



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 mai 2019\*

« Renvoi préjudiciel – Article 49 TFUE – Article 15, paragraphe 2, et article 16 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Liberté d’établissement et de prestation de services – Restriction – Décision de fermeture immédiate d’un établissement commercial – Absence de motivation – Raisons impérieuses d’intérêt général – Prévention de la commission d’infractions pénales à l’égard des personnes qui se livrent à la prostitution – Protection de la santé publique – Caractère proportionné de la restriction de la liberté d’établissement – Articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux – Effectivité du contrôle juridictionnel – Droits de la défense – Principe général du droit à une bonne administration »

Dans l’affaire C-230/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Landesverwaltungsgericht Tirol (tribunal administratif régional du Tyrol, Autriche), par décision du 27 mars 2018, parvenue à la Cour le 30 mars 2018, dans la procédure

**PI**

contre

**Landespolizeidirektion Tirol,**

LA COUR (sixième chambre),

composée de M<sup>me</sup> C. Toader, présidente de chambre, MM. A. Rosas et M. Safjan (rapporteur), juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour PI, par M<sup>e</sup> A. Zelinka, Rechtsanwalt,
- pour la Landespolizeidirektion Tirol, par M. C. Schmalzl, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par MM. H. Krämer et L. Malferrari, en qualité d’agents,

\* Langue de procédure : l’allemand.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,  
rend le présent

### **Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 15, paragraphe 2, ainsi que des articles 41, 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant PI à la Landespolizeidirektion Tirol (direction régionale de la police du Tyrol, Autriche, ci-après la « direction régionale ») au sujet de la légalité de la fermeture d'un établissement commercial géré par PI.

### **Le cadre juridique**

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

##### *La Charte*

- 3 L'article 15 de la Charte, intitulé « Liberté professionnelle et droit de travailler », prévoit :  
« 1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.  
2. Tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre.  
[...] »
- 4 Les explications relatives à la Charte (JO 2007, C 303, p. 17) précisent, en ce qui concerne l'article 15, paragraphe 2, de cette dernière, que cette disposition reprend les trois libertés garanties par les articles 26, 45, 49 et 56 TFUE, à savoir la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.
- 5 Aux termes de l'article 16 de la Charte, intitulé « Liberté d'entreprise » :  
« La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. »
- 6 Les explications relatives à la Charte précisent, en ce qui concerne l'article 16 de celle-ci, que cette disposition se fonde sur la jurisprudence de la Cour, qui a reconnu la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale et la liberté contractuelle, ainsi que sur l'article 119, paragraphes 1 et 3, TFUE, qui reconnaît la concurrence libre.
- 7 L'article 35 de la Charte, intitulé « Protection de la santé », est libellé comme suit :  
« Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. [...] »

- 8 L'article 41 de la Charte, intitulé « Droit à une bonne administration », dispose :
- « 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.
2. Ce droit comporte notamment :
- a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
- b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
- c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
- [...] »
- 9 L'article 47 de la Charte, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », est libellé comme suit :
- « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.
- Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.
- [...] »
- 10 L'article 48 de la Charte, intitulé « Présomption d'innocence et droits de la défense », dispose, à son paragraphe 2 :
- « Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé ».
- 11 L'article 51 de la Charte, intitulé « Champ d'application », prévoit, à son paragraphe 1 :
- « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. [...] »
- 12 L'article 52 de la Charte, intitulé « Portée et interprétation des droits et des principes », énonce :
- « 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.
- [...] »

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres. »

*La directive 2006/123/CE*

13 L'article 4 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), intitulé « Définitions », est rédigé en ces termes :

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

[...]

5) "établissement", l'exercice effectif d'une activité économique visée à l'article 43 [CE] 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 ;

[...] »

14 Le chapitre III de cette directive, intitulé « Liberté d'établissement des prestataires », comprend, sous sa section 1, intitulée « Autorisations », les articles 9 à 13.

15 L'article 9 de ladite directive, intitulé « Régimes d'autorisation », dispose, 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. »

16 L'article 10 de la même directive, intitulé « Conditions d'octroi de l'autorisation », est, à son paragraphe 1, libellé comme suit :

« 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. »

17 La section 2, intitulée « Exigences interdites ou soumises à évaluation », du chapitre III de la directive 2006/123 comprend les articles 14 et 15 de celle-ci.

