

L'interprétation préjudicielle des libertés de circulation dans un litige purement interne

Arnaud Jaureguiberry

CJUE, GDE CHBRE, 15 NOVEMBRE 2016, FERNAND ULLENS DE SCHOOTEN C. ETAT BELGE, AFF. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874

La Cour de justice a été saisie à titre préjudiciel de la conformité avec la liberté d'établissement de la réglementation belge relative aux laboratoires de biologie clinique. Pour obtenir l'agrément ministériel et le remboursement des analyses par la sécurité sociale, le laboratoire, personne morale de droit privé, ne doit être exploité que par des médecins, des pharmaciens ou des licenciés en sciences chimiques. Le requérant, de nationalité belge, dirigeant un laboratoire établi en Belgique, avait manqué à cette obligation et fut condamné à une peine de prison ferme pour exercice illégal d'un laboratoire. En outre, le ministre suspendit l'agrément de son laboratoire qui périlclitera. Le requérant a alors introduit une action en responsabilité contre l'Etat pour violation de la liberté d'établissement ayant entraîné le préjudice de la cessation de son activité. La restriction du cercle des personnes habilitées à devenir associés et administrateurs d'un laboratoire serait constitutive d'une entrave injustifiée. Cette action était vouée à l'échec. En effet, le requérant se trouvait dans une situation purement interne. La Cour de justice a ainsi constaté qu'en tout état de cause, les libertés de circulation « *ne sont pas susceptibles de conférer des droits à M. Ullens de Schooten et, partant, le droit de l'Union ne saurait fonder la responsabilité extracontractuelle de l'Etat membre concerné* »¹. La simplicité de la solution contraste avec le choix de réunir la grande chambre. C'est que les « cas d'ouverture » de la compétence préjudicielle d'interprétation de la Cour dans un litige purement interne ne lui permettaient pas en l'espèce d'apprécier la conformité – vraisemblable² – de la législation nationale avec la liberté d'établissement à moins de conférer toute licence au juge national de la saisir. S'y refusant, la Cour de justice a procédé à une remise en ordre de sa jurisprudence en formulant pour la première fois aussi clairement la condition de sa compétence d'interprétation, à savoir que le

1 Pt. 57.

2 Voir concl. Bot, pt. 98 et suivants. Selon l'avocat général, la réglementation est adéquate pour protéger les personnes, éviter la surconsommation des prestations cliniques grevant le budget de la sécurité sociale et préserver l'indépendance des biologistes salariés d'une politique commerciale agressive du laboratoire. Il rapporte la possibilité d'imposer que les capitaux de pharmacie soient détenus uniquement par des pharmaciens (CJUE, 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e.a.*, Aff. C-171/07 et C-172/07, EU:C:2009:316 et du même jour, *Commission c. Italie*, Aff. C-531/06, EU:C:2009:315) et la compatibilité de la législation française prévoyant pour les laboratoires d'analyses de biologie médicale une limitation des parts sociales des non-biologistes à un quart (CJUE, 16 décembre 2010, *Commission c. France*, Aff. C-89/09, EU:C:2010:772, voir MICHEL Valérie, « Laboratoires d'analyses médicales », *Europe*, février 2011, comm. 59).

juge national doit démontrer que l'interprétation de la liberté de circulation est nécessaire à sa mission juridictionnelle (I). La Cour a ainsi préservé le caractère préjudiciel de son « contrôle de légalité » abstrait des législations nationales lorsqu'elle les évalue à l'aune de la liberté de circulation inapplicable au litige (II).

I La condition de la nécessité de l'interprétation pour la mission juridictionnelle du juge interne

La constatation par la Cour de l'inapplicabilité de la liberté de circulation en raison d'un litige purement interne n'épuise pas pour autant la problématique de la situation purement interne. Un second aspect concerne les conséquences de l'inapplicabilité de la liberté sur le pouvoir d'interprétation de la Cour de justice. La Cour va être amenée à dissocier l'inapplicabilité de la liberté de son pouvoir de l'interpréter afin d'apporter son concours à la résorption des discriminations à rebours. Dans l'arrêt *Guimont*, la Cour a jugé que l'interprétation de la liberté de circulation est « pour le juge national...utile dans l'hypothèse où son droit national imposerait...de faire bénéficier un producteur national des mêmes droits que ceux qu'un producteur d'un autre État membre tirerait du droit communautaire dans la même situation »³. Le droit national, le principe d'égalité de droit interne, devient un fait-condition de l'interprétation de la Cour. Elle a ainsi accepté d'interpréter les libertés lorsque cela est nécessaire au juge *a quo* pour trancher un litige purement interne. La Cour a pu dès lors prendre en compte que le juge national était saisi d'un recours en annulation pour justifier son interprétation⁴. Cette voie contentieuse nationale, le procès à la norme avec l'ordonnancement juridique de l'Etat, nécessitait que le juge national établisse la conformité de son droit avec la liberté de circulation, le litige fut-il purement interne.

