CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 29 mai 2001 [1]

Table des matières

I — Introduction ..... I- 310

II — Procédure et conclusions des parties ..... I- 312

III — Prise de position ..... I- 314

A — La recevabilité du recours ..... I- 314

1) Dispositions non mentionnées dans le dispositif de l'avis motivé ..... I- 314

2) Absence de clarté dans la citation de certaines dispositions ..... I- 316

a) L'article 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980 ..... I- 316

b) L'article 6 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978 ..... I- 316

c) L'article 15 de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980 I- 317

B — Les dispositions abrogées ..... I- 317

1) Legge regionale delle Marche n° 16 du 12 mars 1979 et legge regionale dell'Abruzzo n° 75 du 13 novembre 1980 ..... I- 317

2) Lois abrogées après l'introduction du recours ..... I- 320

C — Sur le bien-fondé du recours ..... I- 320

1) Observations liminaires à caractère général ..... I- 321

a) Sur l'applicabilité de la libre prestation des services à l'organisation de foires ..... I- 321

b) Délimitation par rapport à la liberté d'établissement ..... I- 321

c) Absence de restriction du champ d'application des libertés fondamentales par l'interdiction de poursuivre un but lucratif ..... I- 323

d) La dérogation prévue à l'article 55 du traité CE (devenu article 45 CE) .. I- 323

1 — Langue originale: l'allemand.

e) Les interventions dans les libertés fondamentales en cause et leur justification ..... I- 324

f) Les manifestations foraines en tant que prestations de services d'intérêt économique général ..... I- 326

2) Conditions à remplir par l'organisateur de la foire ..... I- 328

a) La nécessité d'être agréé en tant qu'organisateur de foires ..... I- 328

b) La limitation des formes juridiques que peut revêtir un organisateur de foires ..... I- 330

c) L'obligation de présence imposée à l'organisateur de foires ..... I- 330

d) Les dispositions qui imposent à l'organisateur de se consacrer exclusivement à l'organisation de foires ..... I- 332

e) L'interdiction de tout but lucratif ..... I- 333

i) L'atteinte ..... I- 333

ii) La justification ..... I- 334

f) L'intervention des autorités dans la composition des organes des entités foraines ..... I- 335

i) La libre prestation des services ..... I- 336

ii) La liberté d'établissement ..... I- 337

g) Participation d'une commune de la région à l'entité foraine ..... I- 337

3) Les exigences imposées à certaines manifestations foraines ..... I- 338

a) La périodicité et la durée de la manifestation foraine ..... I- 338

i) L'atteinte ..... I- 338

ii) La justification ..... I- 339

b) L'harmonisation avec la planification régionale ..... I- 339

i) L'atteinte ..... I- 340

ii) La justification ..... I- 340

c) Les délais de la demande d'autorisation ..... I- 341

i) L'atteinte ..... I- 341

ii) La justification ..... I- 342

d) Les dispositions qui subordonnent l'organisation de foires à l'insertion dans un calendrier officiel ..... I- 342

4) Les exigences imposées à la fois aux organisateurs et aux manifestations ... I- 344

IV — Dépens ..... I- 348

V — Conclusion ..... I- 348

I — Introduction

1. Dans la présente affaire en manquement, la Commission conteste certaines dispositions italiennes, nationales et régionales, qui imposent des restrictions aux organisateurs de foires, à certaines manifestations foraines et aux exposants. Ces dispositions seraient contraires au principe de la libre prestation des services — article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) — ainsi que, pour certaines, à la liberté d'établissement — article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE).

2. La Commission estime notamment que les exigences suivantes, imposées aux organisateurs de foires, sont contraires à la libre prestation des services:

— l'obligation pour l'organisateur de foires d'obtenir une reconnaissance officielle [2];

— la limitation des formes ou statuts juridiques que peut revêtir un organisateur de foires [3];

— l'obligation de présence imposée aux organisateurs de foires [4];

— l'obligation pour l'opérateur de se consacrer exclusivement à l'activité d'organisation de foires [5];

— l'interdiction d'exercer cette activité dans un but lucratif [6].

3. La Commission considère comme incompatibles à la fois avec la libre prestation des services et avec la liberté d'établissement le fait que la loi permette aux autorités d'intervenir dans la composition des organes des entités foraines [7] et celui d'exiger qu'une municipalité soit présente parmi les membres fondateurs de toute société de foire [8].

4. La Commission estime encore que certaines exigences imposées à des manifestations foraines particulières sont contraires à

2 — Voir, à ce propos, les points 75 et suiv.
3 — Voir points 82 et suiv.
4 — Voir points 85 et suiv.
5 — Voir points 92 et suiv.
6 — Voir points 97 et suiv.
7 — Voir points 106 et suiv.
8 — Voir points 117 et suiv.

la libre prestation des services. Il s'agit des exigences suivantes:

— certaines manifestations foraines sont tenues d'avoir un caractère périodique [9];

— certaines foires sont tenues de se conformer aux objectifs de la planification régionale et de la planification nationale [10];

— les demandes en vue de l'organisation de certaines foires doivent être déposées plus de deux ans à l'avance [11];

— certaines foires ne peuvent avoir lieu que si elles sont intégrées dans un calendrier officiel [12].

5. La Commission s'attaque également à des dispositions qui prévoient la participation d'entreprises locales aux procédures de reconnaissance et d'agrément d'entités organisatrices ou à celles d'autorisation de manifestations foraines [13].

6. Enfin, la Commission s'en prend à des dispositions qui réservent aux seuls producteurs la possibilité de participer aux foires en qualité d'exposants [14].

7. Ce n'est que dans sa réponse à la lettre de mise en demeure que la République italienne a pris position sur le fond de ces griefs. Dans son mémoire en défense, le gouvernement italien a invoqué un projet de loi modifiant les dispositions critiquées, qui avait été présenté à l'époque et qui a été adopté au début de l'année 2001. En dernière analyse, le manquement n'est donc pas contesté, mais il concerne pour la première fois l'application de libertés fondamentales à des exigences pesant sur les organisateurs de foires et sur certaines manifestations foraines. L'appréciation de telles dispositions présente une importance qui dépasse les frontières de la République italienne. Il convient donc d'analyser en détail les griefs de la Commission. Les arguments des parties, tels qu'on peut les trouver dans la requête et dans la réponse de la République italienne à la lettre de mise en demeure, seront exposés dans le cadre de notre prise de position.

8. En ce qui concerne les dispositions italiennes, l'État italien est compétent pour fixer le cadre de la réglementation applicable aux manifestations foraines. Ce cadre est ensuite rempli par la législation régionale. Cela explique que la Commission s'attaque à des dispositions disséminées

9 — Voir points 122 et suiv.
10 — Voir points 129 et suiv.
11 — Voir points 137 et suiv.
12 — Voir points 144 et suiv.
13 — Voir points 154 et suiv.

14 — Sur la recevabilité de ce grief, voir points 25 et suiv.

dans trois décrets nationaux et neuf lois régionales. Nous décrirons les textes pertinents dans le cadre de l'examen de chacun des griefs.

II — Procédure et conclusions des parties

9. À la suite de plaintes déposées par divers organisateurs de foires, la Commission a analysé les dispositions relatives à l'organisation de foires, d'expositions et de marchés en Italie, ce qui l'a menée à formuler les griefs ci-dessus.

10. Par lettre de mise en demeure du 16 avril 1996, la Commission a attiré l'attention du gouvernement italien sur ces griefs, en lui demandant de prendre position dans un délai de deux mois. Par lettre du 16 juillet 1996, le gouvernement italien a répondu en invoquant avant tout des objections de principe pour réfuter, au moins partiellement, les reproches faits par la Commission. N'étant pas convaincue, cette dernière a envoyé le 18 mai 1998 un avis motivé qui accordait au gouvernement italien un délai de deux mois pour mettre fin aux situations dénoncées. Ce délai a expiré le 18 juillet 1998, sans résultat. Par lettre du 15 février 1999, la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a transmis à la Commission le texte d'un projet de loi déjà approuvé par le Sénat, mais qui était à l'époque encore soumis à l'examen d'une commission de la Chambre des députés. Selon la Commission, ce projet de loi tenait compte d'une grande partie de ses exigences.

11. Dans sa requête déposée le 17 novembre 1999, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 49 et suivants CE en maintenant en vigueur les dispositions suivantes:

— article 2, premier alinéa, et article 7 du regio decreto legge n° 454 du 29 janvier 1934;

— article 2, premier alinéa, du decreto du Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972;

— article 2, paragraphes 4, 6 et 7, du decreto du Presidente della Repubblica n° 390 du 18 avril 1994;

— article 4 de la legge regionale della Liguria n° 40 du 14 juillet 1978;

— article 6, paragraphe 1, sous e), f), g) et h), article 6, paragraphe 4, et article 7 de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988;

— article 2, sixième alinéa, article 4, premier tiret, article 6, troisième et quatrième alinéas, et article 10, sous a), de la legge regionale delle Marche n° 16 du 12 mars 1979;

— article 4, article 5, sixième alinéa, sous a) et c), article 6, premier alinéa, article 8, premier et deuxième alinéas, et article 16 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980;

— article 4, paragraphe 1, sous c), article 4, paragraphe 2, et article 15, troisième alinéa, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980;

— article 3, article 4 et article 8, dernier alinéa, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981;

— article 2, dernier alinéa, et article 6 de la legge regionale dell'Abruzzo n° 75 du 13 novembre 1980;

— article 3, article 5, article 6, troisième et quatrième alinéas, article 12 et article 19, premier alinéa, de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978;

2) constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 49 et suivants et 43 et suivants CE en maintenant en vigueur les dispositions suivantes:

— article 3 du decreto du Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972;

— article 2, sous c) et d), article 3, sous b) et c), et article 5, sous a), de la legge regionale della Liguria n° 12 du 3 novembre 1972;

— article 8, paragraphe 1, de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988;

— article 6, troisième alinéa, sous 3 et 4, article 7, article 8, deuxième alinéa, et article 11, sous a), b), c) et d), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980;

— article 5, paragraphes 2 et 5, article 10, paragraphe 4, article 11, paragraphes 2 et 3, et article 15, paragraphe 1, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980;

— article 5, article 13, article 14 et article 15, sous a), de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981;

— article 7 de la legge regionale dell'Abruzzo n° 75 du 13 novembre 1980;

— article 6, article 7 et article 23 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978;

3) condamner la République italienne aux dépens.

12. Dans son mémoire en défense du 13 mars 2000, la République italienne n'a pas déposé de conclusions et n'a d'ailleurs pas non plus contesté le manquement. Elle a simplement invoqué un projet de loi portant loi-cadre nationale relative à la réglementation des foires. Ce projet a depuis lors été adopté sous le nom de «legge quadro sul settore fieristico» [15] (loi n° 7 du 11 janvier 2001).

III — Prise de position

A — *La recevabilité du recours*

13. Comme les différents documents du dossier comportent certaines imprécisions dans les citations faites par la Commission des normes juridiques contestées, il convient d'examiner tout d'abord la recevabilité du recours.

1) Dispositions non mentionnées dans le dispositif de l'avis motivé

14. La Commission inclut dans le dispositif de son recours divers textes qui ne sont

15 — GURI n° 26 du 1er février 2001.

mentionnés que dans les motifs de l'avis motivé. Il s'agit des dispositions suivantes:

— article 16 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980,

— articles 3 et 4 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981 et

— article 7 de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988.

15. Il se pose dès lors la question de savoir si la procédure préalable s'est déroulée dans les formes régulières. La réponse découle du sens et de l'objet de cette procédure préalable. Suivant une jurisprudence constante, elle a pour but, «d'une part, de circonscrire l'objet du litige et d'indiquer à l'État membre qui est invité à présenter ses observations les éléments nécessaires pour la préparation de sa défense [...] et, d'autre part, de permettre à celui-ci de se mettre en règle avant que la Cour ne soit saisie» [16].

16. C'est pourquoi un recours en manquement au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE) exige une lettre de mise en demeure et un avis motivé. Le recours ne peut être fondé que sur des motifs et des moyens déjà énoncés dans l'avis motivé [17]. Cela vaut également, dans une mesure un peu moins stricte, pour les griefs énoncés dans la lettre de mise en demeure [18]. Sinon, le recours est irrecevable [19].

17. Lorsque, comme en l'espèce, un grief n'est pas repris dans le dispositif de l'avis motivé, mais n'est évoqué que dans les motifs de celui-ci, la qualité rédactionnelle du document sera sans doute critiquable, mais les objectifs de la procédure précontentieuse n'en auront pas moins été respectés. En effet, le grief adressé à l'État membre découle finalement bien des motifs, et non pas simplement de l'invitation qui est faite à cet État de modifier telle ou telle disposition. De fait, un État membre auquel un manquement est reproché doit contribuer dans la mesure du possible à la clarification des faits et éliminer le cas échéant le manquement éventuel [20]. La première chose à faire dans ce contexte est de lire avec attention à la fois la lettre de mise en demeure et l'avis motivé.

16 — Arrêt du 15 février 2001, Commission/France (C-230/99, Rec. p. I-1169, point 31, qui met plus particulièrement l'accent sur la lettre de mise en demeure, avec des références complémentaires).

17 — Voir arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce (C-347/88, Rec. p. I-4747, point 16).

18 — Voir conclusions du 7 novembre 2000, dans l'affaire Commission/France (C-230/99, précitée, Recueil p. I-1171, points 27 et suiv., avec des références complémentaires).

19 — Arrêt du 12 janvier 1994, Commission/Italie (C-296/92, Rec. p. I-1, points 13 et suiv.).

20 — Voir arrêt du 22 septembre 1988, Commission/Grèce (272/86, Rec. p. 4875, points 26 et suiv.).

18. Or, les dispositions critiquées par la Commission sont citées de façon précise dans les motifs. Le recours est dès lors recevable sur ce point.

2) Absence de clarté dans la citation de certaines dispositions

a) L'article 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980

19. Au point 2 de ses conclusions, la Commission met en cause l'intégralité de l'article 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980. Or, au point 54, sous i), de la requête, elle mentionne uniquement l'article 7, sous a), parmi les dispositions contraires au traité. Comme la disposition est citée in extenso dans la note 85 en bas de page, il apparaît clairement que la Commission se réfère à l'article 7, paragraphe 2, sous a), qui prévoit l'octroi de subventions en faveur de manifestations foraines organisées avec le concours d'entités publiques ou dans l'intérêt public. Ce fait suffit pour limiter d'emblée la recevabilité des conclusions du recours à la partie de la disposition concernée qui se trouve citée dans les motifs.

20. Par ailleurs, la lettre de mise en demeure et l'avis motivé ne se sont référés, dans le cadre du grief global de l'intervention d'entités publiques dans l'organisation de foires, qu'aux seuls paragraphes 3 et 4 de l'article 7, qui prévoient apparemment que les subventions pour la publicité et l'organisation de foires ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel et pour une période limitée.

21. Partant, la requête modifie bien le grief soulevé par la Commission au cours de la phase précontentieuse. Nous pourrions même dire que le grief relatif à cette disposition n'a été énoncé de façon suffisamment précise pour la première fois que dans la requête, alors que les déclarations faites dans la phase précontentieuse ne font état d'aucune intervention répréhensible dans l'organisation de foires. Force est dès lors de conclure que, pour ce qui est de l'article 7 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, la procédure précontentieuse ne s'est pas déroulée dans les formes régulières, de sorte que le point 2 des conclusions du recours doit être considéré comme irrecevable en ce qui concerne cette disposition.

b) L'article 6 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978

22. La Commission a commis une autre imprécision en citant l'article 6 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978. Dans le cadre de la procédure précontentieuse et au

point 1 des conclusions de son recours, la Commission allègue la violation de la libre prestation des services par l'article 6, paragraphes 3 et 4. Or, les subdivisions de l'article 6 sont désignées non par des numéros, mais par des lettres. Ce n'est qu'à la lecture des motifs du recours qu'il apparaît que la Commission se réfère à l'article 6, sous d) et e). L'objet du litige n'est dès lors pas clair et la phase précontentieuse ne s'est pas déroulée dans les formes régulières en ce qui concerne ces dispositions. Les conclusions du recours relatives au point 1 doivent donc être rejetées comme irrecevables en tant qu'elles se réfèrent à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978 [21].

c) L'article 15 de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980

23. Les choses se présentent différemment dans les cas où la Commission restreint dans sa requête la portée du grief invoqué contre certaines dispositions. C'est ce qu'elle fait au point 1 des conclusions du recours à propos de l'article 15 de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980, qu'elle avait mis en cause dans son intégralité dans le dispositif de l'avis motivé, alors que, dans le recours, elle ne se réfère plus qu'à l'article 15, paragraphe 3. Comme la jurisprudence précitée autorise les restrictions à la portée du manquement, le recours reste recevable sur ce point.

21 — Incidemment, nous observons que, même sur le fond, ces dispositions ne semblent pas contraires à la libre prestation des services.

B — *Les dispositions abrogées*

24. D'autres problèmes de recevabilité du recours, mais également de bien-fondé, résultent du fait que six au moins des textes critiqués par la Commission ne sont plus en vigueur.

1) Legge regionale delle Marche n° 16 du 12 mars 1979 et legge regionale dell'Abruzzo n° 75 du 13 novembre 1980

25. En réponse à une question posée par la Cour, les deux parties ont reconnu que:

— la legge regionale delle Marche n° 16 du 12 mars 1979 a été abrogée par l'article 20 de la legge regionale delle Marche n° 52 du 13 avril 1995 et que

— la legge regionale dell'Abruzzo n° 75 du 13 novembre 1980 a été abrogée par l'article 18 de la legge regionale dell'Abruzzo n° 58 du 10 septembre 1993.

Au moment de l'envoi de la lettre de mise en demeure le 16 avril 1996, les dispositions en question n'étaient donc plus en vigueur.

26. La Commission a, il est vrai, observé que plusieurs dispositions de la legge regionale delle Marche n° 52, du 13 avril 1995, ainsi que de la legge regionale dell'Abruzzo n° 58, du 10 septembre 1993, reproduisent plus ou moins textuellement les dispositions critiquées des lois abrogées. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt C-105/91 [22], qu'il conviendrait d'appliquer en l'espèce par analogie.

27. À cet égard, il faut d'abord constater que le recours de la Commission est de toute manière dépourvu de fondement en ce qui concerne les dispositions abrogées avant l'envoi de la lettre de mise en demeure. À l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, le manquement invoqué avait cessé d'être. Telles qu'elles ont été formulées, les conclusions de la Commission devraient donc être rejetées.

28. Certes, la référence à l'arrêt prononcé dans l'affaire C-105/91 et à la réadoption des mêmes dispositions sous une forme nouvelle pourrait être considérée comme une modification implicite des conclusions du recours.

29. À cet égard, nous observons qu'une telle modification des conclusions du recours devrait être considérée comme un moyen nouveau au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. Comme ce moyen repose sur un fait apparu avant le début de la procédure contentieuse, force serait de le rejeter comme présenté tardivement.

30. Le point de vue de la Commission n'est pas non plus de nature à emporter la conviction sur le fond. Dans son arrêt C-105/91, la Cour a constaté que, dans le cadre d'un recours en manquement, la Commission peut critiquer des dispositions législatives que l'État considéré n'a adoptées qu'après l'adoption de l'avis motivé, lorsque ces dispositions maintiennent en substance en vigueur celles qui étaient initialement attaquées [23].

31. Cette jurisprudence rompt avec les principes généraux de la phase précontentieuse dans le cadre du recours en manquement. Les deux objectifs, à savoir définir l'objet du litige et permettre à l'État membre de présenter ses observations, ne peuvent être atteints dans la phase précontentieuse que si la lettre de mise en demeure énonce d'emblée et de façon aussi concrète que possible les mesures nationales critiquées par la Commission.

22 — Arrêt du 17 novembre 1992, Commission/Grèce (Rec. p. I-5871).

23 — Voir également l'arrêt du 1er décembre 1965, Commission/Italie (45/64, Rec. p. 1057, p. 1068 et suiv.).

32. Aucune de ces deux fonctions ne peut être remplie lorsque le grief s'adresse à des dispositions abrogées, mais qui ont été adoptées une nouvelle fois, sous une forme plus ou moins comparable. Ni la Cour ni l'État membre défendeur ne peuvent se charger de définir l'objet du litige en comparant les écrits de la Commission avec le droit en vigueur. L'État membre se trouve également, par le fait même, confronté à une incertitude quant au point de savoir si et dans quelle mesure les dispositions nouvellement applicables sont incompatibles avec le droit communautaire, de sorte qu'il doit faire face à des difficultés supplémentaires, et superflues, dans le cadre de sa défense ou de toute tentative éventuelle de corriger la situation.

33. La modification de l'objet du litige visée par la jurisprudence précitée ne peut se justifier que par la circonstance qu'en règle générale la Commission ne peut, même avec toute la diligence concevable, prévoir une future modification du droit national. D'autre part, exclure toute possibilité de modifier l'objet du litige permettrait aux États membres de s'opposer de façon abusive à la mise en œuvre de procédures en manquement. Si les États membres pouvaient rendre inopérante la phase précontentieuse en abrogeant la réglementation critiquée pour la réintroduire, sans modification de fond, dans un autre texte, l'effet utile de la procédure en manquement se trouverait gravement atteint.

34. Cependant, il n'y a pas de tel risque d'abus lorsque la Commission s'en prend — comme en l'espèce — à des dispositions qui ont déjà été abrogées avant l'envoi de la première lettre de mise en demeure. En revanche, la Commission n'a pas pleinement satisfait à son obligation d'établir les faits dans le cadre de la procédure en manquement [24].

35. La thèse selon laquelle la République italienne aurait en l'espèce manqué à son obligation de collaborer de façon constructive à la procédure en manquement n'est pas non plus de nature à justifier une modification a posteriori de l'objet du litige [25]. La République italienne était en principe tenue de réagir de façon appropriée à la première lettre de mise en demeure. Comme un État membre doit connaître sa propre législation, le gouvernement italien aurait dû s'apercevoir des erreurs commises par la Commission à propos du droit italien et les relever dans sa réponse à la lettre de mise en demeure. Cependant, cette omission — probablement due à la négligence — du gouvernement italien est loin d'avoir l'importance qu'il faut accorder à l'annulation et à la réadoption — en règle générale de propos délibéré — des dispositions critiquées après la délivrance de l'avis motivé. D'autre part, dans le cas d'espèce, la Commission porte sans doute une part de responsabilité, pour ne pas dire la responsabilité la plus lourde. Une modification a posteriori des conclusions de la requête ne serait dès lors pas recevable.

24 — Voir arrêts du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (97/81, Rec. p. 1819, point 6), et du 11 décembre 1985, Commission/Grèce (192/84, Rec. p. 3967, points 20 et suiv.).

25 — Voir arrêts Commission/Pays-Bas (précité à la note 24, point 7) et du 11 décembre 1985, Commission/Grèce (précité à la note 24, point 21).

36. Comme ces deux lois sont les seuls textes critiqués qui n'admettent que des producteurs comme exposants dans le cadre des foires, le grief correspondant doit être rejeté dans son ensemble.

2) Lois abrogées après l'introduction du recours

37. La Cour a constaté dans une jurisprudence constante que les modifications introduites dans la législation nationale sont sans pertinence pour statuer sur l'objet d'un recours en manquement, dès lors qu'elles n'ont pas été mises en œuvre avant l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, qui était en l'espèce le 18 juillet 1998 [26].

38. Partant, la procédure en manquement n'est pas affectée par l'abrogation des lois suivantes:

— legge regionale della Liguria n° 40 du 14 juillet 1978, abrogée par l'article 19 de la legge regionale della Liguria n° 8 du 9 février 2000;

— legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, abrogée par l'article 23 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 12 du 25 février 2000;

— regio decreto-legge n° 454 du 29 janvier 1934 et decreto del Presidente della Repubblica n° 390 du 18 avril 1994 ainsi que toutes les autres dispositions qui ont été abrogées par l'article 13 de la legge quadro sul settore fieristico, du 11 janvier 2001 [27].

C — *Sur le bien-fondé du recours*

39. Les griefs restants concernent à la fois des exigences imposées aux organisateurs de foires et des exigences que doivent remplir les foires elles-mêmes. Dans cette mesure, il importe tout d'abord d'exposer les principes relatifs à l'application de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement à l'organisation de foires.

26 — Arrêts du 1er juin 1995, Commission/Grèce (C-123/94, Rec. p. I-1457, point 7), et du 18 décembre 1997, Commission/Espagne (C-361/95, Rec. p. I-7351, points 13 et suiv.).

27 — Cette disposition prévoit, outre l'abrogation des deux lois expressément citées, celle de toutes les autres dispositions qui sont contraires à la loi.

1) Observations liminaires à caractère général

40. La Commission critique des dispositions nationales et des dispositions régionales. Nous savons que seuls les États membres en tant que tels sont liés par le droit communautaire. Il résulte cependant d'une jurisprudence constante qu'ils ne peuvent invoquer leur ordre juridique interne pour justifier le non-respect d'obligations de droit communautaire[28]. Dans le domaine de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement, la Cour a précisé cette règle en ce sens que son objet est d'assurer l'égalité de traitement entre ressortissants nationaux et étrangers, en interdisant toute discrimination, qu'elle repose sur du droit national ou du droit régional[29]. Un manquement au traité peut dès lors également résulter du maintien en vigueur de dispositions régionales.

a) Sur l'applicabilité de la libre prestation des services à l'organisation de foires

41. Il paraît incontestable que des organisateurs de foires venant d'autres États membres peuvent avoir un intérêt à organiser des foires en République italienne, sans s'établir dans ce pays. Partant, l'affaire touche bien au champ d'application personnel de la libre prestation des services et comporte le nécessaire élément transfrontalier.

42. Le champ d'application matériel est formé par les prestations de services. Celles-ci sont définies à l'article 60 du traité CE (devenu article 50 CE) comme étant des activités indépendantes, fournies normalement contre rémunération.

Comme l'organisateur de manifestations foraines est en règle générale rémunéré par les exposants et souvent même par les visiteurs, ce critère est également rempli.

b) Délimitation par rapport à la liberté d'établissement

43. Dans son arrêt Gebhard, la Cour de justice a constaté que «les dispositions du chapitre relatif aux services sont subsidiaires par rapport à celles du chapitre relatif au droit d'établissement dans la mesure où, en premier lieu, les termes de l'article 59, premier alinéa, présupposent que le prestataire et le destinataire du service concerné sont 'établis' dans deux États membres différents et où, en second lieu, l'article 60, premier alinéa, précise que les dispositions relatives au service ne trouvent application

28 — Voir, par exemple, arrêt du 3 octobre 1984, Commission/Italie (254/83, Rec. p. 3395, point 5).

29 — Arrêt du 14 janvier 1988, Commission/Italie (63/86, Rec. p. 29, point 13).

que si celles relatives au droit d'établissement ne s'appliquent pas» [30].

44. Dans sa réponse à la lettre de mise en demeure, la République italienne a exclu d'emblée la violation de la libre prestation des services par les dispositions litigieuses au motif que ces dispositions ont pour objet non pas des prestations de services à des individus, mais l'organisation d'une foire dans son ensemble. Cette dernière viserait un groupe indéterminé de partenaires commerciaux et reposerait sur l'offre d'un espace équipé, dont l'organisateur acquiert le droit de disposer, au moins temporairement. Il conviendrait dès lors d'appliquer la liberté d'établissement, tandis que la libre prestation de services serait plutôt applicable à certaines fonctions particulières d'appui aux divers exposants (par exemple aménagement des stands, assistance et conseil ou secrétariat), pour lesquelles la législation italienne n'impose aucune limitation.

45. Selon la Commission, l'application de la libre prestation des services ne dépend pas uniquement de la durée de la prestation, mais également de sa fréquence et de sa régularité. L'établissement d'une infrastructure fixe n'exclurait au demeurant pas automatiquement l'application de la liberté de prestation des services [31].

46. Force est de se rallier au point de vue de la Commission. Pour faire la délimitation entre liberté d'établissement et libre prestation des services, il convient de se référer exclusivement au point de savoir si l'intéressé exerce simplement une activité temporaire ou s'il est intégré de façon structurelle dans l'économie de l'État d'accueil. Une manifestation foraine ou un marché ont pour caractéristique d'être un événement d'une durée limitée à un laps de temps déterminé, au maximum quelques jours. L'organisateur d'un tel événement ne travaille donc en principe que temporairement. Ainsi que la Cour l'a confirmé dans son arrêt Gebhard pour les avocats, cela reste vrai même lorsque l'organisateur en question s'est doté d'une certaine infrastructure en République italienne [32].

47. Il n'y a pas lieu de déterminer en l'occurrence quelle est la délimitation exacte, en cas d'organisation fréquente de foires, entre un organisateur qui n'opère que provisoirement dans un État membre et un autre qui y est établi.

48. En toute hypothèse, les réglementations en matière d'organisation de foires sont susceptibles d'affecter la libre prestation des services par des opérateurs étrangers qui ne voudraient organiser des foires en République italienne que pour un temps.

30 — Arrêt du 30 novembre 1995 (C-55/94, Rec. p. I-4165, point 22).

31 — La Commission se réfère à l'arrêt Gebhard (précité à la note 30, point 27).

32 — Arrêt Gebhard (précité à la note 30, point 27).

c) Absence de restriction du champ d'application des libertés fondamentales par l'interdiction de poursuivre un but lucratif

49. Il est vrai que, dans sa réponse à la lettre de mise en demeure, la République italienne a observé que, conformément à l'article 58, deuxième alinéa, du traité CE (devenu article 48, deuxième alinéa, CE) et en vertu du renvoi contenu à l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE), ni la liberté d'établissement ni la libre prestation des services ne sont applicables aux sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif. Or, comme seules les entreprises sans but lucratif sont en droit d'organiser des manifestations foraines ou des marchés, les dispositions relatives à la libre prestation des services ne seraient pas applicables en l'espèce, selon le gouvernement italien.

50. La Commission fait observer à cet égard que les États membres ne sauraient faire entrer certains secteurs dans un régime dérogatoire en n'autorisant que les prestataires de services qui remplissent eux-mêmes les conditions pour tomber sous le coup d'une dérogation.

51. L'article 58, deuxième alinéa, du traité régit uniquement le champ d'application personnel de la liberté d'établissement et, par extension, de la libre prestation des services. Cette disposition écarte, il est vrai, certaines personnes morales de la liberté d'établissement, mais les États membres ne sauraient exclure certains secteurs d'activité en ne donnant l'autorisation requise qu'à des opérateurs qui n'entrent pas dans le champ d'application personnel des libertés fondamentales.

52. L'absence de but lucratif ne découle pas nécessairement de la nature des manifestations foraines, mais constitue simplement une exigence imposée par le droit italien. En tant que telle, elle est de nature à restreindre la liberté de prestation de services [33], mais elle ne saurait aller jusqu'à l'exclure.

d) La dérogation prévue à l'article 55 du traité CE

53. Dans sa réponse à la lettre de mise en demeure, le gouvernement italien a tout d'abord observé que l'organisation de foires n'entre en fait pas dans le champ d'application de la libre prestation des services, puisque les dispositions combinées de l'article 55 et de l'article 66 du traité excluent cette liberté pour les activités participant à l'exercice de l'autorité publique. Selon la Commission, l'article 55 du traité n'est pas applicable en l'espèce.

54. En tant qu'exception à la règle, l'article 55 du traité est d'interprétation stricte. L'activité en question doit constituer une

33 — Voir points 97 et suiv. des présentes conclusions.

participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique [34]. La Cour de justice n'a pas donné de définition exhaustive de l'exercice de l'autorité publique. Il apparaît cependant que la simple prise en charge d'un intérêt général ne suffit pas. Elle doit normalement s'accompagner de la faculté d'adopter des décisions d'autorité publique qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la liberté de personnes privées [35]. Bien que l'organisation de foires puisse contribuer à l'intérêt général, les organisateurs ne sont en principe pas appelés à prendre des décisions relevant de l'autorité publique. Partant, l'organisation de foires ne saurait constituer un exercice de l'autorité publique.

e) Les interventions dans les libertés fondamentales en cause et leur justification

55. La libre prestation des services et la liberté d'établissement interdisent toute discrimination et restriction, en tant que celles-ci ne sont pas justifiées.

56. Concernant la libre prestation des services, la Cour a récemment encore constaté que:

«Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la libre circulation des services exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement les services analogues» [36].

57. D'autre part, elle a constaté ce qui suit:

«Il importe, en deuxième lieu, de rappeler que la libre prestation de services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil. En outre, afin d'être ainsi justifiée, la réglementation nationale en cause doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint» [37].

58. La justification par l'intérêt général est exclue lorsque cet intérêt est sauvegardé

34 — Arrêt du 13 juillet 1993, Thijssen (C-42/92, Rec. p. I-4047, point 8).

35 — Voir arrêt Thijssen (précité à la note 34, points 17 et suiv.).

36 — Arrêt du 20 février 2001, Analir e.a. (C-205/99, Rec. p. I-1271, point 21, avec des références complémentaires).

37 — Arrêt Analir e.a. (précité à la note 36, au point 25, avec des références complémentaires).

«par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi» [38].

59. Sous réserve de la prise en compte des dispositions auxquelles le prestataire est soumis dans son État d'origine, des critères semblables sont applicables en matière de liberté d'établissement:

«Aux termes de l'article 52, second alinéa, du traité, la liberté d'établissement est exercée dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants. Il s'ensuit que, lorsque l'accès à une activité spécifique, ou l'exercice de celle-ci, est réglementé dans l'État membre d'accueil, le ressortissant d'un autre État membre entendant exercer cette activité doit en principe répondre aux conditions de cette réglementation [...].

Il résulte toutefois de la jurisprudence de la Cour que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être justifiées que si elles remplissent quatre conditions: s'appliquer de manière non discriminatoire, répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [...]» [39].

60. Il faut préciser que les régimes spéciaux pour les étrangers ne peuvent être justifiés que sur la base de l'article 56, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 46, paragraphe 1, CE), alors que les raisons impérieuses d'intérêt général peuvent justifier toutes les autres restrictions. La notion de raison impérieuse d'intérêt général doit être interprétée comme englobant les raisons justificatives visées à l'article 56, paragraphe 1, du traité, à savoir les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique [40].

61. Nous verrons que les dispositions italiennes attaquées ne contiennent pas de discrimination ouverte, de sorte qu'une justification au titre de l'article 56 du traité est inutile.

62. Pour justifier la réglementation litigieuse, la République italienne a invoqué, sur un plan général, la nécessité d'un bon déroulement des foires. Elle souligne les dangers qui résultent, pour la santé et la sécurité des visiteurs, en particulier du fait qu'un grand nombre de personnes se rend sur le lieu de la foire pour une période limitée. Un autre aspect important serait

38 — Arrêt du 9 mars 2000, Commission/Belgique, dit «Gardiennage privé» (C-355/98, Rec. p. I-1221, point 37).

39 — Arrêt du 1er février 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Rec. p. I-837, points 25 et suiv., avec des références complémentaires).

40 — Arrêt Mac Quen e.a. (précité à la note 39, point 26).

d'assurer la compatibilité des foires avec les réalités locales et avec les autres manifestations organisées sur le même territoire. Il conviendrait de tenir compte des problèmes de transport et d'environnement. C'est pourquoi les foires seraient réglementées par les pouvoirs publics dans d'autres États membres également.

63. La Commission conteste ce point de vue dans le cadre des divers griefs qu'elle a développés.

64. Le déroulement régulier d'une manifestation foraine semble en principe être un intérêt digne de protection. L'intégration de la foire dans l'infrastructure de transports locale, la confiance que l'on peut accorder à l'organisateur ou la sécurité du lieu d'organisation sont des questions qui justifient l'adoption de mesures étatiques. C'est pourquoi il conviendra d'examiner ci-après au cas par cas si les éventuelles restrictions simples à la libre prestation des services ou à la liberté d'établissement ou les réglementations produisant des discriminations occultes sont justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général.

f) Les manifestations foraines en tant que prestations de services d'intérêt économique général

65. Même si la République italienne n'a pas expressément invoqué l'article 90, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 86, paragraphe 2, CE), l'argumentation qu'elle développe dans sa réponse à la lettre de mise en demeure n'en indique pas moins qu'elle considère les foires comme des services d'intérêt économique général. Conformément à l'article 90, paragraphe 2, du traité, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ne sont soumises aux règles du traité que dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. C'est tout particulièrement dans la jurisprudence récente que cette disposition a été appliquée pour justifier des atteintes aux libertés fondamentales [41]. C'est pourquoi nous devons également examiner dans quelle mesure cette disposition exclut l'application des libertés fondamentales dans le contexte des dispositions italiennes critiquées.

66. Dans sa communication interprétative concernant l'application des règles du marché intérieur au secteur des foires et expositions, la Commission qualifie ce secteur d'expression concrète du concept de marché [42]. Elle qualifie également les foires et expositions d'instrument de promotion des ventes, complémentaire de la publicité dans la mesure où elles rapprochent l'offre et la demande de produits et de services exposés dans un environnement favorable aux opérateurs. Elles seraient l'occasion pour les

41 — Voir les indications contenues à ce propos dans les conclusions de l'avocat général Fennelly, du 6 février 1997, dans l'affaire Sodemare e.a. (arrêt du 17 juin 1997, C-70/95, Rec. 1997, p. I-3395, point 40).

42 — JO 1998 C 143, p. 2.

participants d'améliorer leur connaissance du marché, de définir les nouvelles tendances, d'évaluer la situation des concurrents ou de nouer des contacts.

67. C'est pourquoi les conclusions dans l'affaire Agorà, concernant l'application du droit des marchés publics, ont déjà constaté que l'organisation d'une foire peut être dans l'intérêt général [43].

68. Partant, à l'instar d'autres services d'infrastructures, l'organisation de foires peut être considérée comme un service d'intérêt économique général.

69. Pour les sociétés de foires auxquelles ils ont confié la mise en œuvre de manifestations foraines, les États membres peuvent donc adopter des mesures qui ne sont pas compatibles avec les libertés fondamentales, lorsque ces mesures sont nécessaires pour garantir le déroulement de ces foires, qui sont d'une certaine façon «publiques».

70. Cependant, force est de voir que les foires ne se déroulent pas nécessairement et uniquement sous la forme d'un service d'intérêt économique général doté de privilèges particuliers, mais qu'elles peuvent également être organisées par des opérateurs privés, en concurrence avec d'autres opérateurs.

71. L'article 90, paragraphe 2, du traité ne peut justifier les exigences imposées à des opérateurs privés ou aux foires qu'ils organisent qu'en tant que ces exigences sont relatives à l'impact des foires «privées» sur les foires «publiques», lorsque cet impact est de nature à mettre en question la prestation du service d'intérêt économique général.

72. La thèse italienne pourrait sans doute être interprétée en ce sens que le système global de la réglementation foraine italienne a pour objet de n'autoriser que les foires présentant un intérêt économique général, organisées par des «sujets de droit public» au statut spécifique, sous une forme particulièrement utile à la collectivité. Cette thèse ne pourrait cependant être retenue que si le gouvernement italien avait fourni des indices établissant qu'une couverture suffisante de l'République italienne en manifestations foraines ne peut être assurée par des moyens moins contraignants. Or, ces indices font défaut.

73. En revanche, si l'on prend les dispositions litigieuses isolément, une telle justification n'est concevable que pour ce qui a trait à l'insertion des manifestations foraines dans un calendrier officiel [44].

43 — Conclusions du 30 janvier 2001 (arrêt du 10 mai 2001, C-223/99 et C-260/99, Rec. p. I-3605, p. I-3607, points 53 et suiv.).

44 — Voir points 147 et suiv. ci-dessous.

74. Les dispositions critiquées par la Commission doivent être évaluées à l'aune des considérations ci-dessus.

2) Conditions à remplir par l'organisateur de la foire

75. Selon la Commission, plusieurs exigences imposées à l'organisateur de la foire sont incompatibles avec la libre prestation des services et certaines portent atteinte à la liberté d'établissement.

a) La nécessité d'être agréé en tant qu'organisateur de foires

76. Les dispositions italiennes suivantes prévoient que les organisateurs de foires et de marchés doivent faire l'objet d'une «reconnaissance» officielle:

— l'article 2, premier alinéa, du regio decreto-legge n° 454 du 29 janvier 1934, modifié par l'article 2, premier alinéa, du decreto del Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972; aux termes de ces dispositions, les personnes morales souhaitant organiser une foire de portée nationale ou internationale doivent être reconnues par décret du président de la République;

— l'article 2, paragraphe 4, du decreto del Presidente della Repubblica n° 390, du 18 avril 1994, d'après lequel la demande de reconnaissance en tant qu'organisateur de foires et de marchés de portée internationale doit avoir été transmise aux organes compétents pour le 30 septembre de la première des deux années précédant celle de la manifestation;

— l'article 8, premier et deuxième alinéas, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, d'après lequel les personnes morales nouvellement constituées souhaitant organiser des foires, marchés et expositions dans cette région doivent avoir fait l'objet d'une reconnaissance par décret du président de l'exécutif régional;

— l'article 5, premier alinéa, de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978, d'après lequel les foires et marchés peuvent être organisés par des personnes morales de droit public ou de droit privé, à condition qu'elles soient légalement reconnues;

— l'article 7 de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988, d'après lequel les personnes morales souhaitant organiser des foires et des marchés doivent demander leur reconnaissance officielle au président de l'exécutif régional;

— l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980, selon lequel les foires peuvent être organisées par des personnes morales de droit privé, dès lors que ces dernières ont été officiellement reconnues par la région.

77. Dans l'arrêt Gardiennage privé, la Cour de justice a déclaré:

«Selon une jurisprudence constante, une réglementation nationale qui subordonne l'exercice de certaines prestations de services sur le territoire national par une entreprise établie dans un autre État membre à la délivrance d'une autorisation administrative constitue une restriction à la libre prestation des services, au sens de l'article 59 du traité [...]» [45].

La condition de reconnaissance préalable constitue donc à tout le moins l'indice d'une restriction. La République italienne n'a pas apporté d'éléments établissant que la reconnaissance ne constitue en pratique pas une entrave à l'exercice de la liberté de prestation de services.

78. Cette condition peut être justifiée par l'intérêt à un bon déroulement de la foire, puisqu'une procédure de reconnaissance permettra en règle générale de vérifier si l'organisateur est ou non digne de confiance.

79. Cependant, cette reconnaissance n'est pas nécessaire lorsqu'elle se borne à vérifier des conditions auxquelles un organisateur est déjà soumis dans son État d'origine. Dans ce cas en effet, la procédure de reconnaissance conduirait à une double vérification superflue, qui ne serait plus justifiable [46].

80. D'autre part, il peut y avoir des opérateurs souhaitant organiser des foires en République italienne, en qualité de prestataires de services, sans être reconnus comme organisateurs dans un autre État membre. Dans ces cas, il est sans doute utile de prévoir la possibilité d'une reconnaissance. Mais, tant qu'il n'est pas établi qu'un tel opérateur organise assez fréquemment des foires en République italienne, il

45 — Précité à la note 38, point 35.

46 — Voir arrêt Gardiennage privé (précité à la note 38, points 37 et suiv.).

faudra se satisfaire de le contrôler dans le cadre de l'autorisation d'une manifestation foraine concrète. Comme le gouvernement italien n'a pas allégué que les procédures de reconnaissance tiendraient compte de cette réalité [47], il y a lieu de penser que la justification fait défaut dans ce cas de figure également.

81. Partant, le premier grief de la Commission est fondé.

b) La limitation des formes juridiques que peut revêtir un organisateur de foires

82. La Commission appuie ce grief sur le seul article 4 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980. Cette disposition de la loi abrogée en l'an 2000 prévoyait que les foires et marchés ne peuvent être organisés que par les personnes morales reconnues conformément à l'article 8 — il s'agissait d'entités créées à cette fin dans la région —, par d'autres entités publiques, par des organisations émanant des associations catégorielles correspondantes (associazioni di categoria), par des associations privées et par d'autres comités ayant comme but ou objet principal une activité d'une autre nature.

83. Il n'y a pas lieu de s'interroger sur le point de savoir si cette obligation d'adopter une structure juridique particulière contient, outre la restriction évidente apportée à la prestation de services, une discrimination ouverte ou indirecte, puisque les opérateurs étrangers ne pourront en règle générale remplir ce critère, contrairement aux organisateurs nationaux de foires et marchés. La restriction est en effet injustifiable en soi puisqu'on ne voit pas pourquoi seuls des organisateurs ayant revêtu l'une des formes juridiques citées ci-dessus seraient en mesure de garantir un déroulement régulier de manifestations foraines.

84. Le deuxième grief est donc également fondé.

c) L'obligation de présence imposée à l'organisateur de foires

85. La Commission s'en prend à deux dispositions régionales, qui imposent des exigences précises quant au lieu d'établissement des organisateurs:

— l'article 15, paragraphe 3, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980, selon lequel, aux fins de la reconnaissance, les sujets privés organisateurs de manifestations inter-

47 — Pour les conditions à remplir par l'argumentation de la République italienne, voir le point 78 ci-dessus.

nationales, nationales et régionales doivent avoir un siège légal en Lombardie et être dotés d'une structure appropriée;

— l'article 8, dernier alinéa, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981, d'après lequel les manifestations foraines internationales et nationales qui se déroulent sur le territoire régional doivent disposer d'un siège stable et d'une organisation administrative permanente.

86. Selon la Commission, cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'il faut un siège dans la région. Cette interprétation est plausible, dans la mesure où elle se réfère non pas à l'organisateur, mais à la foire elle-même, qui doit nécessairement se dérouler au sein de la région concernée. Comme la République italienne n'a pas contesté cette interprétation, nous devons nous appuyer sur elle.

87. Pour la Commission, une telle obligation de présence permanente dans l'État d'accueil constitue en principe une restriction à la libre prestation des services pour les opérateurs étrangers [48]. C'est précisément pour les événements à caractère temporaire et de brève durée, comme une foire ou un marché, qu'un opérateur d'un autre État membre sera lourdement entravé si son activité est subordonnée à l'existence d'un établissement permanent, sous une forme ou une autre, dans l'État d'accueil.

88. En principe, la Commission a raison. La Cour a maintes fois constaté qu'une telle obligation constitue en pratique la négation même de la liberté de prestation de services [49]. La condition de présence permanente interdit de franchir la frontière dans le seul but de fournir des services.

89. Il ne s'agit cependant pas d'une restriction discriminatoire. Si l'obligation de siège était limitée à la République italienne, il y aurait discrimination puisque tous les organisateurs italiens remplissent nécessairement cette condition, alors que les organisateurs non italiens n'y satisfont qu'exceptionnellement. Or, en l'occurrence, il s'agit en réalité d'entretenir un établissement dans la région concernée, ce qui ne sera pas nécessairement le cas pour les organisateurs italiens. Dès lors, il n'y a pas lieu de se référer à l'article 56 du traité pour justifier cette exigence. Il faut au contraire envisager une justification fondée sur des motifs impérieux d'intérêt général.

90. À cet égard, force est d'admettre qu'un établissement commercial au lieu même de la foire est de nature à faciliter la sur-

48 — Elle renvoie à cet égard à l'arrêt du 9 juillet 1997, Parodi (C-222/95, Rec. p. I-3899, point 31).

49 — Voir, également, les arrêts du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755, point 52), et Gardiennage privé (précité à la note 38, points 27 ainsi que 31 et suiv.).

veillance par l'organisateur et la collaboration avec ce dernier en vue d'un déroulement régulier de la foire. En revanche, la nécessité d'une obligation de présence paraît douteuse, eu égard aux moyens modernes de communication. Les avantages d'une telle obligation ne sont en aucun cas proportionnés à la lourde intervention dans la libre prestation des services qu'elle comporte. Rien ne peut justifier d'exclure complètement l'application de la libre prestation des services dans un secteur économique déterminé au prétexte de risques abstraits, d'un impact comparativement faible.

91. Ce grief est donc également fondé.

d) Les dispositions qui imposent à l'organisateur de se consacrer exclusivement à l'organisation de foires

92. La Commission s'en prend dans ce contexte aux dispositions suivantes, d'après lesquelles des organisateurs de foires ne peuvent poursuivre aucune autre activité:

— l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980;

— l'article 3 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981;

— l'article 5 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978 [50].

93. La Commission observe que ces dispositions conduisent à exclure, sans aucune raison objective apparente, pratiquement tous les opérateurs qui poursuivent d'autres activités en sus de l'organisation de foires.

94. Même s'il est vrai que l'article 5, deuxième et troisième alinéas, de la legge provinciale de la Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978 admet également d'autres organisateurs, force est de concéder à la Commission que les opérateurs de droit privé ne sont admis, d'après les termes mêmes de la disposition, que s'ils ne poursuivent aucune autre activité. Pour les autres dispositions critiquées, ce fait découle du texte même cité par la Commission.

95. L'interdiction d'exercer toute autre activité constitue une restriction à la libre prestation des services. Une interdiction aussi globale ne peut se justifier. Sans doute

50 — La Commission se réfère uniquement au premier alinéa de ce texte, mais non aux deux alinéas suivants.

est-il vrai que certaines activités peuvent, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, être incompatibles avec l'organisation de foires ou d'une foire déterminée. Nous songeons en particulier à des activités qui conduisent l'organisateur à traiter injustement des exposants potentiels, pour des raisons soit politiques soit économiques. Un moyen moins contraignant serait cependant de vérifier dans chaque cas particulier si les autres activités d'un opérateur peuvent se combiner avec l'organisation de foires et de marchés.

96. Ce grief est donc également fondé.

e) L'interdiction de tout but lucratif

97. Un grand nombre de dispositions n'admettent que les organisateurs qui ne poursuivent aucun but lucratif ou soumettent ceux qui poursuivent un but lucratif à des conditions d'accès plus restrictives. La Commission cite en particulier les textes suivants:

— l'article 4, paragraphe 1, sous c), et paragraphe 2, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980;

— l'article 6, sous e), f) et h), de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988;

— l'article 4 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981;

— les articles 3, 5 et 12 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978;

— l'article 4 de la legge regionale della Liguria n° 40 du 14 juillet 1978 et

— l'article 5, sixième alinéa, sous c), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980.

i) L'atteinte

98. Nous avons déjà exposé que l'interdiction de poursuivre un but lucratif n'ex-

clut pas *l'application* de la libre prestation des services [51]. C'est pourquoi nous nous bornerons ici à examiner *l'atteinte* portée à la libre prestation des services par ces dispositions et son éventuelle justification.

99. La Commission considère l'interdiction de poursuivre un but lucratif comme une discrimination à l'endroit des organisateurs d'autres États membres. Les opérateurs italiens poursuivant un but lucratif auraient la possibilité de ne pas opérer dans ces régions ou d'y créer une filiale sans but lucratif. Les opérateurs à but lucratif d'autres États membres seraient confrontés à des obstacles insurmontables. Leurs charges seraient plus élevées, sans aucune perspective de rémunération en contrepartie.

100. En l'espèce, nous ne voyons cependant pas en quoi les opérateurs italiens sont privilégiés par rapport à ceux d'autres États membres. Les seuls bénéficiaires semblent être les sociétés de foires sans but lucratif qui sont déjà établies. En revanche, sont désavantagés tous les opérateurs à but lucratif qui sont exclus de l'organisation de foires. Le fait que des opérateurs italiens peuvent supporter des charges moins élevées et même tirer, du fait de leur proximité, d'autres avantages d'activités sans but lucratif ne constitue pas en soi une discrimination. Les avantages de proximité sont bien plutôt la conséquence nécessaire du siège. Partant, l'interdiction de poursuivre un but lucratif ne produit pas d'effet discriminatoire.

51 — Voir points 49 et suiv. ci-dessus.

101. L'interdiction de poursuivre un but lucratif constitue en revanche une restriction très grave à la libre prestation des services. Elle exclura la plupart des opérateurs de droit privé de l'organisation de foires dans les régions concernées, puisqu'ils sont en règle générale mus par l'espérance d'un gain. Seul un petit nombre d'organisateurs est en mesure de tirer d'une foire des avantages qui ne peuvent conduire qu'indirectement à des bénéfices.

ii) La justification

102. La Commission relève qu'une réglementation comme la présente est en tout cas disproportionnée. Cela résulterait du fait que — comme l'absence d'une telle réglementation en droit national le montre — un éventuel intérêt général n'exige pas que les organisateurs de foires opèrent sans poursuivre de but lucratif.

103. Cet argument ne convainc pas, puisque l'article 117 de la Constitution italienne laisse aux régions le soin de légiférer en la matière et que l'on ne voit pas pourquoi cette exigence aurait nécessairement dû être imposée de prime abord dans la loi-cadre.

104. Force est cependant de se rallier à la conclusion tirée par la Commission. Rien ne permet de dire qu'un opérateur sans but

lucratif est plus digne de confiance qu'un autre poursuivant des buts lucratifs. Les uns comme les autres sont également aptes à préserver toutes les obligations impérieuses d'intérêt général que l'on voudra concevoir.

105. C'est pourquoi ce grief est également fondé.

f) L'intervention des autorités dans la composition des organes des entités foraines

106. La Commission considère les dispositions nationales ci-après comme incompatibles avec la libre prestation des services et la liberté d'établissement:

— l'article 3 du decreto del Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972: cette disposition prévoit que les conseils d'administration des entités constituées pour l'organisation de foires internationales incluent deux membres nommés par le Conseil régional de la région sur le territoire de laquelle la foire a lieu. Un des représentants régionaux doit faire partie du conseil exécutif de l'entité et un autre doit être membre du collège des réviseurs des comptes. Les entités constituées pour l'organisation de foires qualifiées de nationales doivent inclure dans leur conseil d'administration trois membres nommés par le président du conseil des ministres; le président de l'entité est choisi parmi ces trois membres et nommé par l'organe régional compétent. Le collège des réviseurs de comptes doit également inclure un membre nommé par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat;

— l'article 2, sous c) et d), l'article 3, sous b) et c), et l'article 5, sous a), de la legge regionale della Liguria n° 12 du 3 novembre 1972, qui ont repris les mêmes dispositions que celles décrites ci-dessus;

— l'article 8, paragraphe 1, sous d), de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988, qui prévoit que trois membres du conseil d'administration ainsi que le président du collège des réviseurs sont nommés par le gouvernement régional;

— l'article 8, deuxième alinéa, et l'article 11, sous a), b), c) et d), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, d'après lesquels le président et le conseil d'administration de la société organisatrice sont nommés par décret du président de la région;

— l'article 5 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981, qui prévoit également que certains membres du conseil d'administration d'une société de foires nationale ou internationale sont désignés par l'administration régionale.

107. Ces exigences sont contraires à la libre prestation de services, ne serait-ce que parce que — comme constaté ci-dessus — rien ne justifie la restriction implicite qui impose à ces sociétés une forme juridique incluant les organes de surveillance correspondants. Cela vaut également par rapport à la liberté d'établissement.

108. Néanmoins, nous examinerons également l'atteinte spécifique portée à ces libertés fondamentales.

i) La libre prestation des services

L'atteinte

109. Selon la Commission, il est porté atteinte à la libre prestation des services par le fait que l'État s'ingère de façon abusive dans la composition des organes de l'entité foraine. En essayant d'influencer les décisions des sociétés foraines «de l'intérieur», l'État appliquerait un contrôle disproportionné. Les opérateurs qui ne sont pas établis en Italie seraient ainsi entravés dans l'exercice de leur liberté de prestation de services. La République italienne ne pourrait au demeurant pas se prévaloir du fait que ces dispositions concerneraient uniquement l'organisation interne de «sujets publics de droit italien» [52], puisqu'un organisateur de foire n'est pas nécessairement un sujet public.

110. Nous pouvons nous rallier à cette argumentation de la Commission. Les dispositions pertinentes indiquent clairement que les organisateurs de foires ne sont pas nécessairement des personnes de droit public [53]. Au demeurant, réserver la possibilité d'organiser des foires aux personnes morales de droit public italien serait tout aussi contraire aux articles 52 et suivants et 59 et suivants du traité CE. C'est pourquoi nous avons affaire sur ce point à une restriction à la libre prestation des services. Elle est apparemment même constitutive d'une discrimination indirecte, puisque les prestataires de services d'autres États membres n'ont pratiquement aucune possibilité d'intégrer les représentants d'administrations locales dans leurs organes de surveillance.

52 — La République italienne emploie l'expression «soggetti pubblici italiani».

53 — Voir, par exemple, l'article 4 de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980 et l'article 3 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981, qui parlent expressément de sujets de droit privé ou de droit public.

La justification

111. La Commission ne voit aucun motif impérieux d'intérêt général de maintenir les dispositions critiquées et elle souligne en particulier que le contrôle étatique nécessaire pour de telles manifestations peut très bien être externe.

112. Contrairement au point de vue de la Commission, la protection de l'intérêt général à un déroulement régulier des manifestations foraines devrait s'imposer ici encore. Cependant, force est de constater que les exigences en question sont disproportionnées. La mesure acceptable de contrôle étatique peut également être exercée par des organismes qui ne sont pas directement représentés au sein des organes de l'entité foraine.

113. Du point de vue de la libre prestation des services, ce grief doit dès lors être accueilli.

ii) La liberté d'établissement

114. Pour ce qui est de la liberté d'établissement, la Commission observe que celle des opérateurs étrangers est limitée par le fait qu'ils sont tenus d'admettre en leur sein des personnes qui, bien qu'étrangères aux structures existantes, sont néanmoins appelées à participer aux processus de décision.

115. La Commission a raison en ce qui concerne la restriction. Il est manifeste qu'une obligation d'intégrer des étrangers dans les organes d'une société, voire d'instituer de tels organes, est de nature à dissuader les sociétés d'exercer leur liberté d'établissement.

116. Cette atteinte à la liberté d'établissement ne se justifie pas plus que celle portée à la libre prestation des services [54].

g) Participation d'une commune de la région à l'entité foraine

117. La Commission critique en l'occurrence l'article 8, deuxième alinéa, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980. Cette disposition, qui fait partie de la loi abrogée en l'an 2000, prévoyait que l'attribution de la qualification d'«entité foraine» était subordonnée à la présence d'une commune de la région parmi les fondateurs ou membres de la société.

54 — Voir ci-dessus, points 111 et suiv.

118. La compatibilité de cette exigence avec la libre prestation des services doit être écartée d'emblée, car — comme nous l'avons vu ci-dessus — la limitation implicite de la forme juridique aux sociétés ne peut être justifiée. Le même argument vaut bien entendu mutatis mutandis pour la liberté d'établissement.

119. Cette exigence est cependant également contraire aux deux libertés fondamentales pour les raisons indiquées ci-dessus dans le cadre de l'analyse du grief relatif à la participation de représentants des autorités publiques. Imposer une obligation de faire participer une collectivité territoriale à la société constitue en effet une ingérence encore bien plus grave que celle d'intégrer des représentants de l'administration dans certains organes.

120. Ce grief est donc également fondé.

3) Les exigences imposées à certaines manifestations foraines

121. La Commission fait également valoir diverses exigences imposées à certaines manifestations foraines et qui seraient contraires à la libre prestation des services.

a) La périodicité et la durée de la manifestation foraine

122. La Commission ne se réfère qu'à l'article 6, premier alinéa, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, qui prévoyait que les manifestations foraines nationales et internationales doivent avoir une périodicité et une durée préétablies [55].

i) L'atteinte

123. La Commission observe que la périodicité exigée pour les foires et marchés ainsi que la durée prescrite restreindraient la liberté de prestation de services des opérateurs étrangers, comparés aux opérateurs nationaux, puisque les premiers n'opèrent a priori que de façon occasionnelle en République italienne.

124. La réglementation litigieuse ne comporte pas de discrimination ouverte, parce qu'elle ne fait pas expressément intervenir la nationalité. La charge qu'implique l'organisation d'une foire que l'on ne répète régulièrement qu'en raison d'une obligation de périodicité est cependant moins lourde

55 — Il existe au moins une autre disposition de ce genre, à savoir l'article 8, dernier alinéa, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981, mais elle n'a pas été critiquée par la Commission sur ce point.

pour un opérateur national que pour un opérateur étranger. Une entreprise d'un autre État membre qui souhaiterait organiser une seule foire ou un seul marché en République italienne peut s'en trouver empêchée parce qu'elle ne veut pas ou ne peut pas prendre en charge cette manifestation de façon périodique. C'est pourquoi cette exigence constitue non pas seulement une restriction, mais également une discrimination indirecte.

125. L'habilitation donnée aux autorités régionales de fixer la durée de la foire n'entraîne en revanche nullement une charge plus lourde pour les opérateurs qui n'ont pas d'établissement permanent dans le pays. Elle doit être considérée comme une simple restriction, puisqu'elle limite la liberté des organisateurs dans la détermination des modalités de déroulement de la foire.

ii) La justification

126. La Commission estime que ces interventions sont en tout cas disproportionnées et donc injustifiées.

127. Imposer des conditions de durée peut dans des cas exceptionnels contribuer au bon déroulement d'une foire. Une durée trop réduite peut entraîner une concentration des visiteurs sur un laps de temps donné, ce qu'il est préférable d'éviter pour des raisons de circulation et de transport. Des foires d'une durée trop longue peuvent avoir des effets disproportionnés pour l'environnement. Cependant, la loi prévoit une durée fixée à l'avance, avec la périodicité. En cela, elle empêche d'organiser la foire d'une façon qui tienne compte de la demande — qui pourra souvent n'être déterminée que de façon relativement tardive — et elle peut même s'opposer à des considérations impérieuses d'intérêt général.

128. Ce grief est dès lors également fondé.

b) L'harmonisation avec la planification régionale

129. La Commission se réfère à l'article 5, sixième alinéa, sous a), de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980. Cette disposition, qui a été abrogée en l'an 2000, prévoyait qu'une manifestation foraine ne pouvait être autorisée que si la compatibilité de l'initiative avec les impératifs du plan de développement économique régional et, plus généralement, avec ceux de la programmation économique nationale était établie.

i) L'atteinte

130. La Commission observe que, pour un opérateur étranger, il est beaucoup plus difficile de se tenir au courant des dispositions du droit national ou régional que pour un opérateur national. D'autre part, les dispositions en question, qui se réfèrent aux objectifs économiques nationaux et régionaux, permettraient de refuser une autorisation sur la base de critères imprécis et seraient invalides en raison du risque que l'opérateur (étranger) ne se voie opposer une décision de rejet dont il aurait du mal à comprendre les raisons.

131. Aucun des deux arguments n'emporte la conviction. Il est normal que des entreprises qui ne sont pas établies en République italienne aient plus de difficultés à obtenir des informations dans ce pays. Il n'y a là aucune discrimination [56].

132. Il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir si le droit communautaire interdit aux administrations nationales de restreindre les libertés fondamentales sur la base de critères imprécis. Les considérations développées par la Commission n'établissent pas de façon concluante que la réglementation litigieuse habiliterait à refuser l'autorisation d'organiser une foire en application de critères insuffisamment délimités. Le fait qu'une loi renvoie à la planification régionale et nationale n'est pas en soi nécessairement porteur d'imprécision. Même à supposer qu'il s'agisse de ce qu'il est convenu d'appeler une référence dynamique, puisque la planification en question sera sans doute modifiée à intervalles réguliers, l'habilitation elle-même n'est pas imprécise pour autant. La seule chose qui importe en la matière est de savoir si le citoyen a toujours affaire à une situation juridiquement claire. Cela implique notamment que les dispositions auxquelles la loi se réfère aient été rendues accessibles au destinataire par le truchement d'une publication régulière. La Commission n'a pas allégué que tel ne serait pas le cas. Partant, *la technique législative* du renvoi à la planification régionale ne saurait en soi constituer une atteinte à la libre prestation des services.

133. Cette dernière a en revanche été affectée par le fait que les organisateurs de foire sont tenus de se conformer, en ce qui concerne le thème de la foire, à la planification régionale ou nationale. Les projets de manifestations foraines qui ne répondent pas à cette planification n'ont aucune chance d'aboutir. Il y a là une très grave restriction à la libre prestation des services.

ii) La justification

134. En soi, le respect de la planification administrative du développement économique d'une région n'est pas une exigence

56 — Voir arrêt du 1er février 1996, Perfili (C-177/94, Rec. p. I-161, points 16 et suiv.)

impérieuse d'intérêt public qui justifierait une intervention dans les libertés fondamentales. Sans doute cette planification peut-elle avoir pour objet de garantir le respect d'exigences impérieuses d'intérêt général; cependant, pour qu'il y ait justification, il faut que le lien entre l'intervention dans l'organisation des foires et la protection d'intérêts généraux soit plus étroit que ce qui peut résulter d'une planification abstraite.

135. Les intérêts des destinataires potentiels d'une foire ne sont apparemment pas non plus protégés par la réglementation en cause. Comme nul n'est tenu de participer à une foire ou de la fréquenter, les conflits avec les structures économiques régionales ne peuvent qu'entraîner l'échec de la foire, sans léser les tiers.

136. Partant, ce grief est également fondé.

c) Les délais de la demande d'autorisation

137. À cet égard, la Commission se réfère à l'article 2 du decreto del Presidente della Repubblica n° 390 du 18 avril 1994. Son paragraphe 4, qui a été abrogé en même temps que tout le décret en janvier 2001, prévoyait que les demandes en vue de l'autorisation de foires internationales doivent être présentées avant le 30 septembre de la première des deux années précédant celle au cours de laquelle la manifestation doit se dérouler. Les paragraphes suivants fixaient des délais pour l'autorisation par les régions et pour l'information des instances nationales.

i) L'atteinte

138. La Commission critique avant tout le très long délai de préavis pour des manifestations dont la date est fixée de façon irrévocable. Ces exigences strictes seraient en particulier plus difficiles à respecter par les opérateurs étrangers, qui n'offrent leurs services en Italie que de façon occasionnelle, que par leurs concurrents nationaux.

139. L'obligation de respecter certains délais s'applique à l'identique à la fois aux nationaux et aux étrangers. Tout au plus est-il possible d'envisager une discrimination indirecte, comme la Commission semble le faire lorsqu'elle souligne que ces délais sont plus difficiles à respecter par des étrangers. Nous estimons cependant pour notre part que l'allégation relative à des difficultés plus fortes pour les opérateurs étrangers ne suffit pas pour retenir l'hypothèse d'une discrimination indirecte [57].

57 — Il y a lieu d'appliquer en l'occurrence la même argumentation que celle que nous avons développée ci-dessus aux points 100 et 131.

140. Un préavis de deux ans constitue en tout cas un obstacle à l'organisation de foires. Les entreprises ne peuvent guère déterminer si, après un tel laps de temps, l'organisation de la foire en vaut encore la peine. Il est possible que la période préparatoire doive véritablement être si longue. La préparation d'une foire et en particulier le moment où ses modalités d'aménagement sont fixées de façon définitive relèvent cependant de la responsabilité de l'organisateur, et non de celle de l'administration chargée d'accorder l'autorisation. Il y a donc bien ici une restriction.

ii) La justification

141. En fait d'exigence impérieuse d'intérêt général, la République italienne a, au moins au départ, dans sa lettre de réponse à la Commission, souligné la nécessité pour l'État d'établir un calendrier afin d'informer les opérateurs et les visiteurs en temps utile de la nature de la foire ainsi que du lieu et de la date de son déroulement.

142. L'intérêt général à un bon déroulement des foires commande sans doute que l'organisation d'une foire soit annoncée suffisamment tôt et officiellement. Il est également évident qu'une certaine forme de planification préalable par les autorités compétentes est nécessaire pour garantir le respect d'exigences impérieuses d'intérêt général. Cependant, un préavis de deux ans, sans aucune possibilité de dérogation, semble excessif.

143. Ce grief est donc également fondé.

d) Les dispositions qui subordonnent l'organisation de foires à l'insertion dans un calendrier officiel

144. La Commission s'attaque à deux dispositions:

— l'article 7 du regio decreto-legge n° 454 du 29 janvier 1934, qui interdit l'organisation des foires, marchés ou expositions autres que ceux prévus par le calendrier officiel;

— l'article 16, premier alinéa, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, qui avait la même teneur.

145. Selon la Commission, la faculté de fixer un calendrier officiel de manifestations pour l'organisation de foires et de marchés ne permet pas aux autorités nationales d'exclure la possibilité pour d'autres opérateurs d'organiser une foire ou une exposition privée du seul fait que celle-ci serait trop rapprochée de la foire ou de

l'exposition suivante. La responsabilité économique en incomberait à l'organisateur, sans qu'il soit besoin de recourir à une réglementation étatique; de surcroît, le marché lui-même fonctionnerait en tant que mécanisme régulateur.

146. Cette prescription est étroitement liée à la précédente, puisque ne sont insérées dans le calendrier officiel que les manifestations qui ont suivi la procédure d'autorisation en respectant l'ensemble des délais. L'existence d'une restriction à la libre prestation des services résulte donc des mêmes arguments que ceux invoqués ci-dessus, auxquels nous renvoyons.

147. Une justification pourrait cependant découler en l'occurrence de l'article 90, paragraphe 2, du traité. La protection de foires existantes, qui doivent être considérées comme des services revêtant un intérêt économique général, contre les manifestations concurrentes se déroulant pendant la même période, semble en principe de nature à justifier une restriction. L'effet utile d'une foire, en tant qu'incarnation du marché pour certains secteurs économiques à un moment et à un endroit donnés, requiert qu'elle représente l'offre et la demande de la façon la plus complète possible. Permettre l'organisation d'une autre foire, dans la même région, au cours de la même période et sur le même thème, pourrait mettre en danger la représentativité de la foire protégée.

148. Si le marché considérait une telle foire concurrente comme ayant en revanche un caractère complémentaire, il se produirait vraisemblablement un phénomène d'«écrémage» ou de «parasitisme». La foire concurrente bénéficierait de la réputation de la foire protégée et de son succès. Elle serait en outre sans doute en mesure d'offrir aux opérateurs et aux clients des conditions plus favorables, puisqu'elle ne serait tenue ni à la représentativité ni à la périodicité [58].

149. Dans sa communication interprétative concernant l'application des règles du marché intérieur au secteur des foires et expositions, la Commission elle-même reconnaît que cet intérêt est en principe digne de protection:

«De même, les autorités publiques compétentes pourraient imposer certaines conditions particulières, évidemment non discriminatoires, aux manifestations foraines officielles sous leur propre contrôle: par exemple, en établissant [...] un calendrier des manifestations officielles et l'interdiction de la tenue simultanée de plusieurs foires de ce type [...]» [59].

150. Même si, prise dans son contexte, cette déclaration doit être interprétée en ce

58 — Si de telles exigences ne peuvent être imposées à toutes les foires (voir points 122 et suiv. ci-dessus), elles sont sans doute licites dans le cas des foires revêtant un intérêt économique général et qui sont organisées à l'initiative de l'État.

59 — Communication, précitée à la note 42.

sens que la Commission admet uniquement les restrictions imposées aux manifestations «officielles» sous le contrôle des États membres, mais non celles appliquées aux organisateurs privés, il reste néanmoins que les manifestations foraines importantes sont incontestablement dignes de protection contre de telles formes (déloyales) de concurrence.

151. L'article 15, troisième alinéa, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980 semble avoir prévu ce cas de figure en établissant que les autorités régionales peuvent proposer un changement des dates lorsqu'une foire est organisée au cours de la même période que des manifestations identiques ou comparables.

152. Dès lors, l'insertion dans un calendrier officiel semble en principe une exigence justifiée pour garantir l'effet utile de manifestations foraines constituant des services d'intérêt économique général. La Commission n'a pas établi que les dispositions italiennes attaquées seraient inadaptées, superflues ou disproportionnées au regard de cet objectif.

153. En conséquence, le grief de la Commission doit être rejeté.

4) Les exigences imposées à la fois aux organisateurs et aux manifestations

154. Enfin, la Commission critique certaines dispositions qui prévoient la participation d'entreprises locales aux procédures de reconnaissance des organisateurs et d'autorisation des manifestations.

155. Il s'agit des dispositions suivantes:

— l'article 6, troisième alinéa, n°s 3 et 4, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, selon lequel la procédure d'autorisation inclut l'audition des associations régionales représentant le secteur économique concerné et requiert l'approbation de la commune concernée ainsi que la consultation des chambres économiques régionales;

— les articles 6, 7 et 23 de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978, selon lesquels la commission compétente pour la réglementation et la promotion des manifestations foraines doit notamment comporter un représentant de l'organisation catégorielle la plus représentative pour chacun des

secteurs de l'agriculture, de l'artisanat, de l'industrie, du tourisme et du commerce; cette commission est également appelée à donner un avis sur l'octroi de subventions;

— les articles 13, 14 et 15, sous a), de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981, selon lesquels le comité consultatif qui assiste l'exécutif régional lors de la procédure d'autorisation de manifestations foraines inclut des représentants de la vie économique locale ainsi que quatre présidents des entités foraines ayant un siège dans la région;

— l'article 5, paragraphes 2 et 5, l'article 10, paragraphe 4, l'article 11, paragraphes 2 et 3, et l'article 15, paragraphe 1, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980, d'après lesquels une commission consultative participant à la procédure doit compter parmi ses membres un représentant de chacune des chambres régionales d'industrie, de commerce, d'agriculture et d'artisanat — qui sont d'ailleurs appelées à donner un avis — , trois représentants de chacune des associations régionales d'industriels, d'artisans, d'agriculteurs et de commerçants ainsi que trois représentants des syndicats.

156. La Commission observe à ce propos que la participation de concurrents locaux ou régionaux à la décision d'autorisation de la foire ou de reconnaissance des entités foraines désavantagerait en particulier les organisateurs non italiens. Elle se réfère aux conclusions dans l'affaire C-306/91 [60], où l'avocat général Gulmann a considéré que l'organe consultatif en cause dans cette affaire pouvait mener à ce que des concurrents nationaux soient informés à l'avance de la politique en matière de prix.

157. Se référant à la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980, la Commission explique que l'influence de concurrents potentiels peut s'exercer non pas seulement à l'occasion de la participation ouverte de représentants des sociétés foraines locales, mais également par l'intermédiaire de la participation d'autres représentants des associations économiques de l'endroit. Cette loi permettrait en effet aux mêmes personnes d'intervenir à la fois dans la procédure d'autorisation des foires et dans le processus de décision qui mène à la nomination des cadres des sociétés foraines régionales.

158. Par rapport à la libre prestation des services en tout cas, la Commission relève que les organisateurs d'autres États membres ne peuvent participer à l'activité des associations professionnelles régionales. Mêmes les organisateurs établis sur place n'exerceraient qu'une influence réduite.

60 — Conclusions du 10 mars 1993, dans l'affaire Commission/Italie (arrêt du 28 avril 1993, Rec. p. I-2133, p. I-2146, point 10).

159. Les organisateurs nationaux bénéficieraient d'un privilège particulièrement lourd de conséquences dans les cas où les subventions publiques ne sont versées qu'à des sociétés à la fondation desquelles ont participé des collectivités publiques, comme le prévoit par exemple la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978. C'est pourquoi l'allégation selon laquelle les autorités compétentes statueraient de façon impartiale et équitable n'emporterait pas la conviction.

160. En l'espèce, il s'agit apparemment de deux reproches distincts. D'une part, la Commission fait grief à la République italienne de la participation de représentants des associations professionnelles régionales aux diverses décisions qui se rattachent à l'organisation de foires. D'autre part, elle critique le fait que seules certaines sociétés de foires peuvent bénéficier de subventions, à savoir celles auxquelles des collectivités publiques sont parties prenantes.

161. Comme le reproche de l'octroi sélectif de subventions n'est mentionné ni dans la lettre de mise en demeure ni dans l'avis motivé, il ne saurait faire l'objet de la procédure en manquement; tout au plus pourra-t-il servir d'argument en faveur de la thèse selon laquelle les autorités italiennes pourraient ne pas être impartiales lorsqu'elles adoptent leurs décisions.

162. La Commission n'invoque au demeurant aucun cas concret dans lequel les dispositions précitées auraient pu conduire à la discrimination d'organisateurs de foires. Nous bornerons dès lors notre examen au grief selon lequel les structures institutionnelles désavantageraient les organisateurs originaires d'autres États membres.

163. Pour déterminer si la participation de représentants de la vie économique régionale aux diverses procédures constitue une atteinte à la libre prestation des services ou à la liberté d'établissement, il convient tout d'abord d'observer qu'une mesure ne peut être qualifiée d'atteinte que si elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayant l'exercice d'une liberté fondamentale [61].

164. À cet égard, il faut tout d'abord constater que la Commission ne critique pas le fait que les organes évoqués ci-dessus prendraient eux-mêmes des décisions dans le cadre de l'organisation des foires. Au contraire, l'atteinte réside, à ses yeux, surtout dans le fait que ces organes sont consultés par les autorités italiennes avant de prendre une décision et qu'ils peuvent dès lors exercer une influence sur cette décision.

165. Une telle possibilité d'influence semble de nature à gêner ou à rendre moins

61 — Voir ci-dessus, points 55 et suiv.

attrayant l'exercice d'une liberté fondamentale, dès lors qu'elle implique l'intervention de concurrents directs des organisateurs de foires. Ces concurrents pourraient tenter de retarder des décisions nécessaires, d'encourager l'adoption de restrictions excessives ou d'obtenir des informations importantes au regard de la concurrence. Cependant, seul l'article 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981 prévoit une telle participation.

166. Cette atteinte aux libertés fondamentales ne peut être justifiée ni par une exigence impérieuse d'intérêt général ni par le fait que ces sociétés foraines concurrentes auraient été chargées de fournir des services d'intérêt économique général.

167. La participation de représentants de la vie économique ou de représentants du public visé par la foire ne peut cependant pas être considérée dans tous les cas comme une atteinte aux libertés fondamentales. Ces catégories de personnes peuvent en effet apporter des connaissances et une expérience précieuses à la procédure de décision. L'hypothèse de l'atteinte aux libertés fondamentales ne peut dès lors être retenue qu'en présence de cas concrets, dans lesquels cette participation a eu des effets préjudiciables pour les opérateurs d'autres États membres.

168. Les références de la Commission à la participation de ces organes à la désignation des dirigeants de sociétés foraines régionales et à l'adoption de dispositions relatives à l'octroi de subventions ne peuvent mener à aucun autre résultat.

169. L'intervention dans la désignation des dirigeants d'entreprises concurrentes ne saurait justifier d'assimiler ces organes à des concurrents de sociétés foraines. Cette intervention n'implique en effet pas nécessairement qu'ils auraient un intérêt économique au succès des entités foraines régionales. En ce qui concerne le régime d'octroi des subventions, son caractère discriminatoire ne résulte pas de l'implication de représentants de la vie économique, mais uniquement des dispositions restrictives de la loi correspondante.

170. La Commission n'a donc pas été en mesure d'établir que la participation de représentants de la vie économique régionale aux décisions des pouvoirs publics se rattachant au déroulement de foires constituerait une atteinte à la libre prestation des services ou à la liberté d'établissement.

171. Ce grief ne peut donc aboutir que dans la mesure où il critique la participation de concurrents aux décisions liées au déroulement de foires (article 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981).

IV — Dépens

172. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République italienne a succombé sur neuf points, d'un total de douze, et partiellement sur un dixième point. Concernant le rejet du recours en ce qui concerne l'un des griefs, en raison de l'abrogation des dispositions critiquées avant l'envoi de la lettre de mise en demeure, la République italienne porte — comme nous l'avons développé au point 35 ci-dessus — au moins une part de responsabilité, parce qu'elle n'a pas répondu à ce grief de façon appropriée. Partant, il y a lieu de condamner la République italienne aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

V — Conclusion

173. Nous proposons dès lors de statuer dans le sens suivant:

«1) La République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) et des articles suivants en maintenant en vigueur les dispositions suivantes:

— l'article 2, premier alinéa, du regio decreto-legge n° 454 du 29 janvier 1934;

— l'article 2, premier alinéa, du decreto del Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972;

— l'article 2, paragraphes 4, 6 et 7, du decreto del Presidente della Repubblica n° 390 du 18 avril 1994;

— l'article 4 de la legge regionale della Liguria n° 40 du 14 juillet 1978;

— l'article 6, paragraphe 1, sous e), f), g) et h), l'article 6, paragraphe 4, et l'article 7 de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988;

— l'article 4 et l'article 5, sixième alinéa, sous a) et c), l'article 6, premier alinéa, et l'article 8, premier et deuxième alinéas, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980;

— l'article 4, paragraphe 1, sous c), l'article 4, paragraphe 2, et l'article 15, paragraphe 3, de la legge regionale della Lombardia n° 45 du 29 avril 1980;

— les articles 3, 4 et 8, dernier alinéa, de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981;

— les articles 3 et 5, l'article 12 et l'article 19, premier alinéa, de la legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n° 35 du 2 septembre 1978.

2) La République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) et des articles suivants ainsi qu'en vertu des articles 59 et suivants du traité CE en maintenant en vigueur les dispositions suivantes:

— l'article 3 du decreto del Presidente della Repubblica n° 7 du 15 janvier 1972;

— l'article 2, sous c) et d), l'article 3, sous b) et c), et l'article 5, sous a), de la legge regionale della Liguria n° 12 du 3 novembre 1972;

— l'article 8, paragraphe 1, de la legge regionale del Veneto n° 35 du 2 août 1988;

— l'article 8, deuxième alinéa, et l'article 11, sous a), b), c) et d, de la legge regionale dell'Emilia-Romagna n° 43 du 26 mai 1980;

— les articles 5 et 14 de la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n° 10 du 23 février 1981.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) La République italienne est condamnée aux dépens.»