### *Le droit autrichien*

- 18 L'article 14 du Tiroler Landes-Polizeigesetz (loi de police du Land du Tyrol), du 6 juillet 1976 (LGBL. n° 60/1976), dans sa version résultant de sa dernière modification (LGBL. n° 56/2017) (ci-après la « loi de police »), intitulé « Interdiction », prévoit :

« Il est interdit :

- a) de tolérer, à titre professionnel, la réalisation d'actes sexuels sur son propre corps ou de procéder à titre professionnel, à des actes sexuels (prostitution) en dehors des établissements de prostitution autorisés (article 15)

[...] »

- 19 L'article 15 de cette loi, intitulé « Autorisation d'exploitation d'un établissement de prostitution », dispose, à son paragraphe 1 :

« Un établissement de prostitution est un établissement dans lequel est exercée la prostitution. Il n'est possible d'exploiter un établissement de prostitution qu'avec une autorisation (autorisation d'exploitation d'un établissement de prostitution). »

- 20 L'article 19 de ladite loi, intitulé « Disposition pénale », est, à son paragraphe 2, libellé comme suit :

« La personne qui exploite un établissement de prostitution sans autorisation au sens de l'article 15 viole une disposition administrative et il convient de lui infliger une amende allant jusqu'à 36 000 euros et, en cas de non-paiement de l'amende, d'exercer une contrainte par corps allant jusqu'à 4 semaines. »

- 21 Aux termes de l'article 19a de la même loi, intitulé « Surveillance et fermeture d'un établissement de prostitution » :

« 1. Lorsque, en raison d'éléments de fait concrets, il est possible de soupçonner de manière fondée l'existence d'une violation des dispositions administratives prévues à l'article 19, paragraphes 1 ou 2, l'autorité compétente et les organes des forces de l'ordre sont autorisés à [...] pénétrer dans les bâtiments et les locaux apparemment utilisés en vue de l'exercice illégal de la prostitution. Les propriétaires ou locataires de tels bâtiments ou locaux sont tenus de tolérer qu'il soit ainsi accédé à leurs bâtiments ou locaux. L'exercice de la contrainte directe est autorisé.

[...]

3. Lorsque, en raison d'éléments de fait concrets, il est possible de soupçonner de manière fondée l'existence d'une violation des dispositions administratives prévues à l'article 19, paragraphe 2, et qu'il convient de supposer que l'exploitation illégale d'un établissement de prostitution se poursuit, l'autorité compétente peut, également sans procédure préalable, prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'exploitation de l'établissement de prostitution, et notamment ordonner, sur les lieux, la fermeture de l'établissement de prostitution.

4. À la demande de la personne qui exploitait les locaux jusqu'alors ou à la demande du propriétaire des locaux qui ont été utilisés comme établissement de prostitution, l'autorité compétente doit prendre une décision annulant les mesures prises en vertu du paragraphe 3, si le demandeur

- a) peut présenter une autorisation d'exploitation d'un établissement de prostitution ou s'il

b) peut garantir qu'il n'y aura pas de reprise de l'exploitation de l'établissement de prostitution après l'annulation des mesures visées au paragraphe 3. »

