

Version anonymisée

Traduction

C-38/20 - 1

Affaire C-38/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

27 janvier 2020

Juridiction de renvoi :

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Espagne)

Date de la décision de renvoi :

20 décembre 2019

Partie requérante :

ZP

Partie défenderesse :

Delegación del Gobierno en Melilla

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA
(chambre du contentieux administratif de la cour supérieure de justice d'Andalousie, de Ceuta et de Melilla, Espagne), **siégeant à MALAGA**

[omissis] [identification du litige et de la juridiction de renvoi]

ORDONNANCE

Malaga (Espagne), le 20 décembre 2019

[omissis] [identification des membres de la juridiction de renvoi]

LES FAITS

PREMIÈREMENT. ZP a formé un recours contentieux administratif contre la décision de la Delegación del Gobierno en Melilla (délégation du gouvernement à

Melilla) du 22 avril 2016 portant rejet du recours gracieux introduit contre la décision du 25 février 2016.

DEUXIÈMEMENT. Par jugement du 17 août 2018, le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Melilla (tribunal administratif au niveau provincial n° 3 de Melilla, Espagne ; ci-après le « Juzgado ») a rejeté le recours contentieux administratif [omissis]. **[Or. 2]**

TROISIÈMEMENT. [Le] requérant a interjeté appel de ce jugement en avançant les moyens pertinents et l'appel a été déclaré recevable et communiqué aux parties à la procédure. Le représentant de l'administration espagnole s'est opposé à cet appel et les pièces de l'affaire ont été envoyées à la [juridiction de renvoi].

QUATRIÈMEMENT. Par décision du 17 octobre 2019, la [juridiction de renvoi] a donné dix jours aux parties pour présenter leurs observations sur l'opportunité de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel en interprétation des articles 18, 49, 63 et 65 TFUE.

Dans son mémoire du 26 novembre 2019, l'Abogacía del Estado (service juridique de l'État espagnol) [omissis] a exprimé son opposition à l'introduction d'un renvoi préjudiciel.

Dans son mémoire du 22 novembre 2019, le [omissis] requérant a exprimé son accord à l'introduction d'un renvoi préjudiciel.

[omissis] [points de procédure]

EN DROIT

PREMIÈREMENT.- L'objet et le déroulement de l'affaire

- 1.– Le présent appel vise le jugement du Juzgado portant rejet du recours contentieux administratif formé par ZP contre la décision de la Delegación del Gobierno en Melilla (délégation du gouvernement à Melilla) du 22 avril 2016 portant rejet du recours gracieux introduit contre la décision du 25 février 2016, qui condamne le requérant à payer une sanction [pécuniaire] de 10 000 euros ainsi qu'à démolir la construction illégalement construite en violation de la réglementation relative aux zones d'intérêt pour la défense nationale, au motif que celle-ci a été construite, sans l'autorisation militaire préalable et obligatoire, dans un espace qualifié de zone d'accès restreint à la propriété pour les étrangers.
- 2.– Le Juzgado a rejeté le recours dont il avait été saisi et a confirmé les décisions administratives contestées. Il a rejeté les arguments du requérant en considérant que celui-ci n'avait pas démontré que les constructions existaient sur la parcelle dont il est propriétaire avant qu'il n'acquière les terrains et en estimant qu'un rapport de la Comandancia General de Melilla (commandement général de Melilla, Espagne) que le requérant n'avait pas contesté efficacement lors de la

procédure légale dont toutes les phases ont été respectées, y compris celle d'audition de l'intéressé, avait prouvé à suffisance de droit la commission du comportement sanctionné **[Or. 3]**. Il a également rejeté toute violation du principe d'égalité nonobstant l'existence d'autres édifications situées à proximité dans la même situation n'ayant pourtant pas fait l'objet de mesures de sanction et a écarté une violation du principe de proportionnalité dans la mesure où l'imposition de la sanction [pécuniaire], fixée à 10 000 euros, était suffisamment motivée au regard du critère de récidive.

