plan d'occupation des sols.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

Affaire C-360/15

- 36 Ainsi qu'il résulte de la décision de renvoi, en vertu d'un contrat conclu au mois de décembre 2009 avec la commune d'Amersfoort, X a été chargée de la construction d'un réseau de fibres optiques dans cette commune.
- 37 À cette fin, X a demandé au collège, pour chaque partie du tracé du réseau, une autorisation concernant le lieu, le moment et les modalités d'exécution des travaux de creusement en vue de l'installation de câbles en fibre optique, conformément à l'article 5.4, paragraphe 1, sous b), de la loi sur les télécommunications.
- 38 Aux fins du traitement de ces demandes d'autorisation, la commune d'Amersfoort a, en application du règlement de 2010 sur les droits, invité X à payer des droits pour un montant total de 149 949 euros.
- 39 X a introduit un recours devant le Rechtbank te Utrecht (tribunal d'Utrecht, Pays-Bas) aux fins de contester le montant de ces droits.
- 40 Après le rejet de ce recours, X a interjeté appel devant le Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (cour d'appel d'Arnhem-Leeuwarden, Pays-Bas). Par arrêt du 2 juillet 2013, cette juridiction a d'abord considéré que le litige relevait de l'article 12 de la directive « autorisation », puisque, d'une part, les droits réclamés à X se rapportaient à des services de communications électroniques et que, d'autre part, la commune d'Amersfoort était une autorité réglementaire nationale (ci-après « ARN »), au sens des directives « cadre » et « autorisation ». Elle est ensuite parvenue à la conclusion que le montant de ces droits dépassait le seuil maximal prévu à l'article 12 de la directive « autorisation », de telle sorte que l'invitation à payer les droits adressée à X était illégale.
- 41 Le collège s'est pourvu en cassation contre cet arrêt devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas). X a, de son côté, introduit un pourvoi incident.
- 42 Dans le cadre du pourvoi principal, il est reproché au Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (cour d'appel d'Arnhem-Leeuwarden) d'avoir considéré que le litige relevait de l'article 12 de la directive « autorisation », alors que la commune d'Amersfoort n'avait jamais été désignée comme étant une ARN au sens des directives « cadre » et « autorisation ».
- 43 La juridiction de renvoi est d'avis que ce grief est fondé, dès lors que, aux Pays-Bas, seuls peuvent être qualifiés d'ARN le législateur national, la Kroon (Couronne, Pays-Bas), le Minister van Economische Zaken (ministre des Affaires économiques, Pays-Bas) et l'Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Autorité indépendante de la poste et des télécommunications, Pays-Bas), devenue, le 1^{er} avril 2013, l'Autoriteit Consument en Markt (Autorité des consommateurs et des marchés, Pays-Bas). Cette juridiction considère, en conséquence, que l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123 ne peut être invoqué en relation avec l'article 12 de la directive « autorisation ».

- 44 Par ailleurs, dans le cadre du pourvoi incident, il est reproché au Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (cour d'appel d'Arnhem-Leeuwarden) de ne pas avoir pris en considération l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123.
- 45 À cet égard, la juridiction de renvoi éprouve toutefois des doutes sur le point de savoir si la perception des droits en cause au principal relève bien du champ d'application de la directive 2006/123, dès lors, premièrement, que l'article 2, paragraphe 3, de cette directive précise que celle-ci ne s'applique pas en matière fiscale, deuxièmement, que la situation en cause au principal est une situation purement interne au Royaume des Pays-Bas ne présentant aucun élément d'extranéité et, troisièmement, que l'autorisation des travaux de creusement semble relever de la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, à savoir d'un type de réglementation dont les exigences échappent, selon le considérant 9 de cette même directive, au champ d'application de celle-ci.
- 46 Dans ces conditions, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Faut-il interpréter l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2006/123 en ce sens que cette disposition est applicable à la perception de droits (*leges*) par un organe d'un État membre en raison du traitement d'une demande d'autorisation concernant le moment, le lieu et les modalités d'exécution de travaux de creusement liés à l'installation de câbles pour un réseau public de communications électroniques ?
- 2) Le chapitre III de la directive 2006/123 doit-il être interprété en ce sens qu'il est également applicable dans des situations purement internes ?
- 3) La directive 2006/123 doit-elle être interprétée, compte tenu de son considérant 9, en ce sens qu'elle n'est pas applicable à des règles de droit national qui exigent que l'intention d'effectuer des travaux de creusement liés à l'installation, au maintien et à l'enlèvement de câbles pour un réseau public de communications électroniques soit annoncée aux bourgmestre et échevins, et en vertu desquelles les bourgmestre et échevins sont compétents non pas pour interdire les travaux annoncés mais bien pour imposer des conditions en ce qui concerne le lieu, le moment et les modalités d'exécution des travaux, ainsi qu'en ce qui concerne la promotion de l'utilisation en commun des équipements et la concertation, au sujet des travaux, avec les gestionnaires des autres ouvrages présents dans le sol ?
- 4) Faut-il interpréter l'article 4, point 6, de la directive 2006/123 en ce sens que cette disposition est applicable à une décision d'autorisation portant sur le lieu, le moment et les modalités d'exécution de travaux de creusement liés à l'installation de câbles pour un réseau public de communications électroniques alors que l'organe concerné de l'État membre n'est pas compétent pour interdire la réalisation même de ces travaux ?
- 5)
- a) Si, compte tenu des réponses aux questions qui précèdent, l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123 est applicable dans le cas d'espèce, cette disposition a-t-elle un effet direct ?
- b) Si la [cinquième question, sous a),] appelle une réponse affirmative, l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123 implique-t-il que les charges à faire supporter [par les demandeurs] peuvent être calculées sur la base des coûts estimés de toutes les procédures de demande ou de toutes les demandes telles que celle qui est en cause ici, ou encore des demandes considérées individuellement ?
- c) Si la [cinquième question, sous a),] appelle une réponse affirmative, selon quels critères les coûts indirects et frais fixes doivent-ils, au regard de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2006/123, être imputés aux demandes d'autorisation concrètes ? »