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

- 22 PI, ressortissante bulgare, proposait des services de massage, conformément à l'agrément professionnel qui lui a été délivré le 9 février 2011 par le Stadtmagistrat Innsbruck (administration municipale d'Innsbruck, Autriche). Elle exploitait un salon de massage situé dans cette même ville.
- 23 Le 12 décembre 2017, deux agents de police de la direction régionale ont effectué un contrôle dans le salon de massage de PI. Convaincus que, dans ce salon, des services sexuels étaient proposés aux clients, à savoir des massages nus et des massages érotiques, lesdits agents ont décidé, le même jour vers 20 h 30, de fermer ledit salon sur la base d'un soupçon de violation de l'article 19, paragraphe 2, de la loi de police (ci-après la « décision du 12 décembre 2017 »). En conséquence, des scellés officiels ont été apposés sur le salon en question.
- 24 PI a été verbalement informée de cette décision juste avant la fermeture de son salon. Aucune confirmation de ladite fermeture ne lui a été délivrée et elle n'a reçu aucun document exposant les motifs de l'adoption de ladite décision.
- 25 Le 13 décembre 2017, PI a chargé un avocat de la défense de ses intérêts et, les jours suivants, celui-ci a, à plusieurs reprises, tenté d'obtenir l'accès au dossier de la police. Cet accès lui a cependant été refusé au motif que, dans le cas des mesures administratives telles que celles dont PI faisait l'objet, ledit accès n'était pas autorisé, compte tenu de l'absence d'ouverture d'une procédure pénale contre elle.
- 26 Le 14 décembre 2017, PI a demandé l'annulation de la décision du 12 décembre 2017 et, le 29 décembre 2017, la direction régionale a décidé d'accueillir cette demande. La décision adoptée par cette autorité administrative ne contenait pas de motivation concernant la fermeture ni les raisons ayant conduit à l'annulation de la décision du 12 décembre 2017.
- 27 Le 18 décembre 2017, PI a introduit devant la juridiction de renvoi, le Landesverwaltungsgericht Tirol (tribunal administratif régional du Tyrol, Autriche), un recours tendant à la constatation de l'illégalité de la fermeture de son salon de massage.
- 28 La direction régionale étant demeurée en défaut de lui communiquer les pièces et éléments de fait pertinents relatifs à cette affaire, la juridiction de renvoi a procédé elle-même à l'établissement de ces circonstances de fait.
- 29 Cette juridiction relève que, conformément à la réglementation nationale, une décision portant sur la fermeture d'un établissement commercial, tel que le salon de massage de PI, produit ses effets dès son adoption. L'objectif de cette réglementation étant la lutte contre la prostitution illégale, il serait nécessaire que les autorités compétentes puissent adopter des mesures dans le cadre de leur pouvoir d'injonction et de contrainte.
- 30 Une telle décision pourrait être annulée, à la demande de la personne intéressée, soit par l'autorité administrative, en l'occurrence la direction régionale, avec effet pour l'avenir, soit par une juridiction, en l'occurrence la juridiction de renvoi, qui peut contrôler la légalité de cette décision.
- 31 Cependant, contrairement aux autres procédures nationales impliquant l'exercice, par les autorités, de leur pouvoir d'injonction et de contrainte, la réglementation relative à la procédure en cause dans l'affaire au principal n'exigerait pas que lesdites autorités, à la suite de l'exercice dudit pouvoir,

motivent leur décision par écrit. Or, l'obligation de motiver par écrit une décision prise dans le cadre de l'exercice du même pouvoir aurait pour but de contraindre l'autorité concernée à vérifier une nouvelle fois la légalité de son intervention.

- 32 La juridiction de renvoi estime que, à défaut d'un document écrit exposant les motifs à l'appui de la décision adoptée par l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure telle que celle en cause au principal, le destinataire d'une telle décision est privé de la possibilité de consulter le dossier de son affaire, de prendre connaissance des preuves recueillies par cette autorité et d'exprimer son point de vue à cet égard. C'est seulement de manière indirecte, à l'occasion d'un recours formé contre les mesures entreprises par ladite autorité, que ce destinataire pourrait prendre connaissance des motifs pour lesquels la même autorité a suspecté qu'un acte illégal avait été commis.
- 33 En outre, les possibilités de contester la décision concernée ne seraient pas suffisantes.
- 34 En effet, conformément à l'article 19a, paragraphe 4, de la loi de police, l'annulation, par l'autorité compétente, de sa décision portant sur la fermeture de l'établissement en cause ne peut intervenir que dans deux situations, à savoir lorsque le destinataire de cette décision peut, soit produire une autorisation d'exploitation d'un établissement de prostitution, soit présenter des garanties qu'il n'y aura pas de reprise de l'exploitation de l'établissement de prostitution après l'annulation de la décision de fermeture.
- 35 Toutefois, s'agissant de la décision du 12 décembre 2017, la juridiction de renvoi ne serait pas fondée à exercer un contrôle du bien-fondé des circonstances factuelles à l'origine de cette décision, cette juridiction n'étant compétente que pour apprécier si un agent de police était, en l'occurrence, fondé à soupçonner l'existence d'une activité illégale.
- 36 Dans ces conditions, le Landesverwaltungsgericht Tirol (tribunal administratif régional du Tyrol) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Convient-il d'interpréter l'article 15, paragraphe 2, de la [Charte] en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, comme l'article 19[a], paragraphe 3, [de la loi de police], permet aux organes d'une autorité, même en l'absence de procédure administrative préalable, de prendre des mesures relevant du pouvoir d'injonction et d'exercer la contrainte, et notamment de procéder, sur les lieux, à la fermeture d'un établissement, lesdites mesures n'étant pas seulement de nature provisoire ?
- 2) Convient-il d'interpréter l'article 47 de la [Charte], éventuellement combiné aux articles 41 et 52 de la [Charte], pris sous l'angle de l'égalité des armes et de celui d'un recours effectif, en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, comme prescrit à l'article 19[a], paragraphes 3 et 4, [de la loi de police], prévoit des mesures de fait relevant du pouvoir d'injonction et d'exercer la contrainte, notamment la fermeture d'un établissement sans documentation et sans confirmation à l'égard des personnes concernées ?
- 3) Convient-il d'interpréter l'article 47 de la [Charte], éventuellement combiné aux articles 41 et 52 de la [Charte], pris sous l'angle de l'égalité des armes, en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, comme prescrit à l'article 19[a], paragraphes 3 et 4, [de la loi de police], exige, s'agissant de l'annulation de mesures de fait relevant du pouvoir de donner directement des ordres et d'exercer la contrainte, prises en dehors de toute procédure et consistant notamment dans la fermeture d'un établissement, que la personne concernée par cette mesure de fait introduise une demande motivée en vue de l'annulation de cette fermeture ?