Inversement, la Cour de justice refuse de délivrer l'interprétation de la liberté de circulation lorsqu'elle n'est pas nécessaire à la mission juridictionnelle du juge national. Dans l'arrêt *Omalet*, la Cour a conclu à un tel refus après avoir relevé que la Cour constitutionnelle belge avait expressément écarté la libre prestation de services en cause pour maintenir une réglementation nationale différenciée à la situation purement interne⁵. C'était précisément cette jurisprudence qui faisait obstacle à l'interprétation de la Cour dans l'affaire *Ullens de Schooten*. Lorsque le requérant avait contesté la suspension de l'agrément de son laboratoire sur le fondement de la liberté d'établissement devant le juge administratif, ce dernier avait saisi la Cour constitutionnelle qui avait écarté le grief en raison de la situation purement interne. Il s'agissait donc de la réplique exacte de l'affaire *Omalet*. Pour s'affranchir de ce précédent, l'avocat général va se tourner vers une ligne jurisprudentielle « parallèle » permettant à la Cour d'interpréter la liberté en ignorant largement le litige au principal.

En 2010, par les arrêts *Attanasio Group* et *Blanco Pérez*, la Cour de justice a introduit un nouvel élément pour justifier son pouvoir d'interprétation. La Cour se réfère à l'intérêt européen pour les bénéficiaires de la liberté de circulation de savoir si la réglementation nationale est conforme⁶. Cette motivation n'est plus tournée vers l'Etat, l'aide apportée à la

3 CJCE, 5 décembre 2000, *Guimont*, Aff. C-448/98, pt. 23.

4 CJUE, 8 mai 2013, *Eric Libert e.a. c. Gouvernement flamand*, aff. jtes C-197/11 et C-203/11, pt. 34.

5 CJUE, 22 déc. 2010, *Omalet NV c. Rijksdienst voor Sociale Zekerheid*, aff. C-245/09, pts. 16 et 17.

6 Le premier arrêt *Attanasio Group* a substitué purement et simplement cette motivation à celle de la jurisprudence *Guimont* (CJUE, 11 mars 2010, Aff. C-384/08, pt. 24, note FALLON Marc, *JDI*, 2011, p.539). La Cour, réunie en Grande chambre dans l'arrêt *Blanco Pérez*, cumulera les deux chefs de motivation (CJUE, 1^{er} juin 2010, Aff. jtes C-570/07 et C-571/07,

mission juridictionnelle du juge national, mais vers l'Union, l'effectivité des libertés. Sa logique peut mener à accorder une marge d'appréciation accrue au juge national : quelle que soit la raison ayant poussé le juge à s'adresser à la Cour, l'interprétation de la liberté permet de s'assurer de la conformité ou non de la règle nationale. Pendant plusieurs années, la Cour de justice a pu soit imposer un élément extérieur à la volonté du juge – démonstration que son droit national lui commande de connaître la portée de la norme de l'Union -, soit poser une présomption que telle était le cas. Dans l'affaire *Grupo Itevelesa*, la Cour repousse lapidairement l'objection de la situation purement interne des requérantes car « il ne saurait nullement être exclu » que les ressortissants établis dans d'autres Etats membres ont intérêt à connaître si la réglementation est conforme à la liberté de circulation⁷. La Cour de justice, tout en maintenant le principe de l'inapplicabilité de la liberté à la situation purement interne, n'exige rien du juge national. C'est sur ce point que la grande chambre prend position dans l'arrêt *Ullens de Schooten* : « il appartient à la juridiction de renvoi d'indiquer à la Cour [...] en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendant devant elle présente avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige »⁸. La solution peut se prévaloir de deux justifications. D'une part, la Cour doit ménager ses forces eu égard à l'augmentation du nombre des renvois préjudiciels et s'assurer que son interprétation est absolument nécessaire pour le juge national⁹. D'autre part, il existe un risque d'instrumentalisation du droit de l'Union par le juge national révélé dans le contentieux jumeau de la compétence préjudicielle d'interprétation du droit de l'Union étendu à la situation purement interne par renvoi du droit national. A plusieurs reprises, la Cour a constaté une absence de renvoi du droit national, ce qui l'a conduit à exiger du juge national qu'il le démontre dans son ordonnance de renvoi¹⁰. A travers cette jurisprudence et l'arrêt *Ullens de Schooten* se dégage une politique jurisprudentielle de la Cour sur son pouvoir d'interprétation dans un litige purement interne.

II Le caractère préjudiciel du « contrôle de légalité » abstrait des législations nationales

Avec la méthodologie juridique innovante de la Cour de justice – la dissociation de l'applicabilité de la liberté de son interprétation -, l'existence de l'élément d'extranéité européen n'a plus besoin d'être présent dans le litige pour que la Cour de justice examine

pts. 39 et 40).

