

## DROIT DE L'UNION EUROPEENNE II (2096)

Documents autorisés : Traité sur l'Union européenne – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Traitez l'un des deux sujets au choix.

### SUJET 1 – CAS PRATIQUE

---

Monsieur Béhémouth est né à Budapest en 1968. À l'occasion d'un voyage en Italie, il fait la rencontre de Margarita Sarfati dont il tombe éperdument amoureux. En 2012, les deux se marient en Espagne où Margarita a fait ses études. En 2017, le couple décide de s'installer dans la petite commune de Stipacci au Nord de l'Italie. Azazello et Woland, les jumeaux de Monsieur Béhémouth nés d'un précédent mariage, rejoignent leur père après avoir obtenu leur baccalauréat à Budapest avec la meilleure mention. Ils décident de poursuivre leurs études supérieures en Italie. Monsieur Béhémouth entend quant à lui se lancer dans l'élevage de chats norvégiens tout en continuant à exercer son activité d'import-export de cornichons hongrois. Pour ce faire, il doit acheter un terrain. À la suite des dernières élections, la commune de Stipacci est dirigée par une nouvelle administration composée essentiellement d'élus de la liste « Friuli first ». Elle a décidé une série de mesures en vue de mettre en œuvre son programme. La première mesure est une bourse au mérite attribuée aux bacheliers ayant obtenu leur diplôme avec la mention Très bien. Il est exigé que le baccalauréat ait été passé dans un lycée de la région. La deuxième mesure consiste à percevoir une redevance environnementale sur tout bien introduit dans la région au motif que le transport par camions est polluant. La troisième mesure impose un contrôle vétérinaire préalable à l'entrée dans le territoire de la commune des animaux domestiques qui ne sont pas « italiens du nord » (*sic* !). La quatrième mesure consiste à soumettre à autorisation l'achat par des ressortissants d'autres États de terrains sur le territoire de la commune. Parallèlement, les partisans de « Friuli first » ont créé l'association StipacciNostra dont l'objet social est de promouvoir la culture locale. À cet effet, l'association a lancé deux projets. D'une part, elle mène une campagne publicitaire « Km 0 : dépensez local ! » visant à inciter les consommateurs à choisir les produits locaux et à solliciter les entreprises de la région. Un membre du conseil municipal élu de la liste « Friuli first » a délivré toute une série d'interviews dans les médias régionaux sur cette initiative qu'il juge bénéfique pour l'environnement. D'autre part, l'association a créé une monnaie locale – le schilling vert – qui permet aux consommateurs de payer les produits et services proposés par les entrepreneurs établis dans la région. Les consommateurs se procurent des schillings auprès de l'association et peuvent ainsi profiter d'une remise de 15 % consentie par les entrepreneurs locaux.

Monsieur Béhémouth vous demande conseil pour contester la compatibilité avec le droit de l'Union des mesures de la commune et les actions de l'association.

## SUJET 2 – COMMENTAIRE

---

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

30 janvier 2018

Dans les affaires jointes C-360/15 et C-31/16,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) (C-360/15) et par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) (C-31/16), par décisions des 5 juin 2015 et 13 janvier 2016, parvenues à la Cour, respectivement, les 13 juillet 2015 et 18 janvier 2016, dans les procédures

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort

contre

X BV (C-360/15),

et

Visser Vastgoed Beleggingen BV

contre

Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16),

LA COUR (grande chambre),

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation 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), ainsi que des articles 34 à 36 et 49 à 55 TFUE.

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, (...) pour le second, Visser Vastgoed Beleggingen BV (ci-après « Visser ») au Raad van de gemeente Appingedam (conseil communal d'Appingedam, Pays-Bas) au sujet de règles contenues dans un plan d'occupation des sols, en vertu desquelles certaines zones géographiques situées à l'extérieur du centre-ville sont exclusivement affectées au commerce de détail de biens volumineux. (...)

Les litiges au principal et les questions préjudicielles (...)

Affaire C-31/16

47 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, il existe sur le territoire de la commune d'Appingedam, à l'extérieur du quartier commerçant historique du centre-ville, une zone commerciale comprenant des commerces de biens volumineux, appelée Woonplein. Cette zone commerciale accueille, notamment, des commerces de meubles, de cuisines, de décoration, de bricolage, de matériaux de construction, d'articles de jardin, de vélos, d'articles de sport équestre, d'automobiles et de pièces détachées pour automobiles.

48 En vertu de l'article 18 du plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam, la Woonplein a été affectée exclusivement au commerce de détail de biens volumineux.

49 Visser, propriétaire de surfaces commerciales sur la Woonplein, souhaite louer l'une d'entre elles à Bristol BV, qui exploite une chaîne de magasins de chaussures et de vêtements en libre-service à prix cassés.

50 Visser a introduit devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) un recours contre la décision du conseil communal d'Appingedam établissant le plan d'occupation des sols, dans la mesure où celui-ci n'autorise pas l'installation, sur la Woonplein, de commerces de détail de chaussures et de vêtements. À l'appui de son recours, elle invoque notamment la méconnaissance par ce plan des articles 9 et 10 de la directive 2006/123.

51 Le conseil communal d'Appingedam rétorque que des considérations d'aménagement du territoire justifient qu'un commerce de détail de chaussures et de vêtements ne puisse s'installer que dans le centre-ville. Il précise que cette règle vise à maintenir la viabilité du centre-ville, à garantir le bon fonctionnement du centre commercial qui s'y trouve et à éviter autant que possible l'inoccupation structurelle de locaux dans le centre-ville.

52 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La notion de "service", visée à l'article 4, point 1, de la directive 2006/123, doit-elle être interprétée en ce sens que le commerce de détail qui consiste à vendre des marchandises à des consommateurs, telles que des chaussures et des vêtements, constitue un service, soumis aux dispositions de cette directive en vertu de son article 2, paragraphe 1 ?

2) Afin de maintenir la viabilité du centre-ville et d'éviter les locaux inoccupés en zone urbaine, la règle en cause vise à empêcher certaines formes de commerce de détail, telles que la vente de chaussures et de vêtements, en dehors du centre-ville. Compte tenu du considérant 9 de la directive 2006/123, une réglementation contenant une telle règle échappe-t-elle au champ d'application de cette directive, au motif que de telles règles doivent être considérées comme des "réglementations relatives à l'aménagement des zones urbaines et rurales [...] qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé" ?

3) Pour considérer qu'une situation présente un caractère transfrontalier, suffit-il de constater qu'il ne peut aucunement être exclu qu'une entreprise de vente au détail située dans un autre État membre pourrait s'établir sur place ou que des clients de l'entreprise de vente au détail pourraient provenir d'un autre État membre, ou faut-il qu'il existe des indications concrètes en ce sens ?

4) Le chapitre III (liberté d'établissement) de la directive 2006/123 s'applique-t-il à des situations purement internes ou, pour apprécier si ce chapitre est applicable, la jurisprudence de la Cour relative aux dispositions du traité sur la liberté d'établissement et la libre circulation des services dans des situations purement internes s'applique-t-elle ?

5) a) Une règle contenue dans un plan d'occupation des sols, telle que la règle en cause, relève-t-elle du champ d'application de la notion d'"exigence" visée à l'article 4, point 7, et à l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, et non du champ d'application de la notion de "régime d'autorisation" visée à l'article 4, point 6, ainsi qu'aux articles 9 et 10, de la directive 2006/123 ?

b) L'article 14, point 5, de la directive 2006/123 – dans l'hypothèse où une règle telle que la règle en cause relève du champ d'application de la notion d'"exigence" – ou les articles 9 et 10 de la directive 2006/123 – dans l'hypothèse où une règle telle que la règle en cause relève du champ d'application de la notion de "régime d'autorisation" – s'opposent-ils à ce qu'un conseil communal établisse une réglementation telle que la règle en cause ?

6) Une règle telle que celle en cause relève-t-elle du champ d'application des articles 34 à 36 TFUE ou des articles 49 à 55 TFUE et, dans l'affirmative, les exceptions reconnues par la Cour sont-elles alors applicables, pour autant que leurs conditions sont réunies ? » (...)

Sur les questions préjudicielles (...)

Affaire C-31/16

Sur la première question

84 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits tels que des chaussures et des vêtements constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.

85 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que les doutes de la juridiction de renvoi à cet égard sont principalement liés à la circonstance que la Cour a considéré, dans l'arrêt du 26 mai 2005, *Burmanjer e.a.* (C-20/03, EU:C:2005:307, points 33 à 35), qu'un régime national de vente ambulante concernant les conditions exigées pour la commercialisation d'un certain type de marchandises était soumis aux dispositions du traité FUE régissant la libre circulation des marchandises et non à celles relatives à la libre prestation des services.

86 Ainsi qu'il a été relevé au point 58 du présent arrêt, la directive 2006/123 s'applique, conformément à son article 2, paragraphe 1, aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre, à l'exclusion des activités et des matières visées à son article 2, paragraphes 2 et 3.

87 En outre, conformément à l'article 4, point 1, de ladite directive, aux fins de cette dernière, on entend par « service » toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 57 TFUE.

88 En l'occurrence, il ne fait pas de doute que l'activité de commerce de détail en cause au principal, d'une part, constitue une activité économique non salariée exercée contre rémunération et, d'autre part, ne relève pas des exclusions du champ d'application de la directive 2006/123 visées à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de celle-ci. De plus, les activités de caractère commercial sont expressément mentionnées à l'article 57 TFUE dans la liste exemplative des prestations que cet article définit comme des services.

89 Par ailleurs, le considérant 33 de la directive 2006/123 met en exergue le fait que les services couverts par celle-ci concernent une grande variété d'activités en constante évolution

et indique expressément que se retrouvent, parmi ces activités, les services fournis à la fois aux entreprises et aux consommateurs, tels que la distribution.

90 L'affaire au principal concernant le commerce de biens, il importe encore de relever que le considérant 76 de la directive 2006/123, tout en se référant à l'articulation entre celle-ci et les articles 34 à 36 TFUE relatifs à la libre circulation des marchandises, se limite à préciser que les restrictions auxquelles elle a trait visent les exigences applicables à l'accès aux activités de services ou à leur exercice et non celles applicables aux biens en tant que tels. Or, ainsi que l'a souligné la Commission, les règles du plan d'occupation des sols en cause au principal concernent non pas les biens en tant que tels, mais les conditions d'implantation géographique d'activités portant sur la vente de certains biens et, partant, les conditions d'accès à ces activités.

91 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'activité de commerce de détail de produits tels que des chaussures et des vêtements relève de la notion de « service », au sens de l'article 4, point 1, de cette directive.

92 Cette interprétation ne saurait être remise en cause par la jurisprudence de la Cour, mentionnée par la juridiction de renvoi, ayant trait à l'articulation entre, d'une part, les dispositions du traité FUE relatives à la libre prestation des services et, d'autre part, celles régissant les autres libertés fondamentales garanties par ledit traité, laquelle ne saurait être transposée à la détermination du champ d'application de la directive 2006/123.

93 En effet, admettre que cette directive ne s'applique pas lorsque les circonstances de l'espèce concernée se rattachent à la liberté d'établissement, comme le propose le gouvernement néerlandais, risquerait de priver, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 76 de ses conclusions, le chapitre III de ladite directive, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, de son champ d'application et, partant, cette directive, en ce qu'elle vise à éliminer les obstacles à l'exercice de la liberté d'établissement, de son effet utile.

94 D'une manière plus générale, le fait que l'applicabilité de la directive 2006/123 ne dépende pas d'une analyse préalable de l'importance de l'aspect relatif à la libre prestation des services au regard des circonstances propres à chaque affaire est de nature à contribuer à la réalisation de l'objectif de sécurité juridique que cette directive vise à assurer, ainsi qu'il résulte du considérant 5 de celle-ci.

95 Une telle analyse présenterait en outre une complexité toute particulière à l'égard du commerce de détail de produits, étant donné que ce commerce comprend à l'heure actuelle, outre l'acte juridique de vente, une gamme croissante d'activités ou de services étroitement imbriqués les uns aux autres qui ont pour objet d'amener le consommateur à conclure cet acte avec tel opérateur économique plutôt qu'avec tel autre, de le conseiller et de l'assister à l'occasion dudit acte ou encore d'offrir des services après-vente, et qui sont susceptibles de varier amplement selon le commerçant concerné.

96 De surcroît, l'examen simultané d'une mesure nationale au regard des dispositions de la directive 2006/123 et de celles du traité FUE, dans l'hypothèse où il s'avérerait impossible de déterminer si les aspects relatifs à la libre prestation des services priment sur ceux afférents à d'autres libertés fondamentales, reviendrait à introduire un examen au cas par cas, au titre du droit primaire, et remettrait ainsi en cause l'harmonisation ciblée opérée par ladite directive (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, points 37 et 38).

97 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.

Sur la quatrième question

98 Par sa quatrième question, à laquelle il convient de répondre en deuxième lieu, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, s'appliquent à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

99 À cet égard, il importe, tout d'abord, de relever que le libellé desdites dispositions n'énonce aucune condition relative à l'existence d'un élément d'extranéité. En particulier, l'article 9, paragraphe 1, l'article 14 et l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123, qui portent, respectivement, sur les régimes d'autorisation, les exigences interdites et les exigences soumises à évaluation, ne font référence à aucun aspect transfrontalier.

100 Ensuite, s'agissant du contexte dans lequel s'inscrit le chapitre III de la directive 2006/123, l'article 2, paragraphe 1, de cette dernière dispose, en termes généraux, sans opérer de distinction entre les activités de services comportant un élément d'extranéité et les activités de services dépourvues de tout élément de cette nature, que cette directive s'applique aux « services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre ».

101 De même, l'article 4, point 2, et l'article 4, point 5, de la directive 2006/123, qui définissent les notions, respectivement, de « prestataire » et d'« établissement », ne font référence à aucun élément transfrontalier. S'il est vrai que ces dispositions renvoient aux articles 54 et 49 TFUE, un tel renvoi n'est opéré qu'à la seule fin d'indiquer que les notions de « personne morale » et d'« activités économiques », mentionnées à l'article 4, point 2, et à l'article 4, point 5, de cette directive, doivent être comprises à la lumière de ces mêmes articles 54 et 49 TFUE.

102 Par contraste, il y a lieu d'observer que, pour ce qui est des dispositions du chapitre IV de la directive 2006/123, relatif à la libre circulation des services, le législateur de l'Union a pris soin de préciser, à plusieurs reprises, notamment à l'article 16, paragraphe 1, et à l'article 18, paragraphe 1, de ladite directive, que ces dispositions concernent le droit des prestataires « de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis » et visent l'hypothèse « d'un prestataire ayant son établissement dans un autre État membre ».

103 Enfin, l'interprétation selon laquelle les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 s'appliquent non seulement au prestataire désirant s'établir dans un autre État membre, mais aussi à celui désirant s'établir dans son propre État membre est conforme aux objectifs poursuivis par cette directive.

104 À cet égard, il convient de relever que la directive 2006/123, ainsi qu'il ressort de son article 1er, lu en combinaison avec les considérants 2 et 5 de celle-ci, édicte des dispositions générales visant à éliminer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre ces derniers, afin de contribuer à la réalisation d'un marché intérieur des services libre et concurrentiel (arrêt du 1er octobre 2015, *Trijber et Harmsen*, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, point 44).

105 Or, la pleine réalisation du marché intérieur des services requiert, avant tout, la suppression des obstacles que rencontrent les prestataires pour s'établir dans les États

membres, que ce soit dans leur propre État membre ou dans un autre État membre, et qui sont susceptibles de porter atteinte à leur capacité de fournir des services à des destinataires se trouvant dans l'ensemble de l'Union.

106 Aux fins de la mise en place d'un véritable marché intérieur des services, l'approche retenue par le législateur de l'Union dans la directive 2006/123 repose, ainsi que l'énonce son considérant 7, sur un cadre juridique général composé d'une combinaison de mesures diverses destinées à assurer un degré élevé d'intégration juridique dans l'Union, au moyen, notamment, d'une harmonisation portant sur des aspects précis de la réglementation des activités de services.

107 Par conséquent, sous peine de porter atteinte à l'effet utile du cadre juridique spécifique que le législateur de l'Union a voulu instituer en adoptant la directive 2006/123, il convient d'admettre, contrairement à ce que le gouvernement allemand a avancé lors de l'audience, que la portée de cette directive est susceptible de s'étendre, le cas échéant, au-delà de ce que prévoient strictement les dispositions du traité FUE afférentes à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services, sans préjudice de l'obligation pour les États membres, au titre de l'article 3, paragraphe 3, de ladite directive, d'appliquer les dispositions de celle-ci conformément aux règles dudit traité (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, *Rina Services e.a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, points 39 et 40).

108 Le constat selon lequel les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 s'appliquent également dans des situations purement internes est encore conforté par l'examen des travaux préparatoires de cette directive. En effet, il ressort de ces travaux que les propositions d'amendement déposées lors des débats devant le Parlement européen visant à ce que l'article 2, paragraphe 1, de cette directive soit reformulé de manière à limiter son champ d'application aux seules situations à caractère transfrontalier n'ont pas été retenues.

109 Quant à la circonstance, mise en avant par le gouvernement néerlandais lors de l'audience, que l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 TFUE constituent la base juridique de la directive 2006/123, il y a lieu de relever que ces dispositions, à la différence notamment des articles 49 et 56 TFUE, qui figurent pourtant aux mêmes chapitres 2 et 3 du titre IV de la troisième partie du traité FUE, ne font mention d'aucun élément d'extranéité. Il ne saurait donc en être inféré que la compétence du législateur de l'Union pour arrêter des directives afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 1, et de l'article 62 TFUE, comme c'est le cas de la directive 2006/123 pour ce qui est des activités de services, implique nécessairement l'existence d'un tel élément.

110 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la quatrième question que les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

Sur la troisième question

111 Eu égard à la réponse apportée à la quatrième question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

Sur les deuxième et cinquième questions

112 Par ses deuxième et cinquième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si les articles 9 et 10 ainsi que l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, lus en combinaison avec son article 4, points 6 et 7, et à la lumière de son considérant 9, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non-volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune.

113 Il y a lieu, à titre liminaire, de déterminer si une réglementation telle que celle en cause au principal relève de la notion de « régime d'autorisation » ou de celle d'« exigence », définies, respectivement, à l'article 4, point 6, et à l'article 4, point 7, de la directive 2006/123.

114 Conformément à l'article 4, point 6, de ladite directive, il convient d'entendre par « régime d'autorisation », aux fins de cette dernière, « 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 ».

115 Or, en l'occurrence, il apparaît, compte tenu des éléments dont la Cour dispose, que le plan d'occupation des sols en cause au principal ne relève pas de cette notion. En effet, si ce plan ouvre aux prestataires la possibilité de développer certaines activités de commerce de détail dans des zones géographiques déterminées, une telle possibilité procède non d'un acte formel obtenu à l'issue d'une démarche que ces prestataires auraient été tenus d'effectuer à cette fin, mais de l'approbation par le conseil communal d'Appingedam de règles d'application générale qui figurent dans ledit plan.

116 Ce constat ne saurait être remis en cause par le fait, relevé par la juridiction de renvoi, que tout intéressé peut être en mesure, en vertu d'autres dispositions du droit néerlandais poursuivant des finalités propres, de participer à la procédure administrative relative à l'adoption du plan d'occupation des sols, d'introduire un recours juridictionnel contre ce dernier, ou encore de demander une dérogation audit plan ou une révision de celui-ci.

117 En effet, ainsi que le relève la Commission, de telles possibilités répondent aux exigences de bonne administration et de protection juridique à l'égard des personnes susceptibles d'être concernées par l'adoption d'un plan d'occupation des sols.

118 Il s'ensuit que les articles 9 et 10 de la directive 2006/123, relatifs aux régimes d'autorisation, sont inapplicables à une réglementation telle que celle en cause au principal.

119 S'agissant de la notion d'« exigence », celle-ci doit être entendue, conformément à l'article 4, point 7, de ladite directive, comme visant, notamment, « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ».

120 En l'occurrence, il est constant que les règles du plan d'occupation des sols en cause au principal ont pour effet d'interdire l'activité de commerce de détail de produits non volumineux, tels que des chaussures et des vêtements, dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam.

121 La juridiction de renvoi relève toutefois que le considérant 9 de la directive 2006/123 précise que celle-ci « s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité », ce qui exclut, par voie de conséquence, « les exigences telles que [...] la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et

rurales, [...] ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé ».

122 Il convient de relever que ce considérant de la directive 2006/123 s'inscrit entièrement dans le cadre juridique établi par cette directive, laquelle, ainsi qu'il ressort des points 104 à 106 du présent arrêt, vise à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre ces derniers, dans le but de contribuer à la réalisation d'un véritable marché intérieur des services.

123 La directive 2006/123 n'a donc pas vocation à s'appliquer à des exigences qui ne peuvent pas être regardées comme étant constitutives de telles restrictions, dès lors qu'elles ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice, mais doivent être observées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé.

124 Cela étant précisé, il convient de constater que les règles en cause au principal, même si elles visent, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, n'en ont pas moins pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter. Elles s'adressent ainsi aux seules personnes qui envisagent de développer ces activités dans ces zones géographiques, à l'exclusion des personnes agissant à titre privé.

125 La jurisprudence issue de l'arrêt du 8 mai 2013, *Libert e.a.* (C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, points 103 à 107), mentionné dans la décision de renvoi, ne s'oppose pas à une telle conclusion. En effet, après avoir fait mention, au point 104 de cet arrêt, du considérant 9 de la directive 2006/123, la Cour a souligné, aux points 105 et 106 dudit arrêt, que les services concernés par la mesure nationale en cause relevaient expressément de l'exclusion visant, à l'article 2, paragraphe 2, sous j), de cette directive, les services sociaux relatifs au logement social et a ainsi constaté, au point 107 du même arrêt, que ladite directive n'était pas applicable à cette mesure.

126 Dans ces conditions, la conformité de la réglementation en cause au principal avec la directive 2006/123 doit être appréciée au regard des articles 14 et 15 de ladite directive, relatifs aux exigences interdites ou soumises à évaluation.

127 S'agissant de l'article 14, point 5, de la directive 2006/123, auquel l'énoncé de la cinquième question fait référence, cette disposition fait interdiction aux États membres de subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ».

128 Or, il ne ressort d'aucun élément à la disposition de la Cour que la réglementation en cause au principal comporterait une telle exigence.

129 Toutefois, il convient de rappeler que les États membres sont tenus, aux termes de l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2006/123, d'examiner si leur système juridique prévoit une ou plusieurs des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2,

de cette directive et, dans l'affirmative, de veiller à ce que celles-ci soient compatibles avec les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité prévues à l'article 15, paragraphe 3, de ladite directive. Selon l'article 15, paragraphe 1, seconde phrase, de la même directive, les États membres doivent adapter leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.

130 À cet égard, il convient de relever que cet article 15 est d'effet direct dans la mesure où, à la seconde phrase de son paragraphe 1, il met à la charge des États membres une obligation inconditionnelle et suffisamment précise d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec les conditions visées à son paragraphe 3.

131 En l'occurrence, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 143 de ses conclusions, en interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam, la réglementation en cause au principal contient une des exigences visées à l'article 15, paragraphe 2, de la directive 2006/123, puisqu'elle subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice à une limite territoriale, au sens de l'article 15, paragraphe 2, sous a), de cette directive.

132 Ainsi qu'il résulte du point 129 du présent arrêt, la directive 2006/123 ne s'oppose pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une telle limite territoriale, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité énoncées à son article 15, paragraphe 3, sont remplies.

133 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si tel est le cas dans l'affaire au principal.

134 Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement la condition de nécessité, telle qu'elle est définie à l'article 15, paragraphe 3, sous b), de la directive 2006/123, il ressort de la décision de renvoi que l'interdiction en cause au principal vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire.

135 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 147 de ses conclusions, conformément à l'article 4, point 8, de la directive 2006/123, lu à la lumière du considérant 40 de celle-ci, un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal.

136 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et cinquième questions que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la sixième question

137 Eu égard aux réponses apportées aux questions précédentes, il n'y a pas lieu de répondre à la sixième question, que la juridiction de renvoi a formulée à titre subsidiaire dans l'hypothèse où la directive 2006/123 ne s'appliquerait pas à l'affaire au principal.

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

(...)

2) L'article 4, point 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens que l'activité de commerce de détail de produits constitue un « service » aux fins de l'application de cette directive.

3) Les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

4) L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.