Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 11 mai 2023 [1]

Affaire C-278/22

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., anciennement ANTERRA d.o.o.
contre
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[demande de décision préjudicielle formée par l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb, Croatie)]

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Libre prestation des services –Portée de la directive 2006/123/CE – Article 2, paragraphe 2, sous b) – Services financiers – Crédit-bail financier et opérationnel – Articles 9 et 10 – Nécessité d'obtenir une autorisation d'une agence de surveillance »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle introduite par l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb, Croatie) porte essentiellement sur le champ d'application de la directive 2006/123/CE [2], également nommée la « directive services ». Il a été enjoint à une société qui louait en crédit-bail des véhicules automobiles à ses clients de mettre fin à ses activités sur le fondement de l'absence d'une autorisation valable de proposer des services financiers.

2. La Cour a déjà été confrontée à la question des diverses formes de crédits-bails, notamment dans le contexte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du droit de la consommation. Toutefois, il s'agit de la première affaire dans laquelle le crédit-bail doit être examiné dans le cadre de la directive 2006/123.

3. Dans les présentes conclusions, je proposerai à la Cour de ne pas exclure du champ d'application de la directive 2006/123 des activités telles que celles en cause au principal, qui consistent à offrir ce qu'il est convenu d'appeler un « crédit-bail opérationnel » ; ces dernières ne constituent pas des services financiers au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive. Un État membre ne saurait, dès lors, prévoir la gestion d'un régime d'autorisation par un organisme chargé de la surveillance des marchés financiers.

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO 2006, L 376, p. 36).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union : la directive 2006/123

4. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123, cette directive ne s'applique pas aux « 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 [du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (JO 2006, L 177, p. 1)] ».

5. La section 1 du chapitre III [3] de la directive 2006/123 concerne les « [a]utorisations » et contient les articles 9 à 13.

6. L'article 9 de la directive 2006/123, intitulé « Régimes d'autorisation », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. »

7. L'article 10 de la directive 2006/123, intitulé « Conditions d'octroi de l'autorisation », est libellé comme suit :

« 1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

a) non discriminatoires ;

b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;

d) clairs et non ambigus ;

e) objectifs ;

[3] Le chapitre III de la directive 2006/123 porte sur la liberté d'établissement des prestataires de services.

f) rendus publics à l'avance ;

g) transparents et accessibles.

3. Les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre ou dans le même État membre. Les points de liaison visés à l'article 28, paragraphe 2, et le prestataire assistent l'autorité compétente en fournissant les informations nécessaires sur ces exigences.

4. L'autorisation doit permettre au prestataire d'avoir accès à l'activité de services ou de l'exercer sur l'ensemble du territoire national, y compris par la création d'agences, de succursales, de filiales ou de bureaux, sauf lorsqu'une autorisation propre à chaque implantation ou une limitation de l'autorisation à une partie spécifique du territoire national est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

5. L'autorisation est octroyée dès qu'un examen approprié des conditions de son octroi a établi que ces conditions étaient remplies.

6. Excepté lorsque l'autorisation est octroyée, toute décision des autorités compétentes, y compris le refus ou le retrait de l'autorisation, doit être dûment motivée et doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ou autres instances de recours.

7. Le présent article ne remet pas en cause la répartition des compétences locales ou régionales des autorités de l'État membre compétentes pour délivrer les autorisations. »

B. Le droit croate

8. L'article 15, paragraphe 1, du Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (loi sur l'Agence croate de surveillance des services financiers, *Narodne novine*, br. 140/05, 154/11 et 12/12) prévoit que, dans l'exercice de ses prérogatives publiques, la Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agence croate de surveillance des services financiers, ci-après l'« Agence ») est habilitée à adopter des dispositions d'application sur le fondement de cette loi et 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.

9. L'article 15, paragraphe 2, de la loi sur l'Agence prévoit que, dans l'exercice de ses prérogatives publiques, l'Agence est habilitée à effectuer une surveillance des activités des entités surveillées visées dans les dispositions du paragraphe 1 de cet article ainsi que des personnes morales exerçant des activités d'affacturage, à moins que ces dernières ne soient réalisées par des banques dans le cadre de leurs activités enregistrées. L'Agence est également habilitée à imposer des mesures aux fins de remédier aux illégalités et irrégularités constatées.

10. L'article 3, paragraphe 1, du Zakon o leasingu (loi sur le crédit-bail, *Narodne novine*, br. 141/13) prévoit qu'une société de crédit-bail est une société commerciale établie en Croatie et 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 cette loi.

11. 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 ensuite le crédit-preneur à l'utiliser pendant une durée déterminée, le crédit-preneur s'engageant en contrepartie à verser une redevance.

12. 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, ce dernier peut être un crédit-bail financier ou un crédit-bail opérationnel.

13. 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.

14. 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 restent, en grande partie, supportés par le crédit-bailleur, à savoir qu'ils ne sont pas transférés au crédit-preneur.

15. 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 cette loi, une société de crédit-bail d'un État membre visée à l'article 46 de ladite loi et une succursale d'une société de crédit-bail d'un pays tiers visée à l'article 48 de la même loi.

III. Les faits, la procédure au principal et les questions préjudicielles

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o. (ci-après « Autotechnica ») est une société immatriculée en Croatie qui exerce des activités de « location-bail de véhicules automobiles », de « location de voitures particulières ou de camions (avec et sans chauffeur) et location-bail de ces véhicules » et de « location de bicyclettes, de scooters et véhicules similaires et location-bail de ces derniers ». Il s'agit d'une filiale d'une société mère établie dans un autre État membre de l'Union dans lequel cette société fournit des services du même type que ceux en cause dans la présente affaire.

17. Lors d'un contrôle spécial d'Autotechnica, l'Agence a constaté que cette société avait conclu trois contrats (pour quatre véhicules) de mise en location à long terme et que, ultérieurement, à la demande expresse de ses clients, elle les avait achetés auprès du fournisseur, de sorte que la requérante en a acquis la propriété et les a mis à la disposition des clients pour usage. Compte

tenu de ces éléments, l'Agence a considéré qu'Autotechnica exerçait, en substance, une activité de crédit-bail sans autorisation valable. Par décision du 14 février 2019, elle a donc interdit à Autotechnica d'exercer des activités de crédit-bail sans autorisation valable.

18. Autotechnica a saisi la juridiction de renvoi d'un recours tendant à l'annulation de la décision du 14 février 2019. Elle invoque une violation des droits qu'elle tire, selon elle, du droit de l'Union, en faisant valoir que la République de Croatie ne pouvait pas traiter le crédit-bail opérationnel comme un service financier, de sorte que la fourniture de tels services, comme la location-bail de véhicules automobiles, ne devrait pas être placée sous la surveillance de l'Agence.

19. La juridiction de renvoi relève que la directive 2013/36/UE [4] se réfère exclusivement au crédit-bail financier et ne couvre pas le crédit-bail opérationnel. Il conviendrait alors, par un raisonnement a contrario, d'appliquer les dispositions de la directive 2006/123 au crédit-bail opérationnel. Il ressort du considérant 33 et de l'article 2 de cette directive que celle-ci couvre une grande variété de services, y compris la location-bail de véhicules automobiles, qui peuvent être considérés comme des services de crédit-bail opérationnel.

20. La juridiction de renvoi ajoute que la réglementation croate en cause au principal est susceptible d'empêcher ou de dissuader Autotechnica et les personnes d'autres États membres souhaitant s'établir en Croatie d'exercer des activités commerciales de location ou de crédit-bail opérationnel, de sorte que cette réglementation pourrait ne pas respecter les exigences découlant de l'article 49 TFUE.

21. C'est dans ce contexte que, par décision du 12 avril 2022, parvenue à la Cour le 22 avril 2022, l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 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], 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) nº 575/2013 [du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1)] ?

2) Si la [première partie de la] première question appelle une réponse affirmative, mais qu'il est répondu par la négative à la [seconde partie de la première] question, l'habilitation de [l'Agence] à contrôler, sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, [de la 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] ?

[4] Directive 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 (JO 2013, L 176, p. 338).

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] doivent-ils être interprétés d'une manière susceptible de permettre à la législation nationale (la 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 ? »

22. Des observations écrites ont été déposées par les parties au principal, par les gouvernements croate et néerlandais, ainsi que par la Commission européenne. Toutes les parties, à l'exception du gouvernement néerlandais, ont participé à l'audience qui s'est tenue le 1er mars 2023.

IV. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

23. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le crédit-bail opérationnel constitue un « service financier », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123, et si un tel service doit être effectué par un « établissement financier », au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 26, du règlement nº 575/2013.

1. Qualification des contrats de crédit-bail en droit national

24. Il ressort de la question que la juridiction de renvoi opère une distinction entre trois types de situation différents : les services de location de véhicules automobiles, le crédit-bail opérationnel et le crédit-bail financier. Ces notions trouvent toutes leur origine dans le droit civil national. Elles n'ont pas, en tant que telles et à ce jour, fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, ce qui implique qu'elles ne sont pas définies positivement au niveau de l'Union. Il convient donc, à titre liminaire et aux fins des présentes conclusions, de clarifier brièvement ces notions.

25. La présente affaire n'a pas pour objet de procéder à une comparaison globale entre différents codes civils nationaux en ce qui concerne les contrats de location, les contrats de crédit-bail opérationnel et les contrats de crédit-bail financier. Toutefois, on peut affirmer que si les contrats de location ont constitué un objet central du droit civil national (des codes civils nationaux) depuis des siècles, tel n'est pas le cas des contrats de crédit-bail (qu'ils soient opérationnels ou financiers). La raison en est que les contrats de crédit-bail répondent à des besoins qui ne sont apparus qu'au cours des dernières décennies, comme je l'illustrerai dans la suite des présentes conclusions, notamment dans le cadre de contrats portant sur un véhicule automobile.

26. Les services de location de véhicules automobiles constituent la catégorie de services de location la plus facile à comprendre d'un point de vue juridique et économique. Il n'existe qu'une seule relation (juridique) : A, le propriétaire d'un véhicule automobile, loue ce dernier, en l'échange d'une redevance, à B, qui doit en disposer temporairement. Généralement, les véhicules automobiles sont loués à court terme. Cela peut s'inscrire dans un contexte professionnel, comme lors de voyages d'affaires, ou dans le cadre d'activités de loisirs, par exemple, pendant les vacances. La location de véhicules automobiles tend à s'effectuer indépendamment de la question de savoir

si le loueur du véhicule en possède un « dans la vie réelle » [5].

27. Les contrats de crédit-bail obéissent à une logique différente : une personne souhaite disposer d'un véhicule automobile, à titre permanent (c'est-à-dire de jour comme de nuit) et pour une durée déterminée. Ces contrats ne couvrent pas les besoins à court terme (affaires ou vacances), mais plutôt des besoins à moyen et long terme, ainsi que, surtout, les besoins quotidiens. Une personne souhaite utiliser un véhicule, chaque fois que cela lui convient, à des fins quotidiennes. La question de savoir qui possède réellement le véhicule devient secondaire. Ce qui compte, c'est qu'un véhicule est mis à la disposition d'une personne qui peut alors effectivement l'utiliser.

28. Dans le cadre d'un contrat de crédit-bail opérationnel, le crédit-preneur (l'utilisateur du véhicule) n'assume aucun risque lié à la propriété ou à la valeur résiduelle. Le crédit-bailleur (propriétaire du véhicule) conserve la propriété du véhicule et est responsable de l'entretien et de la réparation. Lorsque le contrat prend fin, le crédit-preneur restitue le véhicule au crédit-bailleur. En revanche, dans le cadre d'un contrat de crédit-bail financier, le crédit-preneur supporte les risques liés à la possession et à la valeur résiduelle. En général, le crédit-bailleur achète le véhicule à la demande du crédit-preneur et le loue pour une durée déterminée, en général plusieurs années. Le crédit-preneur effectue des paiements périodiques au titre du crédit-bail et est responsable de l'entretien et de la réparation. À la fin du contrat, le crédit-preneur a généralement la possibilité d'acheter le véhicule à hauteur de sa valeur résiduelle.

29. À titre d'exemple, le crédit-bail opérationnel fonctionne en général de la manière suivante : A désire un véhicule, généralement pour en faire un usage quotidien. À cette fin, A s'adresse à B, un spécialiste, le plus souvent un concessionnaire automobile ou, comme dans l'affaire qui nous occupe, une société spécialisée dans la mise à disposition de véhicules aux clients pendant une période déterminée. Soit B dispose déjà dans son parc automobile d'un véhicule disponible, soit, comme cela est plus probable, B se procurera un véhicule conformément aux souhaits de A, qui sera ensuite loué à A en crédit-bail.

30. B est le propriétaire du véhicule, au sens juridique du terme. A utilise le véhicule et verse une redevance pour cet usage. Diverses autres conditions sont déterminées par le contrat conclu entre A et B, telles qu'un kilométrage maximal et les frais à payer en cas de dépassement de ce kilométrage. À l'issue de la période prévue dans le contrat, le véhicule est rendu à B. Fondamentalement, les paiements effectués par A ne correspondent pas à l'amortissement de la valeur du véhicule. En d'autres termes, B supporte le risque économique lié à sa capacité à réutiliser, relouer, relouer en crédit-bail ou revendre le véhicule.

31. Le crédit-bail financier suit un schéma différent. L'arrangement initial est analogue à celui du crédit-bail opérationnel (voir point 29 des présentes conclusions). La différence entre ces deux crédits-bails réside dans l'amortissement du véhicule au moyen des paiements effectués entre A et B. En général, dans le cadre d'un crédit-bail financier, à l'issue de la période prévue, soit le véhicule est « payé » et la propriété est transférée de B à A, soit A a la possibilité d'acquérir le véhicule moyennant le paiement d'une somme finale. La seconde option est la plus répandue, ce qui implique que même le crédit-bail financier n'est pas nécessairement axé sur l'acquisition du véhicule. C'est logique : si l'acquisition du véhicule était au cœur des intentions des parties, celles-ci opteraient pour un contrat de vente ordinaire avec paiement différé.

[5] Les statistiques indiquent toutefois que tel est probablement le cas à l'heure actuelle. Ainsi, en 2020, selon Eurostat, la possession d'une automobile dans l'Union était de 0,53 véhicule par habitant ; voir article disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1.

32. En résumé, le crédit-bail – opérationnel ou financier – vise à placer un véhicule à la disposition d'un client afin qu'il soit utilisé. C'est la raison pour laquelle, dans les systèmes juridiques nationaux, le crédit-bail, et notamment le crédit-bail opérationnel, est généralement considéré comme un contrat de location comportant certaines spécificités.

33. En d'autres termes, même si les contrats de crédit-bail opérationnel comportent, le cas échéant, des éléments de location, de vente et de prêt, ils tendent à être traités essentiellement comme des contrats de location [6], dès lors que, conformément aux intentions des parties, ce contrat est principalement axé sur l'aspect locatif. Dans certains cas, le crédit-bail opérationnel et le crédit-bail financier sont même traités de manière identique en droit civil national [7].

34. Enfin, pour conclure la présente partie, il peut être supposé, eu égard aux informations dont dispose la Cour, que les services de crédit-bail opérationnel, tels qu'ils sont fournis par Autotechnica, sont proposés d'une manière telle que celle décrite aux points 28 à 30 des présentes conclusions.

2. Article 2, paragraphe 2, de la directive 2006/123

35. Cela nous amène au cœur de la première question préjudicielle : le crédit-bail opérationnel peut-il être considéré, dans des conditions telles que celles en cause au principal, comme un « service financier », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123 ?

36. Je rejette catégoriquement que cela puisse être le cas.

37. L'objet de la directive 2006/123 est défini à son article 1er comme étant l'établissement de « dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services ». Cette directive a un champ d'application large, puisqu'elle s'applique, en principe, à tous les services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre [8]. Les exceptions, autrement dit, les domaines auxquels ladite directive ne s'applique pas, sont énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la même directive.

38. Conformément à la logique générale de règle et d'exception qui sous-tend l'ensemble du marché intérieur, ces exceptions doivent être interprétées de manière restrictive. En outre, même s'il peut apparaître, à première vue, que les activités énumérées à l'article 2, paragraphe 2, sous a) à l), de la directive 2006/123 ne suivent aucune logique intrinsèque et constituent une juxtaposition incohérente et aléatoire dictée par des choix politiques du législateur de l'Union de l'époque [9], je soutiens néanmoins que celles-ci suivent une logique juridique. Des activités sont exclues pour l'une de ces trois raisons : parce que le législateur de l'Union a décidé de respecter la logique consacrée par le droit primaire [10] ; parce que, du moins dans certains États membres, elles

6 Tel est, par exemple, le cas en Espagne : voir arrêt du 19 janvier 2000 du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) (STS 203/2000 – ES:TS:2000:203). C'est également le cas en Allemagne ; voir Pierson, T., « Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings », *Juristische Schulung*, 2021, p. 8 à 12, à la p. 9. En Allemagne, même le crédit-bail financier est principalement traité dans les codes de droit civil concernant la location.

7 Tel est, par exemple, le cas en Pologne, où le crédit-bail donne lieu à l'acquisition du bien concerné.

8 Voir article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/123.

9 Il est notoire que le processus législatif conduisant à l'adoption de la directive 2006/123 a été difficile.

10 Voir, par exemple, les services dans le domaine des transports, y compris de services portuaires [article 2, paragraphe 2, sous d), de la directive 2006/123] ou les activités participant à l'exercice de l'autorité publique [article 2, paragraphe 2, sous i), de cette directive].

tendent à être effectuées par des organismes publics en raison de leur caractère sensible [11] ou parce qu'elles ont fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, rendant ainsi inutile l'application de cette directive. À titre d'exemples de cette dernière catégorie, on peut citer les services et réseaux de communications électroniques [12] et, selon moi, les services financiers [13]. Cela est corroboré par le considérant 18 de ladite directive, selon lequel il convient d'exclure les services financiers du champ d'application de la même directive « étant donné que ces activités font l'objet d'une législation [de l'Union] spécifique visant à réaliser, comme la [directive 2006/123], un véritable marché intérieur des services » [14].

39. L'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123 mentionne, à titre d'exemples [15], parmi les services financiers auxquels cette directive ne s'applique pas, 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 2013/36 [16]. Cette annexe énumère quinze activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle conformément à cette directive. L'une de ces activités est le crédit-bail financier [17] : le crédit-bail opérationnel n'y est pas mentionné.

40. Ce dernier constat permet déjà de conclure que le législateur de l'Union ne considère pas le crédit-bail opérationnel comme un service financier et qu'il relève dès lors du champ d'application de la directive 2006/123. Cela est également corroboré par le *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »*, non contraignant, mais illustratif, de la Commission, dans lequel il est indiqué que « les services qui ne constituent pas un service financier, tels que les services de location simple opérationnels consistant en la location de produits, ne sont pas couverts par cette exclusion » [18].

41. D'autres arguments plaident également en défaveur de la qualification du crédit-bail opérationnel comme service financier.

[11] Voir, à titre d'exemple, les activités de jeux [article 2, paragraphe 2, sous h), de la directive 2006/123] ou les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État [article 2, paragraphe 2, sous j), de cette directive].

[12] Voir article 2, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123.

[13] Voir article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123.

[14] La partie suivante de ce considérant reflète l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive. Cette exclusion devrait donc couvrir tous 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 2013/36.

[15] Il existe d'autres actes du droit dérivé de l'Union dans le domaine de la protection des consommateurs qui définissent ce qu'est un « service financier » aux fins de chaque acte. Voir article 2, sous b), de la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2002, concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, et modifiant les directives 90/619/CEE du Conseil, 97/7/CE et 98/27/CE (JO 2002, L 271, p. 16) et article 2, point 12, de la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2011, L 304, p. 64). Conformément à ces deux dispositions, un « service financier » est défini comme « tout service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux pensions individuelles, aux investissements ou aux paiements ». Toutefois, ces définitions ne sont pas propices à la résolution du problème juridique auquel nous sommes confrontés dans la présente affaire puisqu'elles ne vont pas au-delà de l'énumération établie à l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123.

[16] Le texte de la directive 2006/123 se réfère ici à la directive 2006/48, qui a précédé la directive 2013/36. En ce qui concerne l'article 163 de la directive 2013/36, les références à la directive 2006/48 doivent s'entendre comme étant faites à la directive 2013/36.

[17] Voir annexe I de la directive 2013/36, point 3. Il convient de noter à cet égard que la version en langue française fait exception en ce sens qu'elle ne mentionne que les « crédits-bails » sans autre précision. Cela ne modifie toutefois pas la présente analyse juridique, dès lors que, dans les autres versions linguistiques, il est clairement indiqué que cette disposition vise le « crédit-bail financier ».

[18] Voir *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services »*, Office des publications de l'Union européenne, 2007, point 2.1.2 ; disponible à l'adresse suivante : https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715.

42. Toute transaction commerciale comporte un élément financier au sens large, à savoir le prix ou la redevance payés pour un bien ou un service. Ainsi, à titre d'exemple, pour acheter une bouteille d'eau au supermarché, il convient de s'acquitter du prix correspondant ; pour prendre un train, il est nécessaire de payer un billet. Toutefois, la plupart des transactions commerciales ne constituent pas des services financiers. La question décisive est de savoir où se situe le centre de gravité : le contrat a-t-il pour objet l'acquisition ou la location pure et simple d'un bien ou d'un service ? Ou bien est-il destiné à *financer* l'acquisition d'un bien ou d'un service ?

43. En ce qui concerne le crédit-bail opérationnel, la réponse est claire : l'objet d'un contrat est de louer un véhicule automobile pour une durée déterminée. Les éléments financiers sont secondaires et ne sauraient, à eux seuls, conduire à qualifier le crédit-bail opérationnel de « service financier ».

44. À titre de remarque finale, mais importante, j'aimerais souligner qu'il importe peu, à cet égard, de savoir si, comme le soutient l'Agence, le crédit-bailleur acquiert le véhicule à la demande du crédit-preneur. Il s'agit d'une pratique courante concernant tout type de crédit-bail qui n'a aucune incidence sur la question de savoir si une opération constitue ou non un service financier.

45. En conclusion, le crédit-bail opérationnel ne constitue pas un service financier. Il s'ensuit, dès lors, qu'il n'est pas nécessaire que ce soit un « établissement financier », au sens de l'article 4, paragraphe 1, point 26, du règlement n° 575/2013, qui offre de tels services [19].

3. Proposition de réponse à la première question préjudicielle

46. En conclusion, je propose de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que le crédit-bail opérationnel ne constitue pas un « service financier », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123, et qu'il relève donc du champ d'application de cette directive.

B. Sur les deuxième et troisième questions préjudicielles

47. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les articles 9 à 13 de la directive 2006/123 ou l'article 49 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'exigence d'une autorisation préalable pour exercer l'activité de crédit-bail opérationnel. La troisième question préjudicielle se concentre sur une situation dans laquelle une société d'un État membre envisage de fournir les services de crédit-bail opérationnel, par l'intermédiaire d'une filiale, dans un autre État membre.

48. Je traiterai ces questions conjointement, étant donné que l'analyse juridique est la même. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires de services [20], doivent être

[19] Il en résulte que l'Autorité bancaire européenne a également estimé qu'une entité exerçant exclusivement l'activité de crédit-bail opérationnel ne saurait être considérée comme un « établissement financier » ; voir réponse apportée à la question ID 2014_1644, disponible à l'adresse suivante : https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

[20] Autrement dit, les articles 9 à 15 de la directive 2006/123.

interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent non seulement à une situation transfrontalière, mais également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre [21].

49. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les articles 9 à 13 de la directive 2006/123 et l'article 49 TFUE s'opposent à des dispositions nationales telles que celles de la loi sur le crédit-bail, applicable dans l'affaire au principal, qui assimilent les prestataires de services de crédit-bail et de services de location de longue durée de véhicules automobiles à des prestataires de services financiers et, donc, à des établissements financiers, et notamment à l'exigence d'une autorisation préalable de l'Agence.

1. Régimes d'autorisation visés aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123

50. À titre de remarque liminaire, il convient de souligner que, eu égard à ma conclusion selon laquelle Autotechnica ne fournit pas de services financiers, toute la logique consistant à confier à l'Agence le pouvoir d'accorder des autorisations aux entreprises qui fournissent des services de crédit-bail opérationnels et de demander à ces dernières de cesser leur activité apparaît contestable. Il est difficile de comprendre pourquoi une agence chargée de surveiller les marchés financiers devrait être impliquée dans des activités aussi anodines que le crédit-bail opérationnel de véhicules.

51. Comme le souligne à juste titre la Commission dans ses observations, les dispositions de la loi croate sur le crédit-bail, notamment son article 3, instituent un régime d'autorisation au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123 [22].

52. Il en résulte que les articles 9 à 13 de la directive 2006/123 [23] sont applicables. Ces dispositions traitent des régimes d'autorisation, de leurs conditions et des aspects procéduraux y afférents. L'article 9 de cette directive régit les situations dans lesquelles, en principe, les États membres peuvent recourir à des régimes d'autorisation réglementant l'accès à une activité de service et son exercice (la question de savoir « si »), alors que l'article 10 de ladite directive énonce les conditions d'octroi de l'autorisation (la question de savoir « comment ») [24].

53. Il ressort de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2006/123 que les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si trois conditions sont réunies : a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ; b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, et c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

[21] Arrêts du 30 janvier 2018, X et Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 110), et du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne (C-377/17, EU:C:2019:562, point 58).

[22] Conformément à cette disposition, un « régime d'autorisation » est défini comme 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 concernant l'accès à une activité de service ou son exercice.

[23] Ces articles constituent la section 1 (« Autorisations ») du chapitre III (« Liberté d'établissement des prestataires ») de la directive 2006/123.

[24] Même si ces dispositions s'adressent aux États membres, elles mettent à la charge de ces derniers des obligations inconditionnelles et suffisamment précises d'adapter leurs systèmes juridiques afin de les rendre compatibles avec les conditions visées par celles-ci. Elles sont directement applicables et les particuliers peuvent s'en prévaloir contre les autorités nationales. Voir arrêt du 4 juillet 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, points 67 et suiv.), dans lequel la Cour a analysé l'article 9 de la directive 2006/123. Voir, en outre, arrêt du 30 janvier 2018, X et Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 130), concernant la même question au regard de l'article 15 de cette directive. Voir également mes conclusions dans l'affaire Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, point 53).

54. Il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier ces questions. Eu égard aux informations dont dispose la Cour et des observations des différentes parties, je suis en mesure de proposer les orientations suivantes.

55. Premièrement, en l'absence d'informations sur la manière dont les concurrents d'Autotechnica [25] sont traités par l'Agence en ce qui concerne la question de l'autorisation, il apparaît qu'il n'existe pas de discrimination à l'encontre d'Autotechnica en Croatie [26]. Il appartiendra toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier cette hypothèse.

56. Deuxièmement, il semble qu'il existe, en principe, un motif justifiant un régime d'autorisation sous la forme de la protection des consommateurs, tel qu'invoqué par l'Agence et le gouvernement croate. À cet égard, il suffit de constater que la protection des consommateurs figure parmi les raisons impérieuses d'intérêt général expressément reconnues par la directive 2006/123 [27]. Néanmoins, je ne perçois pas clairement de quelle manière le crédit-bail opérationnel diffère des autres contrats que pourrait conclure un consommateur, et en quoi cela serait de nature à justifier une protection, fondée sur les articles 9 et suivants de cette directive, en plus de la protection générale des consommateurs déjà assurée, par exemple, par la directive 2011/83. Dans le cas d'un service financier, un consommateur est clairement vulnérable en ce sens qu'il risque de contracter une dette excessive s'il n'y a pas de garanties suffisantes mises en place. En revanche, dès lors que le crédit-bail opérationnel ne constitue pas un service financier et qu'il n'existe pas de risque que le consommateur s'expose à une dette excessive, il est difficile de comprendre pourquoi un consommateur doit être protégé, sur le fondement des dispositions de la directive 2006/123.

57. De même, il n'est pas possible d'invoquer la stabilité ou la réputation [28] du secteur financier ni la nécessité de règles prudentielles [29] étant donné que les services en cause ne constituent pas des services financiers. Le crédit-bail opérationnel, même utilisé de manière excessive, ne constitue pas une menace pour la stabilité ou la réputation du secteur financier, pour la simple raison que, lorsqu'un consommateur n'est plus en mesure de payer la redevance mensuelle, le véhicule automobile est restitué au crédit-bailleur, il est mis fin aux redevances versées au titre du crédit-bail et quasiment aucun préjudice financier ne se produit. Cela n'entraînera certainement pas un effondrement du secteur financier.

58. Troisièmement, je ne perçois pas comment la condition énoncée à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2006/123 est remplie, à savoir que l'objectif de protection des consommateurs ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, telle qu'un contrôle a posteriori. Les raisons pour lesquelles un contrôle ex ante est nécessaire n'ont pas été établies. En l'absence d'autres éléments pertinents, il m'apparaît que la condition énoncée à cette disposition n'est pas satisfaite dans la présente affaire.

59. En ce qui concerne les conditions d'octroi de l'autorisation visées à l'article 10 de la directive 2006/123, il convient de faire les remarques qui suivent.

[25] Originaires de la Croatie ou d'autres États membres.

[26] Il y a lieu de souligner que le fait que la société dont Autotechnica est une filiale ne semble pas rencontrer d'obstacles analogues dans d'autres États membres est dénué de pertinence dans la présente affaire, dès lors que nous examinons le traitement d'Autotechnica en Croatie par les autorités croates et sur le fondement du droit croate.

[27] Voir article 4, point 8, de la directive 2006/123.

[28] Voir arrêt du 14 février 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123, point 71).

[29] Voir arrêt du 21 décembre 2011, Commission/Pologne (C-271/09, EU:C:2011:855, point 57).

60. Premièrement, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si le régime d'autorisation en cause repose sur des critères qui excluent que l'Agence exerce son pouvoir d'appréciation de manière arbitraire, comme l'exige l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123.

61. Deuxièmement, les critères établissant le régime d'autorisation doivent être proportionnels à l'objectif d'intérêt général de protection des consommateurs. Dans la présente affaire, le critère est comparable à celui de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2006/123[30]. Il n'est pas possible d'établir pour quelle raison des mesures moins contraignantes ne s'imposent pas.

62. Troisièmement, je voudrais attirer l'attention sur l'article 10, paragraphe 3, de la directive 2006/123, selon lequel les conditions d'octroi d'une autorisation ne doivent pas faire double emploi avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans un autre État membre. Cela étant, dès lors qu'Autotechnica ne semble pas être soumise à des régimes d'autorisation dans d'autres États membres, il se peut que la juridiction nationale ne soit pas tenue d'appliquer cette disposition dans l'affaire au principal.

2. Proposition de réponse aux deuxième et troisième questions préjudicielles

63. En conclusion, je propose à la Cour de répondre aux deuxième et troisième questions préjudicielles en ce sens que l'article 9, paragraphe 3, et l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123 s'opposent à l'application d'un régime d'autorisation préalable pour l'exercice de l'activité de crédit-bail opérationnel.

3. Article 49 TFUE

64. Compte tenu de la réponse proposée, une analyse au regard de l'article 49 TFUE n'est pas nécessaire[31]. En tout état de cause, elle n'aboutirait pas à un résultat différent de celui obtenu au regard de la directive 2006/123.

V. Conclusion

65. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Upravni sud u Zagrebu (tribunal administratif de Zagreb, Croatie) de la manière suivante :

1) L'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur,

   doit être interprété en ce sens que :

[30] En effet, aussi logique la structure des articles 9 et 10 de cette directive puisse-t-elle paraître, il est souvent difficile dans la pratique de délimiter les deux dispositions. Comme le démontre la présente affaire, la justification d'un régime d'autorisation en tant que tel, en particulier celle selon laquelle un contrôle préventif est nécessaire et un contrôle ex post n'aurait pas été suffisant, ne peut être trouvée qu'en se référant à la finalité du régime d'autorisation. Voir également, en ce sens, Cornils, M., dans Schlachter, M. et Ohler, C. (éd.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, article 9, point 4.

[31] Voir arrêts du 30 janvier 2018, X et Visser (C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 137), et du 4 juillet 2019, Commission/Allemagne (C-377/17, EU:C:2019:562, point 97). Voir également conclusions de l'avocat général Emiliou dans l'affaire CNAE e.a. (C-292/21, EU:C:2022:694, point 24).

le crédit-bail opérationnel ne constitue pas un service financier et relève du champ d'application de cette directive.

2) L'article 9, paragraphe 3, et l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive 2006/123

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à l'application d'un régime d'autorisation préalable pour l'exercice de l'activité de crédit-bail opérationnel.