Affaire C-31/16

- 47 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, il existe sur le territoire de la commune d'Appingedam, à l'extérieur du quartier commerçant historique du centre-ville, une zone commerciale comprenant des commerces de biens volumineux, appelée Woonplein. Cette zone commerciale accueille, notamment, des commerces de meubles, de cuisines, de décoration, de bricolage, de matériaux de construction, d'articles de jardin, de vélos, d'articles de sport équestre, d'automobiles et de pièces détachées pour automobiles.
- 48 En vertu de l'article 18 du plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam, la Woonplein a été affectée exclusivement au commerce de détail de biens volumineux.
- 49 Visser, propriétaire de surfaces commerciales sur la Woonplein, souhaite louer l'une d'entre elles à Bristol BV, qui exploite une chaîne de magasins de chaussures et de vêtements en libre-service à prix cassés.
- 50 Visser a introduit devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) un recours contre la décision du conseil communal d'Appingedam établissant le plan d'occupation des sols, dans la mesure où celui-ci n'autorise pas l'installation, sur la Woonplein, de commerces de détail de chaussures et de vêtements. À l'appui de son recours, elle invoque notamment la méconnaissance par ce plan des articles 9 et 10 de la directive 2006/123.
- 51 Le conseil communal d'Appingedam rétorque que des considérations d'aménagement du territoire justifient qu'un commerce de détail de chaussures et de vêtements ne puisse s'installer que dans le centre-ville. Il précise que cette règle vise à maintenir la viabilité du centre-ville, à garantir le bon fonctionnement du centre commercial qui s'y trouve et à éviter autant que possible l'occupation structurelle de locaux dans le centre-ville.
- 52 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La notion de "service", visée à l'article 4, point 1, de la directive 2006/123, doit-elle être interprétée en ce sens que le commerce de détail qui consiste à vendre des marchandises à des consommateurs, telles que des chaussures et des vêtements, constitue un service, soumis aux dispositions de cette directive en vertu de son article 2, paragraphe 1 ?
- 2) Afin de maintenir la viabilité du centre-ville et d'éviter les locaux inoccupés en zone urbaine, la règle en cause vise à empêcher certaines formes de commerce de détail, telles que la vente de chaussures et de vêtements, en dehors du centre-ville. Compte tenu du considérant 9 de la directive 2006/123, une réglementation contenant une telle règle échappe-t-elle au champ d'application de cette directive, au motif que de telles règles doivent être considérées comme des "réglementations relatives à l'aménagement des zones urbaines et rurales [...]" qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé" ?
- 3) Pour considérer qu'une situation présente un caractère transfrontalier, suffit-il de constater qu'il ne peut aucunement être exclu qu'une entreprise de vente au détail située dans un autre État membre pourrait s'établir sur place ou que des clients de l'entreprise de vente au détail pourraient provenir d'un autre État membre, ou faut-il qu'il existe des indications concrètes en ce sens ?

- 4) Le chapitre III (liberté d'établissement) de la directive 2006/123 s'applique-t-il à des situations purement internes ou, pour apprécier si ce chapitre est applicable, la jurisprudence de la Cour relative aux dispositions du traité sur la liberté d'établissement et la libre circulation des services dans des situations purement internes s'applique-t-elle ?
- 5) a) Une règle contenue dans un plan d'occupation des sols, telle que la règle en cause, relève-t-elle du champ d'application de la notion d'"exigence" visée à l'article 4, point 7, et à l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, et non du champ d'application de la notion de "régime d'autorisation" visée à l'article 4, point 6, ainsi qu'aux articles 9 et 10, de la directive 2006/123 ?
- b) L'article 14, point 5, de la directive 2006/123 – dans l'hypothèse où une règle telle que la règle en cause relève du champ d'application de la notion d'"exigence" – ou les articles 9 et 10 de la directive 2006/123 – dans l'hypothèse où une règle telle que la règle en cause relève du champ d'application de la notion de "régime d'autorisation" – s'opposent-ils à ce qu'un conseil communal établisse une réglementation telle que la règle en cause ?
- 6) Une règle telle que celle en cause relève-t-elle du champ d'application des articles 34 à 36 TFUE ou des articles 49 à 55 TFUE et, dans l'affirmative, les exceptions reconnues par la Cour sont-elles alors applicables, pour autant que leurs conditions sont réunies ? »
- 53 Par décision du président de la Cour du 23 février 2016, les affaires C-360/15 et C-31/16 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Affaire C-360/15

Sur les première et troisième questions

- 54 Les première et troisième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, visent, en substance, à savoir si, eu égard à l'article 2, paragraphe 3, et au considérant 9 de la directive 2006/123, celle-ci est applicable au litige au principal dans cette affaire.
- 55 À titre liminaire, il importe de relever que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, la circonstance que la juridiction de renvoi a limité l'énoncé de ses questions à l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 28 et jurisprudence citée).
- 56 En outre, la Cour, appelée à fournir à la juridiction de renvoi une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui lui ont été soumises (arrêt du 1^{er} octobre 2015, Trijber et Harmsen, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 55 ainsi que jurisprudence citée).
- 57 En l'occurrence, il ressort des indications contenues dans la demande de décision préjudicielle que les doutes de la juridiction de renvoi à la base de ses première et troisième questions concernent l'étendue du champ d'application de la directive 2006/123.

- 58 À cet égard, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/123, celle-ci s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre. L'article 2, paragraphe 2, de cette directive exclut toutefois une série d'activités de son champ d'application. L'article 2, paragraphe 3, de ladite directive précise ensuite que celle-ci ne s'applique pas en matière fiscale.
- 59 Il convient ainsi de vérifier au préalable si l'affaire au principal ne relève pas de l'une des exclusions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2006/123.
- 60 À cet égard, l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123 prévoit que celle-ci ne s'applique ni aux services et aux réseaux de communications électroniques ni aux ressources et aux services associés pour ce qui concerne les matières régies, notamment, par les directives « cadre » et « autorisation ».
- 61 En outre, il résulte du considérant 19 de la directive 2006/123 que, « compte tenu de l'adoption en 2002 d'un ensemble d'instruments législatifs relatifs aux services et réseaux de communications électroniques, ainsi qu'aux ressources et services associés, qui a établi un cadre réglementaire pour faciliter l'accès à ces activités au sein du marché intérieur », le législateur de l'Union a entendu « exclure les questions régies par ces instruments du champ d'application de [cette] directive ».
- 62 Le considérant 20 de ladite directive précise, de son côté, que l'exclusion du champ d'application de celle-ci en ce qui concerne les matières relatives aux services de communications électroniques couvertes notamment par les directives « cadre » et « autorisation » doit s'appliquer non seulement aux questions spécifiquement traitées dans ces directives, mais également aux matières pour lesquelles celles-ci laissent explicitement aux États membres la faculté d'adopter certaines mesures au niveau national.
- 63 En l'occurrence, il n'est pas contesté que X installe des réseaux de communications électroniques au sens de la directive « autorisation ». La juridiction de renvoi part toutefois du postulat selon lequel l'affaire au principal ne relève pas d'une matière régie par cette directive, plus précisément par son article 12, si bien que l'exclusion visée à l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123 n'est, selon elle, pas applicable. Elle considère, en effet, que les taxes administratives visées à l'article 12 de la directive « autorisation » sont celles qui sont imposées par une ARN. Or, la commune d'Amersfoort n'aurait pas cette qualité.
- 64 À cet égard, il y a lieu de rappeler que les taxes administratives que les États membres peuvent imposer, en vertu de l'article 12 de la directive « autorisation », aux entreprises fournissant des réseaux ou des services de communications électroniques au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé, afin de financer les activités de l'ARN, doivent être exclusivement destinées à couvrir les coûts administratifs globaux afférents aux activités mentionnées à l'article 12, paragraphe 1, sous a), de cette directive (arrêt du 28 juillet 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, point 45 et jurisprudence citée).
- 65 Or, il ne ressort pas du dossier à la disposition de la Cour que les droits réclamés à X par la commune d'Amersfoort dans l'affaire au principal soient destinés à couvrir les coûts administratifs globaux afférents à une ou à plusieurs desdites activités.
- 66 Il y a cependant lieu de souligner que l'article 12 de la directive « autorisation » ne constitue pas la seule disposition de cette directive relative aux charges pécuniaires que les États membres peuvent imposer aux entreprises fournissant des réseaux ou des services de communications électroniques dans le cadre de ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2015, *Proximus*, C-454/13, EU:C:2015:819, points 19 à 24 et jurisprudence citée).