- 4) Convient-il, s'agissant de l'existence d'un recours effectif, d'interpréter l'article 47 de la [Charte], combiné à l'article 52 de la [Charte], en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, comme l'article 19[a], paragraphe 4, [de la loi de police], n'autorise, en cas de mesure de contrainte de fait consistant dans une fermeture d'établissement, l'introduction d'une demande d'annulation que dans les limites de certaines conditions ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la recevabilité*

- 37 Dans les observations écrites, le gouvernement autrichien soutient que la quatrième question est irrecevable, tout comme, en partie, les deuxième et troisième questions, dans la mesure où ces dernières portent sur l'article 19a, paragraphe 4, de la loi de police, prévoyant pour une autorité compétente la possibilité d'annuler les mesures concernées.
- 38 En effet, la direction régionale aurait retiré la mesure de fermeture du salon de PI et ordonné l'enlèvement des scellés officiels apposés sur ce salon. Dans ces conditions, la disposition visée au point précédent ne serait plus applicable dans l'affaire au principal, qui a pour objet un contrôle non pas administratif, mais judiciaire des mesures concernées.
- 39 À cet égard, il convient d'observer que, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, la procédure au principal porte sur le contrôle de la légalité de la décision du 12 décembre 2017, ordonnant la fermeture du salon de PI, le recours contre cette décision ayant été introduit avant que celle-ci soit annulée, le 29 décembre 2017, par la direction régionale.
- 40 Il importe également de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique ou que la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées ainsi que pour comprendre les raisons pour lesquelles la juridiction nationale considère qu'elle a besoin des réponses à ces questions aux fins de trancher le litige pendant devant elle (arrêt du 14 février 2019, *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, point 48 et jurisprudence citée).
- 41 Dans la présente affaire, il convient de constater que la juridiction de renvoi est la mieux placée pour apprécier l'existence, au regard du droit national, de l'intérêt à agir de PI. Partant, il y a lieu de considérer que les deuxième à quatrième questions sont recevables.

### *Observations liminaires*

- 42 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui sont adressées par ces juridictions (arrêt du 19 décembre 2018, *AREX CZ*, C-414/17, EU:C:2018:1027, point 34 et jurisprudence citée).