⁷ CJUE, 15 oct. 2015, *Grupo Itevelesa SL e.a. c. OCA Inspección Técnica de Vehículos SA et Generalidad de Cataluña.*, Aff. C-168/14, pt. 36.

⁸ Pt. 55. Egalement, « les éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances d'un litige, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'Etat membre concerné, et les articles 49, 56 ou 63 TFUE doivent ressortir de la décision de renvoi » (pt. 54).

⁹ Voir en ce sens les concl. Wahl, pt. 56, CJUE, 5 décembre 2013, *Alessandra Venturini c. ASL Varese e.a.*, Aff. C-159/12. Pour une expression d'une motivation justifiée du juge national soulignée par la Cour, CJUE, 10 mai 2012, *Duomo*, Aff. C-357/10, pt. 28.

¹⁰ Voir : CJUE, 21 décembre 2011, *Teresa Cicala c. Regione Siciliana*, Aff. C-482/10, note RIGAUX Anne, *Europe*, février 2012, comm.66. ; CJUE, 7 novembre 2013, *Giuseppa Romeo c. Regione Siciliana*, Aff. C-313/12, note RIGAUX Anne, *Europe*, janvier 2014, comm.9 ; CJUE, Ord., 9 septembre 2014, "*Parva Investitsionna Banka*" *AD e.a.*, Aff. C-488/13 ; CJUE, Ord., 15 octobre 2014, *de bellis e.a.*, aff. C-246/14 et CJUE, Ord., 3 septembre 2015, *Manuel Orrego Arias c. Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, Aff. C-4456/14.

directement si la mesure nationale constitue une entrave aux libertés de circulation. Dès lors que l'objet du contrôle porte sur la règle nationale, le renvoi préjudiciel acquiert une identité d'objet avec le recours en manquement qui est, par ailleurs, exclusif d'une situation factuelle purement interne puisque ce recours n'intervient pas au cours d'un litige. La jurisprudence *Attanasio* reposant sur l'intérêt de l'Union à s'assurer de la compatibilité du droit national, opère un rapprochement encore plus étroit avec le recours en manquement. Cette justification tend vers une objectivation du contrôle de légalité européen en reléguant le litige au second plan. Ce rapprochement avait été mis en valeur par l'avocat général Bot pour convaincre la Cour de justice d'interpréter la liberté. Il voyait dans la différence de résultat entre les deux procédures portant sur le même objet un « paradoxe » et même une « incohérence », d'autant que la Commission avait émis un avis motivé contre la réglementation en cause que le gouvernement belge avait amendée¹¹. La Cour a néanmoins refusé d'assimiler les deux procédures en préservant le caractère préjudiciel du contrôle abstrait de la Cour dans un litige purement interne.

L'arrêt *Ullens de Schooten* constitue un « recadrage » de la jurisprudence avec un retour à la source *Guimont* de la mission juridictionnelle du juge national. D'une part, la motivation de l'intérêt de l'Union à établir la conformité du droit national avec la liberté de circulation que la Cour a maintenue, n'accède aujourd'hui à aucune autonomie car l'interprétation de la Cour reste conditionnée par le droit national. Tout au plus, cette motivation demeure en renfort dans le cas où le juge national aurait du mal à établir que l'interprétation est strictement nécessaire à la solution du litige alors qu'elle serait pourtant souhaitable, par exemple au titre de la sécurité juridique. D'autre part, la condition de l'interprétation nécessaire à la solution du litige laisse la porte fermée à une évolution qui voudrait non pas seulement laisser toute liberté au juge national dans un litige purement interne, mais plus profondément, le forcer à contrôler la compatibilité du droit national avec les libertés de circulation sans considération de la situation purement interne. Cette configuration existe à l'encontre des mesures nationales discriminatoires constitutives d'une entrave à la libre circulation des marchandises. Aux termes de l'arrêt *Pistre*, tout requérant, même dans une situation purement interne, peut invoquer la libre circulation des marchandises avec obligation pour le juge national de contrôler la compatibilité de la règle nationale dans sa dimension transnationale¹². La proposition d'étendre cette jurisprudence à l'ensemble des libertés de circulation peut se prévaloir d'arguments solides¹³. Les libertés de circulation gardent leur identité transnationale ; leur efficacité est décuplée par le concours des citoyens européens sédentaires ; l'Etat membre reste maître de la discrimination à rebours, mais le juge national est fortement incité à la traiter immédiatement. Le courant *Attanasio* que la Cour a asséché s'inscrivait dans cette évolution.

11 Concl. pts. 50 et 59.

12 CJCE, 7 mai 1997, *Pistre e.a.*, Aff. jtes C-321/94 à C-324/94.

13 Voir IDOT Laurence, « Variations sur le domaine spatial du droit communautaire », in *Le droit international privé : esprit et méthodes, Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Dalloz, 2005, p.431, spéc.441s.