- 67 En effet, en vertu de l'article 13 de la directive « autorisation », les États membres peuvent permettre à l'autorité compétente de soumettre à une redevance les droits d'utilisation des radiofréquences ou des numéros ou les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés, afin de tenir compte de la nécessité d'assurer une utilisation optimale de ces ressources.
- 68 Il résulte de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 13 de la directive « autorisation » que les termes « ressources » et « mettre en place » y employés renvoient, respectivement, aux infrastructures matérielles permettant la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques et à leur mise en place matérielle sur les propriétés publiques ou privées concernées (arrêt du 6 octobre 2015, *Base Company*, C-346/13, EU:C:2015:649, point 21 et jurisprudence citée).
- 69 En l'occurrence, il ressort du dossier dont la Cour dispose que, aux termes de l'article 5.2, paragraphe 1, de la loi sur les télécommunications, les titulaires d'un droit sur les fonds relevant du domaine public ou les gestionnaires de tels fonds sont tenus de tolérer que des câbles soient installés dans le sol de même qu'en surface de ces fonds pour les besoins de réseaux publics de communications électroniques et soient maintenus et enlevés.
- 70 Afin de pouvoir exercer le droit d'installer des câbles destinés à un réseau public de communications électroniques qui leur est reconnu par ledit article 5.2, paragraphe 1, les fournisseurs de réseaux de communications électroniques peuvent être tenus de verser aux autorités publiques des droits, tels que ceux dont le paiement a été réclamé à X par la commune d'Amersfoort dans l'affaire au principal, en vertu de l'article 229, paragraphe 1, sous b), de la loi sur les communes et du règlement de 2010 sur les droits, de façon à obtenir les autorisations nécessaires concernant le lieu, le moment et les modalités d'exécution des travaux, conformément à l'article 5.4, paragraphe 1, sous b), de la loi sur les télécommunications.
- 71 Dans ce cadre, il convient de considérer que le fait générateur de tels droits est lié au droit des entreprises habilitées à fournir des réseaux de communications électroniques de mettre en place des ressources au sens de l'article 13 de la directive « autorisation ».
- 72 Le fait que la commune d'Amersfoort ne constitue une ARN ni au sens de l'article 2, sous g), de la directive « cadre » ni, en vertu du renvoi opéré à l'article 2, paragraphe 1, de la directive « autorisation », au sens de cette dernière directive ne fait pas obstacle à ce que les droits dont le paiement a été demandé à X doivent être examinés à l'aune de l'article 13 de la directive « autorisation ».
- 73 À cet égard, conformément au libellé de l'article 13 de la directive « autorisation », et à la différence de l'article 12 de cette directive, la possibilité de soumettre à une redevance les droits de mettre en place des ressources sur ou sous des biens publics ou privés appartient à l'« autorité compétente » et non pas à l'ARN.
- 74 Quant au contexte réglementaire dans lequel s'inscrit l'article 13 de la directive « autorisation », il importe de relever que le texte de cette disposition correspond, en ce qui concerne l'autorité visée, à celui de l'article 11, paragraphe 1, de la directive « cadre », lequel renvoie à la situation où l'« autorité compétente » examine une demande en vue de l'octroi de droits pour permettre la mise en place de ressources sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés publiques ou privées.
- 75 L'article 11, paragraphe 2, de la directive « cadre » prévoit, quant à lui, que les États membres veillent à ce que, lorsque « des autorités publiques ou locales » conservent la propriété ou le contrôle d'entreprises exploitant des réseaux publics de communications électroniques et/ou des services de communications électroniques accessibles au public, il y ait une séparation structurelle effective entre « la fonction responsable de l'octroi des droits visés [à l'article 11, paragraphe 1, de cette directive] » et les activités associées à la propriété et au contrôle.

- 76 En outre, l'article 12, paragraphe 4, de la directive « cadre » dispose que « les autorités nationales compétentes » doivent pouvoir exiger que les entreprises fournissent les informations nécessaires pour que lesdites autorités puissent établir, « en collaboration avec [l'ARN] », un inventaire détaillé de la nature, de la disponibilité et de l'emplacement des ressources sur, au-dessus ou au-dessous de propriétés publiques ou privées.
- 77 Pour ce qui est de la finalité de la directive « autorisation », il convient de relever que, ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, paragraphe 1, lu à la lumière de son considérant 1, cette directive vise à abaisser le coût de l'accès au marché dans le but de faciliter la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques dans l'ensemble de l'Union.
- 78 Ainsi, il ne résulte ni du libellé de l'article 13 de la directive « autorisation » ni du contexte réglementaire dans lequel cet article s'insère, pas plus que de la finalité de cette directive, que le terme « autorité compétente » devrait être compris comme désignant exclusivement l'ARN, de sorte que les charges financières imposées par une autorité nationale compétente, autre qu'une telle ARN, ne devraient pas être examinées à l'aune de cet article 13.
- 79 En tout état de cause, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la directive « autorisation », les États membres ne peuvent percevoir d'autres taxes ou redevances sur la fourniture de réseaux et de services de communications électroniques que celles prévues par cette directive (arrêt du 4 septembre 2014, Belgacom et Mobistar, C-256/13 et C-264/13, EU:C:2014:2149, point 30 ainsi que jurisprudence citée). C'est donc au regard de ladite directive qu'il convient de déterminer les charges pécuniaires que les autorités nationales compétentes peuvent, ou non, percevoir sur la fourniture de tels réseaux et services.
- 80 Il découle de ce qui précède que l'imposition de droits dont le fait générateur est lié aux droits des entreprises habilitées à fournir des réseaux et des services de communications électroniques d'installer des câbles pour un réseau public de communications électroniques constitue une matière régie par la directive « autorisation », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123.
- 81 Dans ces conditions, il n'est plus nécessaire de se prononcer sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 3, et du considérant 9 de la directive 2006/123 dans la présente affaire.
- 82 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et troisième questions que l'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que celle-ci ne s'applique pas à des droits dont le fait générateur est lié aux droits des entreprises habilitées à fournir des réseaux et des services de communications électroniques d'installer des câbles pour un réseau public de communications électroniques.

Sur les deuxième, quatrième et cinquième questions

- 83 Il résulte de la réponse apportée aux première et troisième questions que la directive 2006/123 ne trouve pas à s'appliquer à l'affaire au principal. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième, quatrième et cinquième questions.

Affaire C-31/16

Sur la première question

- 84 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits tels que des chaussures et des vêtements constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.

- 85 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que les doutes de la juridiction de renvoi à cet égard sont principalement liés à la circonstance que la Cour a considéré, dans l'arrêt du 26 mai 2005, *Burmanjer e.a.* (C-20/03, EU:C:2005:307, points 33 à 35), qu'un régime national de vente ambulante concernant les conditions exigées pour la commercialisation d'un certain type de marchandises était soumis aux dispositions du traité FUE régissant la libre circulation des marchandises et non à celles relatives à la libre prestation des services.
- 86 Ainsi qu'il a été relevé au point 58 du présent arrêt, la directive 2006/123 s'applique, conformément à son article 2, paragraphe 1, aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre, à l'exclusion des activités et des matières visées à son article 2, paragraphes 2 et 3.
- 87 En outre, conformément à l'article 4, point 1, de ladite directive, aux fins de cette dernière, on entend par « service » toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 57 TFUE.
- 88 En l'occurrence, il ne fait pas de doute que l'activité de commerce de détail en cause au principal, d'une part, constitue une activité économique non salariée exercée contre rémunération et, d'autre part, ne relève pas des exclusions du champ d'application de la directive 2006/123 visées à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de celle-ci. De plus, les activités de caractère commercial sont expressément mentionnées à l'article 57 TFUE dans la liste exemplative des prestations que cet article définit comme des services.
- 89 Par ailleurs, le considérant 33 de la directive 2006/123 met en exergue le fait que les services couverts par celle-ci concernent une grande variété d'activités en constante évolution et indique expressément que se retrouvent, parmi ces activités, les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que la distribution.
- 90 L'affaire au principal concernant le commerce de biens, il importe encore de relever que le considérant 76 de la directive 2006/123, tout en se référant à l'articulation entre celle-ci et les articles 34 à 36 TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises, se limite à préciser que les restrictions auxquelles elle a trait visent les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels. Or, ainsi que l'a souligné la Commission, les règles du plan d'occupation des sols en cause au principal concernent non pas les biens en tant que tels, mais les conditions d'implantation géographique d'activités portant sur la vente de certains biens et, partant, les conditions d'accès à ces activités.
- 91 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'activité de commerce de détail de produits tels que des chaussures et des vêtements relève de la notion de « service », au sens de l'article 4, point 1, de cette directive.
- 92 Cette interprétation ne saurait être remise en cause par la jurisprudence de la Cour, mentionnée par la juridiction de renvoi, ayant trait à l'articulation entre, d'une part, les dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation des services et, d'autre part, celles régissant les autres libertés fondamentales garanties par ledit traité, laquelle ne saurait être transposée à la détermination du champ d'application de la directive 2006/123.
- 93 En effet, admettre que cette directive ne s'applique pas lorsque les circonstances de l'espèce concernée se rattachent à la liberté d'établissement, comme le propose le gouvernement néerlandais, risquerait de priver, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 76 de ses conclusions, le chapitre III de ladite directive, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, de son champ d'application et, partant, cette directive, en ce qu'elle vise à éliminer les obstacles à l'exercice de la liberté d'établissement, de son effet utile.