- 43 Dans la présente affaire, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité ses questions à l'interprétation de l'article 15, paragraphe 2, ainsi que des articles 41, 47 et 52 de la Charte, cette circonstance 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, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de sa question. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, point 35 et jurisprudence citée).
- 44 Ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, PI, ressortissante bulgare, exerce en Autriche une activité indépendante, à savoir l'exploitation d'un salon de massage.
- 45 Aux fins de trancher le recours dont elle est saisie, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale prévoyant qu'un établissement commercial, tel que celui en cause au principal, peut être fermé avec effet immédiat par une décision d'une autorité nationale au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, sans l'autorisation requise, d'une activité de prostitution, sans pour autant garantir à la personne exploitant ledit établissement le respect de certains droits procéduraux.
- 46 À cet égard, il y a lieu de relever d'emblée que l'activité décrite au point 44 du présent arrêt constitue un service, au sens de l'article 57 TFUE, dès lors qu'elle est exercée sur le territoire d'un État membre par une ressortissante d'un autre État membre. En outre, l'exploitation d'un salon de massage sur le territoire d'un autre État membre entre dans le champ d'application de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, conformément aux articles 49 et suivants TFUE.
- 47 À supposer que l'activité de PI recouvre en outre l'exploitation d'un établissement au sein duquel les services de prostitution sont offerts, il convient de rappeler que la prostitution constitue une prestation de services rémunérée (arrêt du 20 novembre 2001, Jany e.a., C-268/99, EU:C:2001:616, point 49), tandis qu'une activité consistant à exploiter une maison de prostitution relève de la liberté d'établissement, au sens de l'article 49 TFUE et des articles 9 à 15 de la directive 2006/123, lorsqu'elle est exercée par le prestataire pour une durée indéterminée et au moyen d'une infrastructure stable (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Trijber et Harmsen, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, points 67 à 77).
- 48 Dans la mesure, dès lors, où il apparaîtrait, en l'occurrence, que l'activité de PI est exercée pour une durée indéterminée et au moyen d'une infrastructure stable, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, cette activité relèverait de la liberté d'établissement, au sens de l'article 49 TFUE et des articles 9 à 15 de la directive 2006/123.
- 49 Il ressort de la décision de renvoi que la réglementation nationale applicable à l'affaire au principal soumet l'exercice de la prostitution à l'exigence d'une autorisation.
- 50 S'agissant de la directive 2006/123, dont les articles 9 à 13 prévoient les conditions auxquelles un régime d'autorisation doit répondre, il convient de constater que les questions posées dans le cadre de la présente demande de décision préjudicielle ne portent pas sur la légalité du régime national encadrant l'exercice des activités de prostitution en tant que tel, mais sur la conformité au droit de l'Union d'une mesure de fermeture d'un établissement commercial prise sans certaines garanties procédurales.
- 51 Dans ces conditions, il convient de répondre aux questions posées au regard de l'article 49 TFUE, et non pas de la directive 2006/123.

- 52 S'agissant de l'article 15, paragraphe 2, de la Charte, visé par la première question, celui-ci garantit notamment la liberté de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre.
- 53 Il ressort des explications relatives à la Charte, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, doivent être prises en considération en vue de l'interprétation de cette dernière, que l'article 15, paragraphe 2, de la Charte reprend les trois libertés garanties par les articles 26 ainsi que 45, 49 et 56 TFUE, à savoir, respectivement, la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services.
- 54 À cet égard, il convient de constater que, même si le juge de renvoi ne fait pas référence, dans sa demande de décision préjudicielle, à l'article 16 de la Charte, il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette disposition renvoie, notamment, à l'article 49 TFUE, qui garantit l'exercice de la liberté fondamentale d'établissement (voir, en ce sens, arrêt du 13 février 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, point 22).
- 55 Partant, le fait d'évoquer, en ce qui concerne la liberté d'établissement, l'article 15, paragraphe 2, de la Charte, implique, dans le contexte de l'affaire au principal, l'appréciation du respect de cette liberté également au regard de l'article 16 de cette charte.
- 56 S'agissant de l'article 41 de la Charte, visé par les deuxième et troisième questions, il importe d'observer qu'il résulte clairement du libellé de cette disposition qu'elle s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union (arrêt du 13 septembre 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, point 28 et jurisprudence citée). Il s'ensuit que l'article 41 de la Charte n'est pas pertinent dans l'affaire au principal.
- 57 Ladite disposition reflète cependant un principe général du droit de l'Union selon lequel le droit à une bonne administration comporte l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2014, YS e.a., C-141/12 et C-372/12, EU:C:2014:2081, point 68). L'obligation, pour l'administration, de motiver une décision de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à l'intéressé de comprendre les raisons de la mesure individuelle lui faisant grief constitue ainsi le corollaire du principe du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 22 novembre 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, point 88, et du 11 décembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, point 38).
- 58 Il résulte, dès lors, des considérations qui précèdent que, par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 49 TFUE, l'article 15, paragraphe 2, et les articles 16, 47 et 52 de la Charte ainsi que le principe général du droit à une bonne administration doivent être interprétés en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans le litige au principal, ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit qu'une autorité administrative peut décider de fermer avec effet immédiat un établissement commercial, au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par cette réglementation nationale, dans la mesure où cette dernière, en premier lieu, n'exige pas qu'une telle décision soit motivée, en fait et en droit, par écrit et communiquée à son destinataire, en deuxième lieu, exige que la demande, par ledit destinataire, tendant à l'annulation de cette décision soit, quant à elle, motivée et, en troisième lieu, limite les motifs sur la base desquels l'organe administratif compétent peut annuler ladite décision.

### *Sur les questions*

- 59 Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, constitue une restriction, au sens de l'article 49 TFUE, toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, interdit, gêne ou rend moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité (arrêt du 14 novembre 2018, *Memoria et Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, point 48 et jurisprudence citée).
- 60 En l'occurrence, une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit qu'une autorité administrative peut décider de fermer avec effet immédiat un établissement commercial, au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par cette réglementation, peut avoir des conséquences négatives sur le chiffre d'affaires et sur la poursuite de l'activité professionnelle, notamment en ce qui concerne le rapport avec les clients bénéficiant des services concernés. Partant, cette réglementation est susceptible d'empêcher ou de dissuader des personnes en provenance d'autres États membres souhaitant s'établir dans le Land du Tyrol (Autriche) pour y exercer une activité professionnelle telle que celle en cause dans l'affaire au principal (voir, par analogie, arrêt du 5 novembre 2014, *Somova*, C-103/13, EU:C:2014:2334, points 41 à 45).
- 61 Il s'ensuit que ladite réglementation nationale constitue une restriction à la liberté d'établissement, au sens de l'article 49 TFUE.
- 62 Selon une jurisprudence constante de la Cour, une restriction à la liberté d'établissement prévue à l'article 49 TFUE peut être justifiée, à condition de s'appliquer sans discrimination tenant à la nationalité, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, pourvu qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 14 novembre 2018, *Memoria et Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, point 51 et jurisprudence citée).
- 63 Il est également de jurisprudence constante que les droits fondamentaux garantis par la Charte ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union et qu'ils doivent, ainsi, notamment être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application de ce droit (arrêt du 21 décembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, point 62 et jurisprudence citée).
- 64 Tel est en particulier le cas lorsqu'une réglementation nationale est de nature à entraver l'une ou plusieurs des libertés fondamentales garanties par le traité et que l'État membre concerné invoque des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une telle entrave. En pareille hypothèse, la réglementation nationale concernée ne pourra bénéficier des exceptions ainsi prévues que si elle est conforme aux droits fondamentaux dont la Cour assure le respect (arrêt du 21 décembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, point 63 et jurisprudence citée).
- 65 En l'occurrence, dans la mesure où la réglementation nationale en cause au principal constitue, ainsi qu'il ressort du point 61 du présent arrêt, une restriction à la liberté d'établissement, au sens de l'article 49 TFUE, elle emporte également une limitation à l'exercice de la liberté de s'établir et de la liberté d'entreprise, respectivement consacrées à l'article 15, paragraphe 2, et à l'article 16 de la Charte.
- 66 Dans le même temps, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que des limitations puissent être apportées à l'exercice de droits consacrés par celle-ci, pour autant que ces limitations sont prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (arrêt du 21 décembre 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, point 70 et jurisprudence citée).

- 67 En l'occurrence, le gouvernement autrichien soutient que cette réglementation nationale est nécessaire pour la prévention d'activités criminelles liées à la prostitution ainsi que pour la protection de la santé humaine.
- 68 L'exercice de la prostitution n'étant pas interdit dans le Land du Tyrol, il serait soumis à un contrôle et à des limitations prévus dans l'intérêt général. À cet effet, ladite réglementation nationale soumettrait notamment cette activité à une autorisation. En outre, les personnes exerçant celle-ci seraient soumises à des exigences particulières en matière de santé et à un contrôle régulier destiné à détecter les maladies sexuellement transmissibles, y compris le sida, ainsi que la tuberculose.
- 69 La prostitution illégale échappant audit contrôle, elle présente, de l'avis de ce gouvernement, un risque pour la santé des personnes qui l'exercent, pour leurs clients ainsi que, d'une façon générale, pour la société.
- 70 À cet égard, il convient de rappeler que la prévention de la commission d'infractions pénales à l'égard des personnes qui se prostituent, en particulier la traite des êtres humains, la prostitution forcée et la prostitution des mineurs, constitue une raison impérieuse d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, *Trijber et Harmsen*, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 68).
- 71 En outre, il découle d'une jurisprudence constante de la Cour que la protection de la santé publique figure parmi les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par le droit de l'Union (arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, point 57).
- 72 La protection de la santé est également garantie par l'article 35 de la Charte, qui prévoit que toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales.
- 73 En l'occurrence, la prestation de services consistant à se livrer à des activités de prostitution, même pour une courte période, au sein d'un établissement commercial non enregistré et, de ce fait, ne disposant pas d'une autorisation accordée par une autorité publique d'un État membre, ne permet pas d'assurer le contrôle adéquat, par les autorités compétentes, de ces activités au sein de l'établissement concerné et, par conséquent, est susceptible d'augmenter le risque, pour les personnes qui y exercent leurs activités, d'être victimes d'infractions pénales.
- 74 De même, la prestation desdits services par des personnes non soumises à des exigences particulières en matière de santé et à un contrôle régulier destiné à détecter les maladies sexuellement transmissibles est de nature à favoriser les risques pour la santé tant des personnes qui se livrent à la prostitution que de leurs clients, dans la mesure où il est constant que les maladies sexuellement transmissibles non traitées provoquent une détérioration de l'état de santé et que le fait d'être porteur d'une maladie sexuellement transmissible non traitée augmente le risque de contracter une autre maladie.
- 75 Dans ces conditions, la restriction à la liberté d'établissement qu'engendre une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui confère à une autorité administrative la compétence de décider de fermer avec effet immédiat un établissement commercial au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par ladite réglementation, doit être considérée comme justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et propre à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par la même réglementation, à savoir la prévention de la commission d'infractions pénales à l'égard des personnes qui se livrent à la prostitution ainsi que la protection de la santé publique.

- 76 Cela étant, il convient d'apprécier si la possibilité, pour une autorité administrative nationale, de décider la fermeture avec effet immédiat d'un établissement commercial au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par la réglementation nationale peut être jugée proportionnée aux objectifs visés au point précédent.
- 77 À cet égard, une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, en prévoyant qu'une autorité administrative peut décider de fermer avec effet immédiat un établissement commercial pour les raisons précitées, pourrait, en principe, être considérée comme proportionnée au regard desdits objectifs. Toutefois, en l'occurrence, ladite réglementation autorise la fermeture d'un établissement sans aucune motivation, en fait et en droit, par écrit et communiquée à son destinataire, tout en exigeant, dans le même temps, que la demande tendant à l'annulation d'une décision portant sur cette fermeture soit motivée par la personne concernée.
- 78 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard par une autorité administrative soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision nationale en cause (arrêts du 4 juin 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, point 53, et, en ce sens, du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, point 84).
- 79 En outre, le droit d'être entendu dans toute procédure, qui est consacré par les articles 47 et 48 de la Charte et qui fait partie intégrante du respect des droits de la défense, principe général du droit de l'Union, implique que l'administration prête toute l'attention requise aux observations soumises par l'intéressé en examinant, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce et en motivant sa décision de façon circonstanciée, l'obligation de motiver une décision de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à cet intéressé de comprendre les raisons du refus qui est opposé à sa demande constituant ainsi le corollaire du principe du respect des droits de la défense (voir, en ce sens, arrêt du 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, points 43, 45 et 48).
- 80 L'obligation de respecter les droits de la défense des destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts pèse ainsi en principe sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application du droit de l'Union (arrêt du 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, point 50).
- 81 Cette exigence de la motivation des décisions des autorités administratives nationales revêt une importance particulière dans le contexte d'une affaire telle que celle au principal, dans laquelle il convient d'apprécier le caractère justifié et proportionné d'une restriction à la liberté d'établissement, au sens de l'article 49 TFUE, ainsi qu'aux libertés de s'établir et d'entreprise, respectivement consacrées à l'article 15, paragraphe 2, et à l'article 16 de la Charte.
- 82 En effet, d'une part, il incombe aux juridictions nationales d'effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive sur la base des éléments de preuve fournis par les autorités compétentes de l'État membre, tendant à démontrer l'existence d'objectifs propres à légitimer une entrave à une liberté fondamentale garantie par le traité FUE et la proportionnalité de celle-ci (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 53 et jurisprudence citée).

- 83 D'autre part, si ces juridictions peuvent être tenues, en application des règles procédurales nationales, de prendre des mesures nécessaires afin de favoriser la production de telles preuves, elles ne sauraient, en revanche, être tenues de se substituer auxdites autorités pour fournir les justifications que ces autorités ont l'obligation de fournir. Si ces justifications ne sont pas apportées du fait de l'absence ou de la passivité desdites autorités, les juridictions nationales doivent pouvoir tirer toutes les conséquences qui découlent d'un tel défaut (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 54).
- 84 En l'occurrence, la réglementation nationale, en ce qu'elle n'exige pas que la décision ordonnant la fermeture avec effet immédiat d'un établissement commercial tel que celui en cause au principal soit dûment motivée, en fait et en droit, par écrit et communiquée à son destinataire, ne répond pas aux exigences posées par la jurisprudence visée aux points 78 à 83 du présent arrêt.
- 85 En effet, ladite réglementation ne garantit pas que le destinataire de cette décision puisse connaître les motifs sur lesquels cette dernière est fondée, afin de lui permettre de défendre ses droits et de décider s'il est utile de saisir le juge compétent. Ainsi, en l'occurrence, la même réglementation ne permet pas d'assurer l'effectivité du contrôle juridictionnel ni le respect des droits de la défense, garantis par les articles 47 et 48 de la Charte et les principes généraux de droit de l'Union.
- 86 S'agissant de l'exigence, prévue par la réglementation nationale en cause au principal, selon laquelle toute demande d'annulation d'une décision de fermeture d'un établissement doit être dûment motivée par la personne concernée, il convient de constater que cette exigence est disproportionnée, au regard du fait que, en revanche, cette même réglementation ne prévoit pas l'obligation de motiver une telle décision.
- 87 À cet égard, exiger du destinataire d'une décision administrative qu'il motive sa demande d'annulation de cette décision, tandis que cette dernière n'est, elle-même, pas motivée, porte atteinte au droit de ce destinataire à un recours effectif et à accéder à un tribunal, ainsi qu'à ses droits de la défense.
- 88 En ce qui concerne la limitation, prévue à l'article 19a, paragraphe 4, de la loi de police, des raisons susceptibles de justifier l'annulation, par un organe administratif, de la décision portant sur la fermeture d'un établissement commercial, il convient de rappeler que cette décision est susceptible d'être annulée lorsque le destinataire de celle-ci peut, soit produire une autorisation d'exploitation d'un établissement de prostitution, soit garantir qu'il n'y aura pas de reprise de l'exploitation de l'établissement de prostitution après cette annulation.
- 89 À supposer que cette disposition de la loi de police s'applique au litige au principal, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, il n'apparaît pas que la limitation visée au point précédent soit disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par une telle loi, à savoir la prévention de la commission d'infractions pénales à l'égard des personnes qui se livrent à la prostitution ainsi que de la protection de la santé publique.
- 90 En effet, dès lors que, ainsi qu'il a été constaté aux points 73 à 75 du présent arrêt, la possibilité de fermer avec effet immédiat un établissement commercial au motif que l'autorité compétente soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise à cet effet, est justifiée par lesdits objectifs, la limitation prévue à l'article 19a, paragraphe 4, de la loi de police doit être considérée comme une conséquence logique de l'interdiction, prévue par la réglementation concernée, d'exploiter un établissement de prostitution sans une telle autorisation.
- 91 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 49 TFUE, l'article 15, paragraphe 2, et les articles 16, 47 et 52 de la Charte ainsi que le principe général du droit à une bonne administration doivent être interprétés en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans le litige au principal, ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit qu'une autorité administrative peut décider de fermer avec effet

immédiat un établissement commercial au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par cette réglementation, dans la mesure où cette dernière, d'une part, n'exige pas qu'une telle décision soit motivée, en fait et en droit, par écrit et communiquée à son destinataire et, d'autre part, exige qu'une demande, par ledit destinataire, tendant à l'annulation de la même décision soit, quant à elle, motivée.

### **Sur les dépens**

- <sup>92</sup> La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

**L'article 49 TFUE, l'article 15, paragraphe 2, et les articles 16, 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que le principe général du droit à une bonne administration doivent être interprétés en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause dans le litige au principal, ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit qu'une autorité administrative peut décider de fermer avec effet immédiat un établissement commercial au motif qu'elle soupçonne l'exercice, au sein de cet établissement, d'une activité de prostitution sans l'autorisation requise par cette réglementation, dans la mesure où cette dernière, d'une part, n'exige pas qu'une telle décision soit motivée, en fait et en droit, par écrit et communiquée à son destinataire et, d'autre part, exige qu'une demande, par ledit destinataire, tendant à l'annulation de la même décision soit, quant à elle, motivée.**

Signatures