- 3.- Le requérant ZP a interjeté appel de ce jugement en invoquant les moyens suivants : 1) erreur dans l'appréciation de l'élément de preuve démontrant l'existence antérieure des édifications se trouvant sur la parcelle située dans la zone d'intérêt pour la défense nationale et 2) violation du principe de proportionnalité en raison de l'absence d'appréciation adéquate des circonstances de l'affaire révélant l'absence d'intention de l'auteur de l'infraction, et en demandant donc la réduction du montant de l'amende et l'annulation de l'ordre de démolition.
- 4.- L'Abogacía del Estado (service juridique de l'État) s'est opposé à l'appel et a demandé la confirmation du jugement attaqué sur le fondement de ses arguments, qui reposent sur une appréciation correcte des éléments de preuve apportés.
- 5.- Après la réception des mémoires pertinents et la réalisation des démarches procédurales appropriées, la [juridiction de renvoi] a, par décision du 17 octobre 2019, demandé l'avis des parties sur l'opportunité d'introduire un renvoi préjudiciel après avoir relevé l'incidence sur le litige du fait que ZP détient 50 % de la parcelle sur laquelle se trouvent les constructions litigieuses et que les autres 50 % sont détenus par TG, ressortissant des Pays-Bas, condamné par la décision de sanction au paiement solidaire de la sanction [pécuniaire] imposée en raison de sa qualité de co-propriétaire des terrains et de co-promoteur des bâtiments. Cela est susceptible de constituer une éventuelle violation du principe de non-discrimination des ressortissants des États membres au regard des libertés fondamentales d'établissement et de circulation des capitaux.
- 6.- Par mémoire du 22 novembre 2019, l'appelant s'est déclaré favorable à l'introduction d'un renvoi préjudiciel.
- 7.- Par mémoire du 27 novembre 2019, le service juridique de l'État espagnol [omissis] s'est opposé à l'introduction du renvoi préjudiciel au motif [i] que la question posée ne présente pas de lien avec l'objet du litige, [ii] que ce renvoi est irrecevable vu que les consignes d'interprétation pour aborder des affaires présentant des caractéristiques similaires ressortent d'affaires antérieures traitées par la Cour et [iii] que toute violation des libertés fondamentales invoquées est exclue étant donné que les paramètres tirés de la jurisprudence de l'Union permettent de considérer, dans un litige tel que celui au principal, que l'imposition de restrictions de nature discriminatoire à des ressortissants d'États membres de

l'Union est suffisamment justifiée par les intérêts supérieurs en jeu relatifs à la défense de la souveraineté nationale sur une enclave stratégique.

8.– [omissis] [point de procédure] **[Or. 4]**

DEUXIÈMEMENT. Le droit national applicable

- 9.– Le droit national applicable en l'espèce est la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (loi 8/1975, du 12 mars 1975, relative aux zones et installations d'intérêt pour la défense nationale ; ci-après la « loi 8/1975 »), qui opère une distinction entre trois grandes catégories de zones d'intérêt militaire dans lesquelles l'exercice des droits des propriétaires des terrains relevant de cette qualification est soumis à des restrictions plus ou moins fortes. Ces trois catégories sont : 1) les zones d'intérêt pour la défense nationale, 2) les zones de sécurité, qui peuvent être des zones de sécurité proches ou des zones de sécurité éloignées, et 3) les zones d'accès restreint à la propriété pour les étrangers.
- 10.– La définition de ces zones est fournie à l'article 2 de la loi [8/1975], qui dispose que « [s]ont des **zones d'intérêt pour la défense nationale** les surfaces terrestres ou maritimes ou l'espace aérien qualifiés comme tels au motif qu'ils constituent ou sont susceptibles de constituer une base permanente ou un appui efficace des actions offensives ou défensives nécessaires à cette fin. »
- 11.– L'article 3 de la loi [8/1975] précise que « les zones de sécurité des installations militaires ou des installations civiles déclarées d'intérêt militaire sont les zones situées autour de ces installations qui sont soumises aux limitations prévues par la présente loi, en vue d'assurer le fonctionnement efficace des moyens à disposition ainsi que l'isolement souhaitable pour garantir la sécurité de ces installations et, le cas échéant, celle des propriétés voisines, lorsque ces installations représentent un danger pour ces propriétés voisines ».
- 12.– En ce qui concerne le cas de figure en cause en l'espèce, qui est lié au droit de propriété dans les zones d'accès restreint à la propriété pour les ressortissants étrangers, l'article 4 de la loi 8/1975 dispose que « [s]ont des **zones d'accès restreint à la propriété pour les étrangers** celles pour lesquelles, pour des exigences liées à la défense nationale ou au libre exercice des pouvoirs souverains de l'État, il convient d'interdire, de limiter ou de soumettre à des conditions l'acquisition de la propriété et des autres droits réels par des personnes physiques ou morales de nationalité étrangère ou sous contrôle étranger, conformément à la présente loi. »
- 13.– Ces définitions sont suivies d'un ensemble de dispositions régissant l'exercice du droit de propriété par les propriétaires des terrains et les restrictions auxquelles ceux-ci sont soumis.

- 14.– Ainsi, l'article 6 de la loi 8/1975 [omissis] dispose que « [l]es **zones déclarées zones d'intérêt pour la défense nationale** relèvent, aux fins de la présente loi, de la responsabilité des autorités militaires juridictionnelles de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air à l'origine de cette déclaration et sont soumises à leur surveillance. Ces autorités sont les seules compétentes pour se charger, conformément aux dispositions réglementaires adoptées, du traitement des demandes et de l'octroi des autorisations relatives au respect de toutes les catégories d'interdictions, de limitations ou de conditions imposées dans ces zones. **[Or. 5]** Lorsque l'autorisation demandée pour des travaux ou services publics est refusée, le ministère ou l'organisme public demandeur peut soumettre cette même demande au Consejo de Ministros (conseil des ministres). »
- 15.– L'article 9 de la loi 8/1975 dispose que « [d]ans les **zones de sécurité proches**, il est impossible de réaliser, sans l'autorisation du ministre compétent, des bâtiments, installations ou activités de quelque type que ce soit. »
- 16.– L'article 11 de la loi [8/1975] dispose que « [d]ans la **zone de sécurité éloignée**, l'autorisation préalable du ministre compétent, dont l'octroi peut être délégué par ce dernier à ses autorités régionales, est **uniquement nécessaire** pour procéder à des plantations arborées ou arbustives et pour construire des édifications ou installations d'une superficie analogue. L'autorisation ne peut être refusée que lorsque ces édifications, installations ou plantations gênent l'utilisation optimale des moyens intégrés dans l'installation militaire en cause ou courent le risque de subir des dommages susceptibles de donner droit à une indemnisation en raison de l'utilisation de ces moyens.
- Nonobstant ce qui précède, l'article 6, dernier alinéa, trouve à s'appliquer, le cas échéant. »*
- 17.– L'article 18 de la loi 8/1975 dispose que « [d]ans les **zones d'accès restreint à la propriété pour les étrangers**, sont soumises à l'exigence d'une autorisation militaire, obtenue suivant la procédure réglementaire établie :
- a) l'acquisition, à quelque titre que ce soit, par des personnes physiques ou morales étrangères, de propriétés rustiques ou urbaines, avec ou sans édification, ou de bâtiments ou constructions de tout type ;
 - b) la constitution, transmission et modification d'hypothèques, de baux, de servitudes et d'autres droits réels sur des propriétés, en faveur de personnes étrangères ;
 - c) la construction de bâtiments ou de édifications de tout type ainsi que l'acquisition de droit sur des autorisations octroyées et non exécutées, lorsque les demandeurs sont étrangers. »
- 18.– Ces dispositions sont complétés par les sanctions prévues à l'article 29 de la loi 8/1975, aux termes duquel « [l]es **infractions aux dispositions portant des interdictions ou des limitations contenues dans les décrets établissant les zones**

d'intérêt pour la défense nationale en vertu de l'article 5 de la présente loi ainsi que les infractions aux articles 9, 11, 12, 18 et 19 de la présente loi peuvent donner lieu à une décision de démolition partielle ou totale, ou à une décision d'expropriation, selon le cas, sans préjudice d'une sanction pécuniaire en fonction de l'incidence ou de l'importance objectives et de l'intention des auteurs.

Les décisions de démolition ou d'expropriation, qui relèvent de la seule compétence du ministère militaire concerné ainsi que les décisions de sanction pécuniaire peuvent [Or. 6] uniquement être imposées au terme de la procédure appropriée, au cours de laquelle l'auteur présumé de l'infraction est nécessairement entendu.

La compétence pour statuer sur les dossiers relatifs à des infractions commises à des fins de travaux ou services publics appartient au Consejo de Ministros (conseil des ministres). »

19.– Ces dispositions légales sont complétées par l'article 37 du R[éal] D[ecreto] 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés militar (décret royal 689/1978, du 10 février 1978, portant approbation du règlement des zones et installations d'intérêt militaire), qui dispose que « [d]ans les **zones d'accès restreint à la propriété**, sont soumises à l'exigence d'une autorisation militaire, obtenue suivant la procédure établie dans le titre II, chapitre III, du présent règlement :

- a) *l'acquisition, à quelque titre que ce soit, par des personnes physiques ou morales étrangères, de propriétés rustiques ou urbaines, avec ou sans édification, ou de bâtiments ou constructions de tout type ;*
- b) *la constitution, transmission et modification d'hypothèques, de baux, de servitudes et d'autres droits réels sur des propriétés, en faveur de personnes étrangères ;*
- c) *la construction de bâtiments ou d'édifications de tout type ainsi que l'acquisition de droit sur des autorisations octroyées et non exécutées, lorsque les demandeurs sont étrangers. »*

20.– À ceci s'ajoute l'article 91 dudit règlement, qui dispose que « 1) *Les infractions aux dispositions portant des interdictions ou des limitations contenues dans les décrets établissant les zones d'intérêt pour la défense nationale en vertu de l'article 5 de la loi et du présent règlement ainsi que les infractions aux articles 12, 14, 20, 21, 22, 27, 37 et 39 de la présente loi peuvent donner lieu à une décision de démolition partielle ou totale, ou à une décision d'expropriation, selon le cas, sans préjudice d'une sanction pécuniaire en fonction de l'incidence ou de l'importance objectives et de l'intention des auteurs.*

- 2) *Les décisions de démolition ou d'expropriation, qui relèvent de la seule compétence du Ministerio de Defensa (ministère de la Défense) ainsi que les décisions de sanction pécuniaire peuvent uniquement être imposées au*

terme de la procédure appropriée, au cours de laquelle l'auteur présumé de l'infraction est nécessairement entendu.

3) *La compétence pour statuer sur les dossiers relatifs à des infractions commises à des fins de travaux ou services publics appartient au Consejo de Ministros (conseil des ministres). »*

21.– Il ressort des dispositions précitées que la législation en matière de zones d'intérêt pour la défense nationale contient une catégorie de zones d'accès restreint à la propriété pour les étrangers, dans lesquelles sont limités non seulement les conditions d'accès à la propriété, mais aussi l'exercice de ce droit, car cette législation impose l'obtention d'une autorisation militaire préalable pour la pleine jouissance du droit de propriété assortie de sanctions, alors que les ressortissants espagnols sont exemptés de cette exigence. [Or. 7]

22.– Ces mesures de police administrative se justifient par des motifs supérieurs liés à l'intérêt public à la défense nationale et par la supposition implicite que les étrangers, en raison de leur absence d'affection patriotique, constituent un risque potentiel pour la souveraineté de l'État et sa sécurité extérieure.

TROISIÈMEMENT.- Les dispositions du droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour

23.– L'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre le principe de non-discrimination des ressortissants des États membres de l'Union en disposant que « [d]ans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

24.– Par ailleurs, l'article 49 du TFUE dispose que « [d]ans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

25.– L'article 63, paragraphe 1, TFUE dispose que « [d]ans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites. »

Pour sa part, l'article 65 TFUE prévoit que :

« 1) *L'article 63 ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres :*

- a) *d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis ;*
- b) *de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.*

2) *Le présent chapitre ne préjuge pas la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement qui sont compatibles avec les traités.*

3) *Les mesures et procédures visées aux paragraphes 1 et 2 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 63. » [Or. 8]*

26.– Dans ces conditions, la Cour a jugé que parmi les situations relevant du domaine d'application du droit [de l'Union] figurent celles relatives à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité, dont les libertés d'établissement et de circulation des capitaux [arrêts du 24 novembre 1998, Bickel et Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, points 15 et 16) ; du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, point 31) et du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432)]. Dans le champ d'application de ces libertés [de l'Union], il convient d'appliquer, dans toute sa portée, le principe d'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

27.– Par ailleurs, la Cour a jugé que l'exercice de libertés fondamentales ne peut être restreint par des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de celles-ci et que, le cas échéant, ces limitations ne peuvent être justifiées que si elles remplissent quatre conditions : s'appliquer de manière non discriminatoire, répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [arrêts du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125) ; du 4 juillet 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357) ; du 1^{er} février 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, EU:C:2001:67), et du 26 janvier 2006, Commission/Espagne (C-514/03, EU:C:2006:63)].

28.– Les raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une limitation de l'exercice de ces libertés fondamentales incluent celles qui s'inspirent de raisons liées à la compétence souveraine des États en matière de défense nationale (arrêt du 13 juillet 2000, Albore, C-423/98, EU:C:2000:401).

- 29.– Bien qu'il s'agisse d'un domaine de compétence clairement souverain, la défense nationale entendue au sens de sécurité extérieure n'implique pas une réserve générale qui exclut du champ d'application du droit [de l'Union] toute mesure prise au titre de la sécurité extérieure liée à la défense nationale. Comme l'explique l'arrêt du 11 mars 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146), « [r]econnaître l'existence d'une telle réserve, en dehors des conditions spécifiques des dispositions du traité, risquerait de porter atteinte au caractère contraignant et à l'application uniforme du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 26 ; Sirdar, précité, point 16, et Kreil, précité, point 16). »
- 30.– Constituerait une mesure objectivement restrictive de la liberté d'établissement la subordination de l'exercice d'une certaine activité à la délivrance d'une autorisation administrative préalable [arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141), et du 1^{er} juin 2010, Blanco Pérez et Chao Gómez (C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300)].
- 31.– La restriction du droit d'acquisition de la propriété de biens immeubles constitue aussi une mesure limitative de la libre circulation des capitaux (arrêt du 13 juillet 2000, Albore, C-423/98, EU:C:2000:401).
- 32.– Dans ce dernier arrêt, la Cour a admis la possibilité de justifier un traitement discriminatoire fondé sur la nationalité dès lors que le risque concret pour la défense et la sécurité nationale qu'implique l'exercice d'activités restreintes par les ressortissants d'autres [Or. 9] États membres de l'Union est apprécié de manière individuelle. Cette appréciation incombe en dernier ressort à l'organe juridictionnel national et tient compte des spécificités de l'affaire.

QUATRIÈMEMENT. La justification du renvoi préjudiciel et les questions préjudicielles

- 33.– Le renvoi préjudiciel en interprétation soumis à la Cour concernant la compatibilité de l'article 4, de l'article 18, sous c), et de l'article 29 de la loi 8/1975 [omissis] ainsi que de l'article 37 du décret royal 689/1978 [omissis] avec le droit de l'Union est déterminante étant donné qu'un arrêt constatant l'incompatibilité de ces règles avec les libertés fondamentales consacrées dans les traités impliquerait l'impossibilité d'appliquer les dispositions de la loi et du règlement nationaux en raison de la prééminence impérative du droit de l'Union et de l'effet de non-application qui lui est inhérent.
- 34.– À cet égard, il faut écarter les réserves de l'Abogacía del Estado (service juridique de l'État espagnol) étant donné que, s'il est vrai que les parties n'ont soulevé aucune question s'agissant de cette éventuelle violation du droit de l'Union, rien n'empêche [la juridiction de renvoi] de soulever elle-même des moyens nouveaux sur le fondement de l'article 33, paragraphe 2, de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (loi n° 29/1998, du 13 juillet 1998, relative au contentieux administratif)] dans le cadre de la procédure

du contentieux administratif, surtout s'agissant d'une incompatibilité éventuelle entre une norme ayant force de loi et le droit de l'Union. Dans ce dernier cas, la juridiction nationale, en sa qualité de juge de l'Union, est obligée de donner priorité au droit de l'Union par rapport au droit national et, en cas de doute, elle est habilitée à introduire un renvoi préjudiciel sur le fondement de l'article 267 TFUE, sans que la réglementation procédurale nationale ne puisse introduire de restrictions (arrêt du 5 octobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581).

- 35.– Comme il a déjà été indiqué, les règles nationales en la matière instaurent un régime d'exercice du droit de la propriété pour les étrangers différencié, à savoir plus restrictif, en soumettant la jouissance pleine et entière du droit de propriété sur les terrains situés en zone d'intérêt militaire qualifiée de « zone d'accès restreint à la propriété pour les étrangers » à une autorisation militaire. En l'espèce, c'est l'érection de constructions qui est soumise à une autorisation administrative de l'autorité militaire. Le non-respect de cette charge administrative a pour conséquence l'imposition d'une sanction pécuniaire, qui s'élève ici à 10 000 euros, et l'obligation de démolir ce qui a été construit. Ces conditions, dont sont dispensés les ressortissants espagnols, peuvent se transformer en limites à l'exercice de la liberté d'établissement compte tenu de la nature des édifications affectées (à l'époque, des hangars destinés à l'entreposage de marchandises) et peuvent compromettre l'effectivité de la libre circulation de capitaux, dans la mesure où l'investissement économique consistant à acquérir des immeubles sous cette qualification militaire est très peu attractif pour des ressortissants d'autres États membres de l'Union.
- 36.– Comme il a déjà été indiqué, le requérant est sanctionné pour avoir construit des édifications sans avoir reçu l'autorisation militaire exigée pour les étrangers ; il a toutefois été établi qu'il a réalisé cette activité en partenariat avec un ressortissant des Pays-Bas, chacun détenant 50 % de la propriété des terrains et chacun ayant fourni 50 % de l'investissement pour la promotion des **[Or. 10]** constructions. La juridiction de renvoi se demande s'il est possible d'appliquer dans ce cas de figure la règle de non-discrimination des ressortissants de l'Union de manière à en faire bénéficier le ressortissant d'un État tiers dès lors qu'il s'associerait avec un ressortissant de l'Union, lequel est exempté du régime restrictif de l'autorisation militaire préalable à l'exercice du droit de propriété. La juridiction de renvoi s'interroge d'autant plus que le ressortissant néerlandais avec qui le ressortissant de l'État tiers s'est associé subit lui aussi les conséquences de l'imposition de la sanction en raison du paiement solidaire de l'amende et doit en tout état de cause subir les effets négatifs de la démolition des édifications. Cette extension viserait à garantir l'effectivité du statut de citoyen de l'Union du ressortissant des Pays-Bas, sachant que le droit à l'égalité de traitement est un composant de base de ce statut de citoyen de l'Union (arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458 , et du 4 juin 2009, Vatsouras et Koupatantze, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344), et à préserver la pleine effectivité des libertés fondamentales concernées pour éviter qu'elles ne soient restreintes sur la base de critères discriminatoires fondés sur la nationalité.

- 37.– Sinon, il faudrait conclure que des raisons supérieures d'intérêt public liées à la défense nationale autorisent, même dans un tel cas, l'application du régime limitatif national relatif aux zones d'intérêt pour la défense nationale, de sorte que le ressortissant d'un État tiers peut être soumis, séparément, à ce régime et faire l'objet d'actions et de mesures de réparation que la violation dudit régime implique, le ressortissant de l'Union devant supporter les conséquences négatives qui découlent, en vertu du régime, de sa décision de s'associer à un ressortissant d'un État tiers.
- 38.– S'il est considéré que la simple présence d'un ressortissant de l'Union entraîne l'extension de la règle de non-discrimination à l'ensemble de l'activité et à tous ses participants, l'application en l'espèce de la réglementation espagnole sur laquelle repose la sanction imposée ainsi que la mesure de rétablissement de la légalité qui l'accompagne pourraient être remises en cause, ce qui pourrait donner lieu à l'annulation de la décision administrative originellement contestée et à l'accueil de l'appel interjeté.
- 39.– La juridiction de renvoi juge donc opportun de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel en interprétation pour obtenir des éclaircissements sur la question de savoir s'il faut considérer que les articles 18, 49, 63 et 65 TFUE s'opposent à une réglementation nationale telle que celle se composant des articles 4, 18 et 29 de la loi 8/1975 [omissis] et de l'article 37 du décret-royal 689/1987 [omissis], qui impose des restrictions importantes à l'exercice du droit de propriété par des étrangers, y compris la nécessité d'obtenir une autorisation militaire pour le plein exercice de ce droit et l'imposition d'une sanction administrative en l'absence de cette autorisation, et qui ne s'applique pas aux ressortissants espagnols, dans la mesure où ces restrictions s'imposent lorsque des ressortissants d'États tiers et d'États membres de l'Union réalisent les activités soumises à cette limitation.
[Or. 11]
- 40.– Par ailleurs, étant donné les termes utilisés dans l'arrêt du 13 juillet 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401) précité, une limitation des libertés fondamentales consacrées dans les traités appliquée de manière discriminatoire vis-à-vis des ressortissants d'autres États membres de l'Union constituerait une violation du droit de l'Union si la raison de ce traitement différencié n'est pas justifiée de manière spécifique et ne démontre pas qu'« *un traitement non discriminatoire des ressortissants de tous les États membres ferait supporter aux intérêts militaires de l'État membre concerné des risques réels, concrets et graves, et auxquels il ne pourrait être porté remède par des procédures moins contraignantes* ».
- 41.– En cas de réponse affirmative à la première question préjudicielle, la seconde est donc celle de savoir si une mesure telle que celle prévue à l'article 18, sous c), de la loi 8/1975 et à l'article 37 du décret royal 689/1978, qui n'imposent l'obtention d'une autorisation militaire pour la jouissance du droit de superficie associé au droit de propriété qu'aux étrangers, peut être considérée comme justifiée sur la seule base de raisons liées à la défense nationale particulièrement intenses (raisons spécifiquement énumérées dans la règle nationale applicable, qui traite de la

particularité des enclaves et de leur importance pour la défense nationale, et qui sont présentes en l'espèce puisque la parcelle en cause se situe dans des zones d'intérêt militaire de la ville autonome de Melilla qui a une importance stratégique en tant qu'enclave historique de souveraineté espagnole au nord du continent Africain au sein du Royaume du Maroc) ou bien si cette considération doit nécessairement s'accompagner d'une appréciation spécifique concernant la nécessité d'étendre l'application des mesures de protection de la sécurité extérieure de l'État aux ressortissants des États membres de l'Union.

- 42.– Si on considère que les raisons liées à la défense nationale et dûment justifiées ne sont pas suffisamment intenses pour atteindre le niveau d'adéquation et de proportionnalité permettant d'imposer des mesures restrictives des libertés fondamentales, y compris discriminatoires, la non-appréciation du risque concret que les ressortissants de l'Union représentent pour ces objectifs peut ici permettre d'écarter les règles nationales en cause, ce qui implique nécessairement l'annulation de l'activité administrative contestée dans la procédure au principal.
- 43.– Sur ce point, l'évolution du droit de l'Union et la consécration progressive du statut de citoyen européen (article 20 TFUE) ainsi que l'expansion du principe de la confiance mutuelle dérivé de l'implantation de l'espace Schengen, dont les frontières extérieures communes sont concernées par le litige au principal, laissent penser qu'il serait opportun d'obtenir un arrêt préjudiciel qui dissipe les doutes de la juridiction de renvoi concernant la validité des dispositions générales discriminatoires pour des ressortissants de l'Union fondées sur des raisons impérieuses d'intérêt public, qui sont encore en vigueur en droit espagnol, ont force de loi et sont appliquées par l'administration militaire espagnole.
- 44.– Vu ces doutes, la juridiction de renvoi adresse à la Cour la question préjudicielle suivante, sous réserve d'une réponse affirmative à la question antérieure : les articles 18, 49, 63 et 65 TFUE s'opposent-ils à une réglementation nationale telle que celle constituée par les articles 18, 4 et 29 de la loi 8/1975 [omissis] et l'article 37 du décret-royal 689/1978 [omissis], décret d'exécution de la loi 8/1975 [omissis] [Or. 12], qui impose des restrictions sévères à l'exercice du droit de propriété par des étrangers, y compris la nécessité d'obtenir une autorisation militaire pour le plein exercice de ce droit dont l'absence entraîne l'imposition d'une sanction administrative, réglementation qui ne s'applique pas aux ressortissants espagnols, lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la défense nationale, le seul élément pris en compte aux fins de la sauvegarde d'enclaves revêtant une importance stratégique particulière étant l'importance fondamentale des intérêts publics au regard de la défense nationale.

[omissis]

[Formules d'usage]

DISPOSITIF

LA CHAMBRE DE CÉANS DÉCIDE, de poser à la Cour, en vertu de l'article 267, TFUE, les questions préjudicielles suivantes :

1) Faut-il considérer que les articles 18, 49, 63 et 65 TFUE s'opposent à une réglementation nationale telle que celle constituée par les articles 18, 4, et 29 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (loi 8/1975, du 12 mars 1975, relative aux zones et installations d'intérêt pour la défense nationale) et l'article 37 du Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés militar (décret royal 689/1978, du 10 février 1978, portant approbation du règlement des zones et installations d'intérêt militaire), qui exécute la loi 8/1975, qui impose des restrictions importantes à l'exercice du droit de propriété par des étrangers, y compris la nécessité d'obtenir une autorisation militaire pour le plein exercice de ce droit et l'imposition d'une sanction administrative en l'absence de cette autorisation, réglementation qui ne s'applique pas aux ressortissants espagnols, dans la mesure où ces restrictions s'appliquent aux ressortissants d'États tiers [même] lorsque des ressortissants de l'Union participent aux activités soumises à cette limitation ?

2) Sous réserve d'une réponse affirmative à la question antérieure, faut-il considérer que les articles 18, 49, 63 et 65 TFUE s'opposent à une réglementation nationale telle que celle constituée par les articles 18, 4 et 29 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (loi 8/1975, du 12 mars 1975, relative aux zones et installations d'intérêt pour la défense nationale) et l'article 37 du Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés militar (décret royal 689/1978, du 10 février 1978, portant approbation du règlement des zones et installations d'intérêt militaire), qui exécute la loi 8/1975, qui impose des restrictions sévères à l'exercice du droit de propriété par des étrangers, y compris la nécessité d'obtenir une autorisation militaire pour le plein exercice de ce droit et l'imposition d'une sanction administrative en l'absence de cette autorisation, réglementation qui ne s'applique pas aux ressortissants espagnols, lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la défense nationale, *le seul* élément pris en compte aux fins de la sauvegarde d'enclaves revêtant une importance stratégique particulière étant l'importance fondamentale des intérêts publics au regard de la défense nationale ?

[omissis] [Or. 13] [omissis]

[Formules finales et signature]