- 94 D'une manière plus générale, le fait que l'applicabilité de la directive 2006/123 ne dépende pas d'une analyse préalable de l'importance de l'aspect relatif à la libre prestation des services au regard des circonstances propres à chaque affaire est de nature à contribuer à la réalisation de l'objectif de sécurité juridique que cette directive vise à assurer, ainsi qu'il résulte du considérant 5 de celle-ci.
- 95 Une telle analyse présenterait en outre une complexité toute particulière à l'égard du commerce de détail de produits, étant donné que ce commerce comprend à l'heure actuelle, outre l'acte juridique de vente, une gamme croissante d'activités ou de services étroitement imbriqués les uns aux autres qui ont pour objet d'amener le consommateur à conclure cet acte avec tel opérateur économique plutôt qu'avec tel autre, de le conseiller et de l'assister à l'occasion dudit acte ou encore d'offrir des services après-vente, et qui sont susceptibles de varier amplement selon le commerçant concerné.
- 96 De surcroît, l'examen simultané d'une mesure nationale au regard des dispositions de la directive 2006/123 et de celles du traité FUE, dans l'hypothèse où il s'avérerait impossible de déterminer si les aspects relatifs à la libre prestation des services priment sur ceux afférents à d'autres libertés fondamentales, reviendrait à introduire un examen au cas par cas, au titre du droit primaire, et remettrait ainsi en cause l'harmonisation ciblée opérée par ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, *Rina Services e.a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, points 37 et 38).
- 97 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.

Sur la quatrième question

- 98 Par sa quatrième question, à laquelle il convient de répondre en deuxième lieu, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, s'appliquent à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.
- 99 À cet égard, il importe, tout d'abord, de relever que le libellé desdites dispositions n'énonce aucune condition relative à l'existence d'un élément d'extranéité. En particulier, l'article 9, paragraphe 1, l'article 14 et l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123, qui portent, respectivement, sur les régimes d'autorisation, les exigences interdites et les exigences soumises à évaluation, ne font référence à aucun aspect transfrontalier.
- 100 Ensuite, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit le chapitre III de la directive 2006/123, l'article 2, paragraphe 1, de cette dernière dispose, en termes généraux, sans opérer de distinction entre les activités de services comportant un élément d'extranéité et les activités de services dépourvues de tout élément de cette nature, que cette directive s'applique aux « services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre ».
- 101 De même, l'article 4, point 2, et l'article 4, point 5, de la directive 2006/123, qui définissent les notions, respectivement, de « prestataire » et d'« établissement », ne font référence à aucun élément transfrontalier. S'il est vrai que ces dispositions renvoient aux articles 54 et 49 TFUE, un tel renvoi n'est opéré qu'à la seule fin d'indiquer que les notions de « personne morale » et d'« activités économiques », mentionnées à l'article 4, point 2, et à l'article 4, point 5, de cette directive, doivent être comprises à la lumière de ces mêmes articles 54 et 49 TFUE.
- 102 Par contraste, il y a lieu d'observer que, pour ce qui est des dispositions du chapitre IV de la directive 2006/123, relatif à la libre circulation des services, le législateur de l'Union a pris soin de préciser, à plusieurs reprises, notamment à l'article 16, paragraphe 1, et à l'article 18, paragraphe 1, de ladite

directive, que ces dispositions concernent le droit des prestataires « de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis » et visent l'hypothèse « d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre ».

- 103 Enfin, l'interprétation selon laquelle les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 s'appliquent non seulement au prestataire désirant s'établir dans un autre État membre, mais aussi à celui désirant s'établir dans son propre État membre est conforme aux objectifs poursuivis par cette directive.
- 104 À cet égard, il convient de relever que la directive 2006/123, ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, lu en combinaison avec les considérants 2 et 5 de celle-ci, édicte des dispositions générales visant à éliminer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre ces derniers, afin de contribuer à la réalisation d'un marché intérieur des services libre et concurrentiel (arrêt du 1^{er} octobre 2015, *Trijber et Harmsen*, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 44).
- 105 Or, la pleine réalisation du marché intérieur des services requiert, avant tout, la suppression des obstacles que rencontrent les prestataires pour s'établir dans les États membres, que ce soit dans leur propre État membre ou dans un autre État membre, et qui sont susceptibles de porter atteinte à leur capacité de fournir des services à des destinataires se trouvant dans l'ensemble de l'Union.
- 106 Aux fins de la mise en place d'un véritable marché intérieur des services, l'approche retenue par le législateur de l'Union dans la directive 2006/123 repose, ainsi que l'énonce son considérant 7, sur un cadre juridique général composé d'une combinaison de mesures diverses destinées à assurer un degré élevé d'intégration juridique dans l'Union, au moyen, notamment, d'une harmonisation portant sur des aspects précis de la réglementation des activités de services.
- 107 Par conséquent, sous peine de porter atteinte à l'effet utile du cadre juridique spécifique que le législateur de l'Union a voulu instituer en adoptant la directive 2006/123, il convient d'admettre, contrairement à ce que le gouvernement allemand a avancé lors de l'audience, que la portée de cette directive est susceptible de s'étendre, le cas échéant, au-delà de ce que prévoient strictement les dispositions du traité FUE afférentes à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services, sans préjudice de l'obligation pour les États membres, au titre de l'article 3, paragraphe 3, de ladite directive, d'appliquer les dispositions de celle-ci conformément aux règles dudit traité (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, *Rina Services e.a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, points 39 et 40).
- 108 Le constat selon lequel les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 s'appliquent également dans des situations purement internes est encore conforté par l'examen des travaux préparatoires de cette directive. En effet, il ressort de ces travaux que les propositions d'amendement déposées lors des débats devant le Parlement européen visant à ce que l'article 2, paragraphe 1, de cette directive soit reformulé de manière à limiter son champ d'application aux seules situations à caractère transfrontalier n'ont pas été retenues.
- 109 Quant à la circonstance, mise en avant par le gouvernement néerlandais lors de l'audience, que l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 TFUE constituent la base juridique de la directive 2006/123, il y a lieu de relever que ces dispositions, à la différence notamment des articles 49 et 56 TFUE, qui figurent pourtant aux mêmes chapitres 2 et 3 du titre IV de la troisième partie du traité FUE, ne font mention d'aucun élément d'extranéité. Il ne saurait donc en être inféré que la compétence du législateur de l'Union pour arrêter des directives afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 1, et de l'article 62 TFUE, comme c'est le cas de la directive 2006/123 pour ce qui est des activités de services, implique nécessairement l'existence d'un tel élément.

110 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la quatrième question que les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

Sur la troisième question

111 Eu égard à la réponse apportée à la quatrième question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les deuxième et cinquième questions

112 Par ses deuxième et cinquième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si les articles 9 et 10 ainsi que l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, lus en combinaison avec son article 4, points 6 et 7, et à la lumière de son considérant 9, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non-volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune.

113 Il y a lieu, à titre liminaire, de déterminer si une réglementation telle que celle en cause au principal relève de la notion de « régime d'autorisation » ou de celle d'« exigence », définies, respectivement, à l'article 4, point 6, et à l'article 4, point 7, de la directive 2006/123.

114 Conformément à l'article 4, point 6, de ladite directive, il convient d'entendre par « régime d'autorisation », aux fins de cette dernière, « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ».

115 Or, en l'occurrence, il apparaît, compte tenu des éléments dont la Cour dispose, que le plan d'occupation des sols en cause au principal ne relève pas de cette notion. En effet, si ce plan ouvre aux prestataires la possibilité de développer certaines activités de commerce de détail dans des zones géographiques déterminées, une telle possibilité procède non d'un acte formel obtenu à l'issue d'une démarche que ces prestataires auraient été tenus d'effectuer à cette fin, mais de l'approbation par le conseil communal d'Appingedam de règles d'application générale qui figurent dans ledit plan.

116 Ce constat ne saurait être remis en cause par le fait, relevé par la juridiction de renvoi, que tout intéressé peut être en mesure, en vertu d'autres dispositions du droit néerlandais poursuivant des finalités propres, de participer à la procédure administrative relative à l'adoption du plan d'occupation des sols, d'introduire un recours juridictionnel contre ce dernier, ou encore de demander une dérogation audit plan ou une révision de celui-ci.

117 En effet, ainsi que le relève la Commission, de telles possibilités répondent aux exigences de bonne administration et de protection juridique à l'égard des personnes susceptibles d'être concernées par l'adoption d'un plan d'occupation des sols.

118 Il s'ensuit que les articles 9 et 10 de la directive 2006/123, relatifs aux régimes d'autorisation, sont inapplicables à une réglementation telle que celle en cause au principal.

119 S'agissant de la notion d'« exigence », celle-ci doit être entendue, conformément à l'article 4, point 7, de ladite directive, comme visant, notamment, « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ».

- 120 En l'occurrence, il est constant que les règles du plan d'occupation des sols en cause au principal ont pour effet d'interdire l'activité de commerce de détail de produits non volumineux, tels que des chaussures et des vêtements, dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam.
- 121 La juridiction de renvoi relève toutefois que le considérant 9 de la directive 2006/123 précise que celle-ci « s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité », ce qui exclut, par voie de conséquence, « les exigences telles que [...] la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, [...] ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé ».
- 122 Il convient de relever que ce considérant de la directive 2006/123 s'inscrit entièrement dans le cadre juridique établi par cette directive, laquelle, ainsi qu'il ressort des points 104 à 106 du présent arrêt, vise à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre ces derniers, dans le but de contribuer à la réalisation d'un véritable marché intérieur des services.
- 123 La directive 2006/123 n'a donc pas vocation à s'appliquer à des exigences qui ne peuvent pas être regardées comme étant constitutives de telles restrictions, dès lors qu'elles ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice, mais doivent être observées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé.
- 124 Cela étant précisé, il convient de constater que les règles en cause au principal, même si elles visent, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, n'en ont pas moins pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter. Elles s'adressent ainsi aux seules personnes qui envisagent de développer ces activités dans ces zones géographiques, à l'exclusion des personnes agissant à titre privé.
- 125 La jurisprudence issue de l'arrêt du 8 mai 2013, Libert e.a. (C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, points 103 à 107), mentionné dans la décision de renvoi, ne s'oppose pas à une telle conclusion. En effet, après avoir fait mention, au point 104 de cet arrêt, du considérant 9 de la directive 2006/123, la Cour a souligné, aux points 105 et 106 dudit arrêt, que les services concernés par la mesure nationale en cause relevaient expressément de l'exclusion visant, à l'article 2, paragraphe 2, sous j), de cette directive, les services sociaux relatifs au logement social et a ainsi constaté, au point 107 du même arrêt, que ladite directive n'était pas applicable à cette mesure.
- 126 Dans ces conditions, la conformité de la réglementation en cause au principal avec la directive 2006/123 doit être appréciée au regard des articles 14 et 15 de ladite directive, relatifs aux exigences interdites ou soumises à évaluation.
- 127 S'agissant de l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, auquel l'énoncé de la cinquième question fait référence, cette disposition fait interdiction aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ».

- 128 Or, il ne ressort d'aucun élément à la disposition de la Cour que la réglementation en cause au principal comporterait une telle exigence.
- 129 Toutefois, il convient de rappeler que les États membres sont tenus, aux termes de l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2006/123, d'examiner si leur système juridique prévoit une ou plusieurs des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, de cette directive et, dans l'affirmative, de veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité prévues à l'article 15, paragraphe 3, de ladite directive. Selon l'article 15, paragraphe 1, seconde phrase, de la même directive, les États membres doivent adapter leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.
- 130 À cet égard, il convient de relever que cet article 15 est d'effet direct dans la mesure où, à la seconde phrase de son paragraphe 1, il met à la charge des États membres une obligation inconditionnelle et suffisamment précise d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec les conditions visées à son paragraphe 3.
- 131 En l'occurrence, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 143 de ses conclusions, en interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam, la réglementation en cause au principal contient une des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123, puisqu'elle subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice à une limite territoriale, au sens de l'article 15, paragraphe 2, sous a), de cette directive.
- 132 Ainsi qu'il résulte du point 129 du présent arrêt, la directive 2006/123 ne s'oppose pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une telle limite territoriale, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité énoncées à son article 15, paragraphe 3, sont remplies.
- 133 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si tel est le cas dans l'affaire au principal.
- 134 Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement la condition de nécessité, telle qu'elle est définie à l'article 15, paragraphe 3, sous b), de la directive 2006/123, il ressort de la décision de renvoi que l'interdiction en cause au principal vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire.
- 135 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 147 de ses conclusions, conformément à l'article 4, point 8, de la directive 2006/123, lu à la lumière du considérant 40 de celle-ci, un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal.
- 136 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et cinquième questions que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la sixième question

- ¹³⁷ Eu égard aux réponses apportées aux questions précédentes, il n'y a pas lieu de répondre à la sixième question, que la juridiction de renvoi a formulée à titre subsidiaire dans l'hypothèse où la directive 2006/123 ne s'appliquerait pas à l'affaire au principal.

Sur les dépens

- ¹³⁸ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions de renvoi, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

- 1) **L'article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doit être interprété en ce sens que celle-ci ne s'applique pas à des droits dont le fait générateur est lié aux droits des entreprises habilitées à fournir des réseaux et des services de communications électroniques d'installer des câbles pour un réseau public de communications électroniques.**
- 2) **L'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.**
- 3) **Les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.**
- 4) **L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures