

Affaire C-278/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

22 avril 2022

Juridiction de renvoi :

Upravni sud u Zagrebu (Croatie)

Date de la décision de renvoi :

12 avril 2022

Partie requérante :

ANTERA d.o.o.

Partie défenderesse :

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[OMISSIS]

L'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb, Croatie) [OMISSIS], dans le cadre d'un litige administratif opposant la partie requérante : ANTERA d.o.o, [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], [OMISSIS]

[OMISSIS]

à la partie défenderesse : Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Agence croate de surveillance des services financiers de la République de Croatie), [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], [OMISSIS]

[OMISSIS]

présente **une demande d'interprétation de l'article 49 TFUE et de l'article 2, paragraphe 2, de la DIRECTIVE 2006/123/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36)** [OMISSIS]

L'objet de la procédure au principal et les faits pertinents

1. La partie requérante, ANTERA d.o.o, [OMISSIS] Zagreb [OMISSIS], a saisi la juridiction de céans d'un recours tendant à l'appréciation de la légalité de la décision de l'Agence croate de surveillance des services financiers [OMISSIS] du 14 février 2019 (ci-après la « décision attaquée »).
2. La décision attaquée interdit à la requérante d'exercer des activités de crédit-bail sans autorisation pour l'exercice de ce type d'activités. Elle ordonne à la requérante de fournir à la défenderesse, en tant que preuve de l'exécution de cette décision, un rapport sur les mesures prises, incluant les éléments de preuve sur lesquels se fondent les indications mentionnées dans le rapport, à savoir que, dans un délai de 8 jours à compter de la réception de cette décision, la requérante doit fournir à la défenderesse la preuve du dépôt de la déclaration auprès du registre du commerce aux fins de la radiation de l'activité de « location-bail de véhicules automobiles », « location de voitures particulières ou de camions (avec et sans chauffeur) et location-bail de ces véhicules » ainsi que « location de bicyclettes, de scooters et véhicules similaires et location-bail de ces derniers ».
3. Il est constant entre les parties que la requérante est une filiale d'une société mère située dans un autre État membre dans lequel elle fournit des services du même type que ceux qui font l'objet de la présente affaire. De même, il est constant entre les parties que la requérante est enregistrée en République de Croatie pour l'exercice des services précédemment énumérés sans avoir obtenu pour ces derniers d'autorisation de la défenderesse conformément à l'article 8, paragraphe 1, du Zakon o leasingu (loi sur le crédit-bail).
4. Lors d'un contrôle spécial effectué par la défenderesse, il a été constaté que la requérante avait conclu trois contrats (pour quatre véhicules) de mise en location à long terme et que, après la conclusion de ces contrats, elle a, à la demande spécifique des clients, acheté les véhicules auprès du fournisseur, de sorte que la requérante a acquis la propriété des véhicules et les a mis à la disposition des clients pour usage.
5. Sur la base des faits susmentionnés, la défenderesse a conclu qu'un tel modèle commercial était, en substance, un crédit-bail et que la société en cause exerçait donc, sur le fond, une activité de crédit-bail sans autorisation valable.
6. Contrairement à la position retenue par la défenderesse et sur laquelle repose la décision attaquée, la requérante estime que le comportement décrit de la défenderesse a porté atteinte à ses droits garantis par l'acquis de l'Union européenne. Elle considère que la République de Croatie ne pouvait pas assimiler l'institut du crédit-bail opérationnel à un service financier et que, par conséquent, la fourniture de services de crédit-bail opérationnel, mais aussi la fourniture de services de mise en location de véhicules automobiles ne devraient pas être placés sous la surveillance de la défenderesse (l'Agence croate de surveillance des services financiers, ci-après « l'Agence ») conformément à l'étendue des

compétences attribuées à la défenderesse par le Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (loi sur l'Agence croate de surveillance des services financiers).

Les dispositions pertinentes du droit croate

7. L'article 15, paragraphe 1, de la loi sur l'Agence croate de surveillance des services financiers [Narodne novine (Journal officiel) n° 140/05, 154/11 et 12/12] prévoit que, dans l'exercice des compétences publiques, l'Agence est habilitée à adopter des dispositions d'application sur le fondement de la présente loi, des lois régissant le marché des capitaux, les fonds d'investissement et autres fonds, les prises de contrôle de sociétés anonymes, les sociétés d'assurance retraite, l'assurance et la réassurance **ainsi que les services financiers**, tout comme sur le fondement d'autres lois lorsque celles-ci l'autorisent.

8. L'article 15, paragraphe 2, de la loi sur l'Agence croate de surveillance des services financiers prévoit **que, dans l'exercice des compétences publiques, l'Agence est habilitée à effectuer une surveillance des activités des entités surveillées visées dans les dispositions du paragraphe 1 du présent article** ainsi que des personnes morales exerçant des activités d'affacturage, à moins que celles-ci ne soient réalisées par des banques dans le cadre de leurs activités enregistrées, et à imposer des mesures aux fins de remédier aux illégalités et irrégularités constatées.

9. L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur le crédit-bail (Narodne novine, n° 141/13), prévoit qu'une société de crédit-bail est une société commerciale établie en République de Croatie, **inscrite au registre du commerce sur la base d'une autorisation d'exercice d'activités de crédit-bail délivrée par l'Agence dans les conditions prévues par la présente loi.**

10. L'article 4, paragraphe 1, de la loi sur le crédit-bail prévoit que l'opération de crédit-bail constitue une opération juridique dans le cadre de laquelle le crédit-bailleur achète la chose faisant l'objet du crédit-bail de telle sorte que, par cet achat, il acquiert auprès du fournisseur de cette chose le droit de propriété sur celle-ci et il autorise le crédit-preneur à l'utiliser pendant une durée déterminée, le crédit-preneur s'engageant en contrepartie à verser une redevance.

10. L'article 5, paragraphe 1, de la loi sur le crédit-bail prévoit que, en fonction du contenu et des caractéristiques de l'opération de crédit-bail, le crédit-bail peut être un crédit-bail financier ou un crédit-bail opérationnel.

11. L'article 5, paragraphe 2, de la loi sur le crédit-bail prévoit que l'opération de crédit-bail financier constitue une opération juridique dans le cadre de laquelle le crédit-preneur verse au crédit-bailleur pendant la période d'utilisation de la chose faisant l'objet du crédit-bail une redevance prenant en compte la valeur totale de cette chose, supporte les coûts d'amortissement de celle-ci et peut, par l'option d'achat, acquérir le droit de propriété sur cette chose à un prix déterminé

qui est, au moment de la levée de cette option, inférieur à la valeur réelle de la chose à cette date, les risques et avantages liés à la propriété sur la chose étant, en grande partie, transférés au crédit-preneur.

12. L'article 5, paragraphe 3, de la loi sur le crédit-bail prévoit que l'opération de crédit-bail opérationnel constitue une opération juridique dans le cadre de laquelle le crédit-preneur verse au crédit-bailleur pendant la période d'utilisation de la chose faisant l'objet du crédit-bail une redevance déterminée qui ne doit pas prendre en compte la valeur totale de cette chose, le crédit-bailleur supporte les coûts d'amortissement de celle-ci et le crédit-preneur ne dispose pas d'une option contractuelle d'achat, les risques et avantages liés à la propriété sur la chose restant, en grande partie, supportés par le crédit-bailleur, à savoir qu'ils ne sont pas transférés au crédit-preneur.

13. L'article 6, paragraphe 1, de la loi sur le crédit-bail prévoit que **les activités de crédit-bail peuvent être exercées par : une société de crédit-bail visée à l'article 3 de la présente loi**, une société de crédit-bail d'un État membre visée à l'article 46 de la présente loi et une succursale d'une société de crédit-bail d'un pays tiers visée à l'article 48 de la présente loi.

Le droit de l'Union

14. L'article 49, premier alinéa, TFUE prévoit que 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.

15. L'article 49, deuxième alinéa, TFUE prévoit que 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.

16. L'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la « directive 2006/123/CE »), prévoit que cette directive s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre.

17. L'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123/CE prévoit que cette directive ne s'applique pas aux activités suivantes : **les services financiers** tels que ceux ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance et à la réassurance, aux retraites professionnelles ou individuelles, aux titres, aux fonds d'investissements, aux paiements et aux conseils en investissement, y compris les services énumérés à l'annexe I de la directive 2006/48/CE.

18. Le considérant 33 de la directive 2006/123/CE mentionne que les services couverts par cette directive concernent une grande variété d'activités en constante évolution parmi lesquelles on retrouve les services aux entreprises tels que les services de conseil en management et gestion, les services de certification et d'essai, de gestion des locaux et notamment d'entretien des bureaux, les services de publicité ou liés au recrutement ou encore les services des agents commerciaux. Les services couverts englobent également les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que les services de conseil juridique ou fiscal, les services liés à l'immobilier, comme les agences immobilières, ou à la construction, y compris les services des architectes, la distribution, l'organisation des foires commerciales, **la location de voitures** et les agences de voyage. Les services aux consommateurs sont également compris, notamment ceux dans le domaine du tourisme, y compris les guides touristiques, les services de loisir, les centres sportifs et les parcs d'attraction ainsi que, dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d'application de la directive, les services à domicile, comme le soutien aux personnes âgées. Ces activités peuvent concerner à la fois des services qui nécessitent une proximité entre prestataire et destinataire, des services qui impliquent un déplacement du destinataire ou du prestataire et des services qui peuvent être fournis à distance, y compris via l'internet.

19. L'annexe I de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (ci-après la « directive 2013/36/UE ») mentionne la liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle et indique au point 3 exclusivement le crédit-bail [financier] (et non le crédit-bail opérationnel).

Motifs de la demande de décision préjudicielle

29. En considération des dispositions juridiques susmentionnées, l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb) note que la directive 2013/36/UE, qui régit les activités des établissements de crédit, mentionne exclusivement le crédit-bail [financier], tandis que le crédit-bail opérationnel n'est pas couvert par ses dispositions.

30. Par un argument a contrario, si la directive 2013/36/UE précitée indique que seul le crédit-bail [financier] fait partie des services financiers, il convient alors d'appliquer la directive 2006/123/CE en ce qui concerne le crédit-bail opérationnel.

31. Il ressort clairement des dispositions précitées prévues à l'article 2 et au considérant 33 de la directive 2006/123/CE que cette directive ne concerne pas le crédit-bail financier, mais une grande variété de services qui comprennent des activités des plus diverses, y compris la location de voitures, qui peuvent être considérées comme étant du crédit-bail opérationnel.

32. La juridiction de céans fait observer qu'il ressort des dispositions du droit national précitées que la République de Croatie (lors du contrôle effectué par la défenderesse) a assimilé le crédit-bail opérationnel à un service financier, alors que, conformément au droit de l'Union, un tel service n'est pas prévu en tant que service financier.

33. La juridiction de céans indique que, selon 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, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union européenne, de la liberté d'établissement garantie par le traité. En l'espèce, la réglementation nationale est susceptible d'empêcher ou de dissuader la requérante et les personnes d'autres États membres souhaitant s'établir professionnellement en République de Croatie d'exercer des activités commerciales de location ou de crédit-bail opérationnel.

Question préjudicielle

39. Par conséquent, l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb) a des doutes sur l'interprétation du droit de l'Union concernant le point de savoir si la réglementation prévoyant un contrôle du service de location opérationnelle par l'Agence croate de surveillance des services financiers rend le marché de la République de Croatie moins attrayant pour l'exercice de la liberté d'établissement garantie par les traités constitutifs.

40. Afin de pouvoir apprécier ce grief, l'Upravni sud (tribunal administratif) a, sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, point 1, du Zakon o upravnim sporovima (loi sur le contentieux administratif) (Narodne novine, n° 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 et 110/21), par ordonnance [OMISSIS] du 12 avril 2022, sursis à statuer dans le cadre de la procédure administrative et saisi la Cour d'une demande d'interprétation du droit de l'Union :

1. Les services de crédit-bail opérationnel et/ou les services de location de longue durée de véhicules automobiles relèvent-ils du champ d'application de la directive 2006/123/CE (directive relative aux services), comme cela est mentionné dans le Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services » du 13 mars 2008, publié par la Direction générale du marché intérieur et des services ? Une entité exerçant des activités de crédit-bail opérationnel (et non des activités de crédit-bail financier) et/ou des activités de location de longue durée de véhicules automobiles est-elle considérée comme un établissement financier au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 26, du règlement (UE) n° 575/2013 ?

2. Si la première question appelle une réponse affirmative, mais qu'il est répondu par la négative à la deuxième question, l'habilitation de l'Agence croate de surveillance des services financiers à contrôler, sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, du Zakon o leasingu (loi sur le crédit-bail), la

fourniture de services de crédit-bail opérationnel et/ou de services de location de longue durée de véhicules automobiles ainsi que l'habilitation à imposer des exigences et restrictions supplémentaires aux entreprises qui relèvent de ces activités sont-elles conformes à l'article 49 TFUE, lu conjointement avec les articles 9 à 13 de la directive 2006/123/CE ?

3. Dans des circonstances telles que celles du présent litige, dans lesquelles une société mère d'un État membre envisage de fournir, par l'intermédiaire d'une filiale, dans un autre État membre des services du même type que ceux qu'elle fournit dans l'État membre d'origine, l'article 49 TFUE et les dispositions des articles 9 à 13 de la directive 2006/123/CE doivent-ils être interprétés d'une manière susceptible de permettre à la législation nationale [Zakon o leasingu (loi sur le crédit-bail)] d'imposer des exigences et restrictions supplémentaires à une filiale, en rendant ainsi plus difficile/moins attrayant l'exercice des activités concernées ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL