

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

10 avril 2008 \*

Dans l'affaire C-265/06,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 16 juin 2006,

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. A. Caeiros et P. Guerra e Andrade ainsi que par M<sup>me</sup> M. Patakia, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**République portugaise**, représentée par M. L. Fernandes, en qualité d'agent, assisté de M<sup>e</sup> A. Duarte de Almeida, advogado,

partie défenderesse,

\* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. U. Lõhmus, J. Klučka, M<sup>me</sup> P. Lindh (rapporteur) et M. A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> V. Trstenjak,  
greffier: M<sup>me</sup> M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 novembre 2007,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 décembre 2007,

rend le présent

**Arrêt**

- <sup>1</sup> Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en interdisant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, du 11 mars 2003 (*Diário da República* I, série A, n° 59, du 11 mars 2003), l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE ainsi que 11 et 13 de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'«accord EEE»).

## Le cadre juridique

### *La réglementation communautaire*

- 2 Le législateur communautaire n'a pas adopté de réglementation sur les films colorés destinés à être apposés sur les vitrages des véhicules automobiles.
  
- 3 Il existe, en revanche, une réglementation communautaire relative à l'homologation des vitrages de sécurité des véhicules automobiles posés dès l'origine, autrement dit avant la mise en circulation de ces véhicules, portant notamment sur la coloration du vitrage. Cette réglementation comprend la directive 92/22/CEE du Conseil, du 31 mars 1992, concernant les vitrages de sécurité et les matériaux pour vitrages des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 129, p. 11), telle que modifiée par la directive 2001/92/CE de la Commission, du 30 octobre 2001 (JO L 291, p. 24, ci-après la «directive 92/22»).
  
- 4 Le troisième considérant et l'annexe II B de la directive 2001/92 renvoient au règlement n° 43 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, intitulé «Prescriptions uniformes relatives à l'homologation des vitrages de sécurité et de l'installation de ces vitrages sur les véhicules» (E/ECE/324-E/ECE/TRANS/505/Rev.1/Add 42/Rev.2, ci-après le «règlement n° 43»).
  
- 5 L'article 4 de ce règlement prévoit que, s'agissant du pare-brise, le facteur de transmission régulière de la lumière ne doit pas être inférieur à 75 %. En ce qui concerne les vitrages de sécurité autres que les pare-brise situés dans le champ de

vision du conducteur vers l'avant, ce facteur doit être d'au moins 70 %. Pour ce qui est du vitrage de sécurité situé dans le champ de vision du conducteur vers l'arrière, le facteur de transmission de la lumière peut être inférieur à 70 % si le véhicule est équipé de deux rétroviseurs extérieurs.

### *La réglementation nationale*

- 6 L'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 dispose:

«Est interdite l'apposition de films colorés sur les vitrages des automobiles servant au transport de passagers ou de marchandises, à l'exception des autocollants réglementaires et de films opaques non réfléchissants sur les bennes des automobiles servant au transport de marchandises.»

### **La procédure précontentieuse**

- 7 Le 1<sup>er</sup> avril 2004, la Commission a envoyé à la République portugaise une lettre de mise en demeure dans laquelle elle a conclu que, en interdisant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles servant au transport de passagers ou de marchandises, à l'exception des autocollants réglementaires et de films opaques non réfléchissants sur les bennes des automobiles servant au transport des marchandises, et en ne communiquant pas à la Commission le texte dudit décret-loi à l'état de projet, cet

État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE, 11 et 13 de l'accord EEE ainsi que 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 204, p. 37).

- 8 Par lettre du 28 juin 2004, la République portugaise a répondu à ladite lettre de mise en demeure.
  
- 9 N'ayant pas été convaincue par cette réponse, la Commission a, le 22 décembre 2004, envoyé un avis motivé à la République portugaise, invitant celle-ci à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit avis.
  
- 10 En réponse à l'avis motivé, la République portugaise a fait savoir, par lettre du 22 juillet 2005, qu'elle allait abroger la disposition qui interdit l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, c'est-à-dire l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003.
  
- 11 Elle a également informé la Commission que, en ce qui concerne l'apposition de films colorés sur de tels vitrages, un projet de règles techniques à inclure dans un instrument législatif était en cours d'élaboration. Au mois de décembre 2005, un projet de décret réglementaire établissant ces règles a été notifié à la Commission, en vertu de la directive 98/34.

- 12 Compte tenu de cette notification, la Commission a décidé d'abandonner le grief portant sur l'omission de notification de l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 à l'état de projet.
- 13 La Commission a, en revanche, maintenu le grief relatif à l'incompatibilité de cette disposition avec les articles 28 CE, 30 CE ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE et a introduit le présent recours le 16 juin 2006.

## **Sur le recours**

### *Argumentation des parties*

- 14 La Commission considère que l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, qui interdit l'apposition de tout type de films colorés dans le but de filtrer la lumière sur le pare-brise et sur les vitrages correspondant aux sièges des passagers des véhicules automobiles, empêche, dans la pratique, la commercialisation au Portugal des films colorés légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre État membre ou dans un État partie à l'accord EEE en violation des articles 28 CE, 30 CE ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE.
- 15 En effet, selon la Commission, les éventuels intéressés, commerçants ou particuliers, sachant qu'ils ne pourront pas apposer de tels films sur les vitrages des véhicules automobiles, ne les achèteront pas.

- 16 La Commission rappelle que, selon le règlement n° 43, applicable en vertu de la directive 92/22, le pare-brise et les autres vitrages situés dans le champ de vision du conducteur vers l'avant, devant un point qu'elle désigne sous l'appellation «montant B», doivent respecter un facteur de transmission régulière de la lumière d'au moins, respectivement, 75 % et 70 %. Ces vitrages pourraient donc être colorés dès lors qu'ils respectent ces exigences.
- 17 Par ailleurs, la Commission fait valoir que, en ce qui concerne les vitrages situés derrière le montant B, aucun facteur minimal de transmission régulière de la lumière n'est prévu quand ces vitrages ne jouent pas un rôle essentiel pour la vision du conducteur. Dans la pratique, cela signifierait qu'un véhicule automobile peut être équipé derrière ce montant de vitrages colorés ayant un facteur de transmission régulière de la lumière très faible, pour autant qu'il possède deux rétroviseurs extérieurs.
- 18 La Commission reproche ainsi à la République portugaise d'interdire l'apposition de tout film coloré sur le pare-brise et sur les vitrages correspondant aux sièges des passagers des véhicules automobiles servant au transport de passagers et de marchandises, même lorsque ces films permettent que le facteur de transmission régulière de la lumière atteigne les valeurs minimales prévues par le règlement n° 43.
- 19 La Commission fait valoir que, en l'absence de dispositions d'harmonisation au niveau communautaire, les États membres peuvent, certes, définir le niveau de protection de la sécurité routière qu'ils jugent approprié sur leur territoire et arrêter des mesures visant à protéger la sécurité publique. La Commission estime, toutefois, que la République portugaise n'a pas apporté d'éléments permettant de considérer

que l'utilisation d'un quelconque film coloré, quelles qu'en soient la couleur et les caractéristiques, notamment en termes de facteur de transmission lumineuse, présente un risque pour la sécurité publique et/ou pour la sécurité routière. La disposition litigieuse ne serait ni nécessaire ni proportionnée aux objectifs recherchés.

- 20 La République portugaise ne conteste pas les faits présentés dans la requête. Par contre, elle exprime son désaccord quant à l'interprétation, la valeur et la signification de certains faits.
- 21 Tout d'abord, la République portugaise soutient qu'il n'y avait pas lieu pour la Commission d'introduire un recours à son encontre dès lors que cet État membre avait signifié, au cours de la procédure précontentieuse, qu'il procédait à une modification de sa législation dans le sens préconisé par la Commission. Le projet de modification qui a été notifié à cette dernière implique, selon la République portugaise, que cet État membre a levé l'interdiction visée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003.
- 22 Ensuite, tout en admettant que cette disposition constitue une restriction à la libre circulation des marchandises, la République portugaise fait valoir qu'elle est en tout état de cause justifiée par des objectifs de sécurité routière et de sécurité publique.
- 23 La République portugaise souligne ainsi que l'interdiction vise à permettre aux autorités compétentes de voir rapidement, depuis l'extérieur, l'intérieur des véhicules automobiles, sans qu'il soit nécessaire d'immobiliser ceux-ci, aux fins, en premier lieu, de vérifier le respect du port obligatoire de la ceinture de sécurité et, en second lieu, d'identifier d'éventuels délinquants, dans un souci de lutte contre la criminalité.



24 Enfin, la République portugaise ne considère pas qu'il existe des moyens moins restrictifs qui permettent de garantir la réalisation des objectifs de sécurité routière et de sécurité publique qu'elle s'est fixés. Elle fait observer, à cet égard, que l'interdiction d'apposer des films colorés sur les vitrages de véhicules n'est pas totale, mais partielle, en ce sens qu'elle ne s'applique ni aux bennes des automobiles servant au transport de marchandises ni à des véhicules non automobiles, tels que les navires.

### *Appréciation de la Cour*

25 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'un recours au titre de l'article 226 CE, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir arrêts du 17 janvier 2002, *Commission/Belgique*, C-423/00, Rec. p. I-593, point 14, et du 7 juin 2007, *Commission/Belgique*, C-254/05, Rec. p. I-4269, point 39).

26 Or, en l'espèce, il est constant que, à l'expiration du délai de deux mois imparti dans l'avis motivé, la République portugaise n'avait pas abrogé l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 interdisant d'apposer des films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles. La circonstance que cet État membre a, par la suite, notifié un projet de réglementation ne contenant pas la disposition litigieuse ne change rien à l'existence de cette disposition au moment pertinent.

- 27 Il convient, par conséquent, d'examiner la conformité de ladite disposition, telle que rappelée au point 6 du présent arrêt, avec les dispositions du droit communautaire et du droit de l'Espace économique européen visées par la Commission.
- 28 Il importe de relever que la directive 92/22 régit non pas les films colorés destinés à être apposés sur les vitrages des véhicules automobiles, mais uniquement les vitrages équipant dès l'origine ces véhicules, à savoir les vitres teintées.
- 29 En l'absence d'harmonisation communautaire, l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 doit, par conséquent, être examiné à l'aune des dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des marchandises et des dispositions correspondantes de l'accord EEE.
- 30 Ces dernières étant rédigées en des termes quasi identiques à celles du traité, les considérations qui suivent relatives aux articles 28 CE et 30 CE doivent être entendues comme s'appliquant aux dispositions correspondantes de l'accord EEE, à savoir les articles 11 et 13 de cet accord.

— Sur l'existence d'une restriction à la libre circulation des marchandises

- 31 Selon une jurisprudence constante, toute réglementation des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentielle-

ment, le commerce intracommunautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, interdites par l'article 28 CE (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, point 5; du 19 juin 2003, *Commission/Italie*, C-420/01, Rec. p. I-6445, point 25, et du 8 novembre 2007, *Ludwigs-Apotheke*, C-143/06, Rec. p. I-9623, point 25).

32 En l'espèce, la République portugaise admet que l'interdiction prévue à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, laquelle vise l'apposition de films colorés sur le pare-brise et les vitrages correspondant aux sièges des passagers des véhicules automobiles, restreint la commercialisation de ces produits au Portugal.

33 Il y a lieu, en effet, de constater que les éventuels intéressés, commerçants ou particuliers, sachant qu'il leur est interdit d'apposer de tels films sur le pare-brise et les vitres correspondant aux sièges des passagers des véhicules automobiles, n'ont pratiquement aucun intérêt à en acheter.

34 La seule exception à l'interdiction visée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 concerne l'apposition de films colorés sur les bennes de véhicules automobiles servant au transport de marchandises et sur les véhicules non automobiles.

35 La disposition litigieuse affecte, par conséquent, la commercialisation au Portugal de la quasi totalité des films colorés, légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres ou dans des États parties à l'accord EEE, en vue de leur apposition sur les vitrages de véhicules automobiles.

36 Il s'ensuit que l'interdiction visée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens des dispositions des articles 28 CE et 11 de l'accord EEE. Cette mesure est incompatible avec les obligations résultant de ces dispositions, à moins qu'elle ne puisse être objectivement justifiée.

— Sur l'existence d'une justification

37 Selon une jurisprudence constante, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation ne peut être justifiée que par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE ou par l'une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, point 8), à condition que, dans l'un ou l'autre cas, cette mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêts du 8 mai 2003, *ATRAL*, C-14/02, Rec. p. I-4431, point 64; du 10 novembre 2005, *Commission/Portugal*, C-432/03, Rec. p. I-9665, point 42, et du 7 juin 2007, *Commission/Belgique*, précité, point 33).

38 En l'espèce, les justifications avancées par la République portugaise ont trait, d'une part, à la lutte contre la criminalité dans le cadre de la protection de la sécurité publique et, d'autre part, au contrôle du respect du port obligatoire de la ceinture, lequel relève du domaine de la sécurité routière. La lutte contre la criminalité et la sécurité routière peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une entrave à la libre circulation des marchandises (voir, concernant la sécurité routière, arrêt du 15 mars 2007, *Commission/Finlande*, C-54/05, Rec. p. I-2473, point 40 et jurisprudence citée).

- 39 Il appartient, toutefois, aux États membres de démontrer que leur réglementation est propre à garantir la réalisation de tels objectifs et conforme au principe de proportionnalité (voir en ce sens, notamment, arrêt du 20 septembre 2007, *Commission/Pays-Bas*, C-297/05, Rec. p. I-7467, point 76 et jurisprudence citée).
- 40 À cet égard, la République portugaise n'a apporté qu'un élément au soutien de la mesure litigieuse, à savoir qu'elle permet de procéder à un contrôle immédiat de l'habitacle des véhicules automobiles par une simple observation depuis l'extérieur.
- 41 Si l'interdiction visée à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003 apparaît, certes, de nature à faciliter une telle observation et, par conséquent, apte à atteindre les objectifs de lutte contre la criminalité et de sécurité routière, il n'en découle pas qu'elle est nécessaire pour atteindre ces objectifs et qu'il n'existe pas d'autres moyens moins restrictifs pour y parvenir.
- 42 En effet, le contrôle visuel en question n'est qu'un moyen parmi d'autres à la disposition des autorités compétentes pour lutter contre la criminalité et contre les infractions au port obligatoire de la ceinture de sécurité.
- 43 Le caractère prétendument nécessaire de la mesure litigieuse est d'autant moins prouvé que, lors de l'audience, la République portugaise a admis qu'elle permettait la commercialisation sur son territoire de véhicules automobiles équipés dès l'origine de vitrages teintés dans les limites prévues par la directive 92/22. Or, ces vitrages teintés, à l'instar des films colorés en cause, peuvent empêcher tout examen visuel, depuis l'extérieur, de l'intérieur des véhicules.

- 44 Par conséquent, sauf à admettre que, s'agissant des véhicules automobiles équipés dès l'origine de vitrages teintés, les autorités compétentes ont renoncé à assurer la lutte contre la criminalité et la sécurité routière, force est de constater qu'elles doivent avoir recours à d'autres méthodes pour identifier les délinquants et les éventuels contrevenants au port obligatoire de la ceinture de sécurité.
- 45 Par ailleurs, la République portugaise n'a pas démontré que l'interdiction, pour autant qu'elle porte sur l'ensemble des films colorés, est nécessaire pour assurer la sécurité routière et la lutte contre la criminalité.
- 46 En effet, ainsi qu'il a été souligné par la Commission lors de l'audience, les films colorés comprennent une large gamme allant des films transparents aux films quasi opaques. Cette donnée, qui n'a pas été contestée par la République portugaise, implique que, au moins certains films, à savoir ceux qui présentent un degré de transparence suffisant, permettent l'examen visuel souhaité de l'habitacle des véhicules automobiles.
- 47 Il s'ensuit que cette interdiction doit être considérée comme étant excessive et, partant, disproportionnée par rapport aux objectifs recherchés.
- 48 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de constater que, en interdisant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE ainsi que 11 et 13 de l'accord EEE.

## Sur les dépens

- <sup>49</sup> Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République portugaise et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En interdisant à l'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 40/2003, du 11 mars 2003, l'apposition de films colorés sur les vitrages des véhicules automobiles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 30 CE ainsi que 11 et 13 de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992.**
  
- 2) **La République portugaise est condamnée aux dépens.**

Signatures