

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

SZPUNAR

livré le 25 février 2016 ( [1](#) )**Affaires jointes C-458/14 et C-67/15****Promoimpresa srl**

v

**Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,****Regione Lombardia (C-458/14)(Demande de décision préjudicielle adressée au Tribunale amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal administratif régional, Lombardie, Italie))**

et

**Mario Mélis,****Sas Plage de Tavolara,****Dionigi Piredda,****Claudio Del Giudice**

v

**Commune de Loiri Porto San Paolo,****Province d'Olbia Tempio (C-67/15)**

(Demande de décision préjudicielle

du Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Tribunal administratif régional, Sardaigne, Italie))

« Liberté d'établissement – Exploitation du patrimoine public maritime et lacustre – Directive 2006/123/CE – Article 4, paragraphe 6 – Notion de « régime d'autorisation » – Article 12 – Nombre d'autorisations limité en raison de la rareté des ressources naturelles disponibles — Renouvellement automatique des autorisations — Obligation d'interpréter le droit national conformément au droit de l'Union — Effet d'une directive dans l'ordre juridique interne »

**Introduction**

1. Ces affaires jointes portent sur la même question, à savoir l'extension des droits exclusifs d'exploitation commerciale des actifs maritimes et lacustres publics en Italie.
2. Des recours ont été introduits devant les tribunaux italiens pour obtenir l'annulation des décisions administratives mettant fin aux instruments, qualifiés de « concessions » selon la loi italienne, relatifs à l'exploitation commerciale des zones domaniales situées au bord du lac de Garde et sur le littoral sarde. . ( [2](#) ) Pour contester ces décisions, les concessionnaires sortants invoquent une législation qui prolonge la durée de validité de ces instruments. Les juridictions de renvoi concernées demandent si cette législation est compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec la directive 2006/123/CE. ( [3](#) )
3. Ces affaires offrent ainsi à la Cour l'occasion de définir la portée des règles applicables aux concessions de services, par opposition à la portée des dispositions relatives à l'autorisation de

prestation de services, et d'interpréter l'article 12 de la directive 2006/123 concernant les règles pour l'octroi d'autorisations en nombre limité en raison de la rareté des ressources naturelles disponibles.

## Cadre juridique

### *Droit de l'UE*

4. Les articles 9 à 13 de la directive 2006/123 précisent les dispositions applicables aux régimes d'autorisation qui fixent les conditions d'accès ou d'exercice des activités de services.
5. L'article 12 de cette directive, intitulé « Sélection parmi plusieurs candidats », dispose :
  1. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques disponibles, les États membres appliquent aux candidats potentiels une procédure de sélection offrant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, y compris, notamment, une publicité adéquate. sur le lancement, le déroulement et l'achèvement de la procédure.
  2. Dans les cas visés au paragraphe 1, l'autorisation est accordée pour une durée limitée appropriée et ne peut être ouverte au renouvellement tacite ni conférer aucun autre avantage au prestataire dont l'autorisation vient d'expirer ou à toute personne ayant des liens particuliers avec ce fournisseur.
  3. Sous réserve du paragraphe 1 et des articles 9 et 10, les États membres peuvent prendre en compte, lors de l'établissement des règles relatives à la procédure de sélection, des considérations de santé publique, d'objectifs de politique sociale, de santé et de sécurité des salariés ou des travailleurs indépendants, la protection de l'environnement, la préservation du patrimoine culturel et d'autres raisons impérieuses liées à l'intérêt public, conformément au droit communautaire.

### *loi italienne*

#### *Loi relative aux concessions immobilières maritimes*

6. Les biens maritimes appartenant à l'État sont soumis aux règles fixées par le code de la marine marchande, qui prévoit notamment, à son article 36, que ces biens peuvent faire l'objet d'une concession.
7. En outre, l'article 37(2) du Code maritime prévoyait que les concessionnaires existants se voient accorder un droit préférentiel lors du renouvellement de la concession.
8. À la suite de l'ouverture d'une procédure d'infraction par la Commission européenne, ce droit préférentiel a été supprimé par l'article 1er, paragraphe 18, du décret-loi n° 194 (Decreto-legge n. 194 — Proroga di termini previsti da disposizioni legislativo) du 30 décembre 2009 (GURI n° 302, 30 décembre 2009 ; « Décret-loi n° 194/2009 »).
9. En vertu de cette disposition, la durée de validité des concessions de biens maritimes appartenant à l'État arrivant à expiration au 31 décembre 2012 a été prolongée jusqu'à cette date.
- dix. Lorsque le décret-loi n° 194/2009 a été transformé en loi par la loi n° 25 (Legge n° 25) du 26 février 2010 (GURI n° 48 du 27 février 2010), cette disposition a été modifiée de manière à prolonger la durée de validité des concessions dues. expirant au plus tard le 31 décembre 2015 jusqu'à cette date.
11. Cette disposition a ensuite été modifiée par l'article 34 duodecies du décret-loi n° 179 (Decreto-legge n° 179 — Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) du 18 octobre 2012 (GURI n° 245, 19 octobre 2012), transformé en loi n° 221 (Legge n° 221) du 17 décembre 2012 (GURI n° 294, 18 décembre 2012), prévoyant une nouvelle prolongation de la durée de validité des concessions jusqu'au 31 décembre 2020.

#### *Législation transposant la directive 2006/123*

12. La directive 2006/123 a été transposée en droit italien par le décret législatif n° 59 (Decreto legislativo n° 59 — Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) du 26 mars 2010 (GURI n° 94, 23 avril 2010).
13. En vertu de l'article 16, paragraphe 4, de ce décret législatif, lorsque le nombre d'autorisations disponibles est limité en raison de la rareté des ressources naturelles, ces autorisations ne peuvent être renouvelées automatiquement.

### **Les faits à l'origine du litige au principal et les questions préjudicielles**

#### ***Affaire C-458/14***

14. Par décisions des 16 juin et 17 août 2006, le Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (« le Consortium ») a attribué à Promoimpresa srl (« Promoimpresa ») une concession pour l'exploitation commerciale d'une superficie de terrain public à proximité du lac de Garde à des fins de loisirs.
15. L'article 3 de la décision attribuant cette concession prévoyait sa cessation automatique le 31 décembre 2010.
16. Le 14 avril 2010, Promoimpresa a demandé le renouvellement de sa concession ; le Consortium a rejeté sa demande par décision du 6 mai 2011 au motif que la concession en cause au principal était limitée à une durée de cinq ans excluant toute forme de renouvellement tacite et que la nouvelle concession devait être attribuée par voie d'appel d'offres public .
17. Promoimpresa a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi, invoquant notamment une violation de l'article 1, paragraphe 18, du décret-loi n° 194/2009. Selon elle, même s'il concerne les concessions immobilières maritimes, le décret-loi s'applique également aux concessions d'actifs publics lacustres.
18. La juridiction de renvoi estime que la disposition concernée, dans la mesure où elle prévoit la prolongation de la durée des concessions du domaine public, crée une restriction injustifiée à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, rendant impossible toute autre concurrent d'accéder aux concessions arrivées à expiration.
19. Au vu de ces circonstances, le Tribunale amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal administratif régional de Lombardie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :  
  
« Les principes de liberté d'établissement, de non-discrimination et de sauvegarde de la concurrence, respectivement énoncés aux articles 49 TFUE, 56 TFUE et 106 TFUE, ainsi que le [principe de la « règle de raison »] qui y est implicite, s'opposent-ils à une législation nationale en vertu de laquelle la validité des concessions portant sur des biens publics maritimes, lacustres et fluviaux d'importance économique doit être prolongée de manière répétée par une succession d'actes législatifs, la durée de cette validité étant légalement augmentée d'au moins 11 ans, de sorte que le même concessionnaire conserve l'exclusivité droit d'exploiter économiquement l'actif, même si la période de validité de la concession accordée à ce concessionnaire a entre-temps expiré, les opérateurs économiques intéressés étant privés de toute possibilité d'obtenir une concession pour l'actif sur la base d'une procédure d'appel d'offres public ?

#### ***Affaire C-67/15***

20. Les requérants au principal, à l'exception de l'association des entreprises balnéaires, exploitent des entreprises de tourisme et de loisirs dans plusieurs zones domaniales situées sur les rives de la Comune di Loiri Porto San Paolo (commune de Loiri Porto San Paolo, « la municipalité ») dans le cadre de concessions accordées par la municipalité en 2004 pour une période de six ans, puis prolongées d'un an jusqu'en 2011.
21. Les requérants ont déposé auprès de la Comune une demande de prolongation des concessions pour la saison 2012. Les autorités municipales n'ayant pas répondu à cette demande, elles ont

poursuivi leurs activités, estimant qu'elles en avaient le droit, conformément à l'article 1, paragraphe 18, du décret-loi n° 194/2009.

22. Le 11 mai 2012, la Comune a publié un avis d'attribution de sept nouvelles concessions, dont certaines concernaient des emplacements situés dans des zones dans lesquelles les requérants au principal détenaient déjà des concessions.
23. Le 6 juin 2012, les requérants au principal ont contesté les mesures concernées devant le Tribunale amministrativo Regionale per la Sardegna (tribunal administratif régional de Sardaigne). Ils ont ensuite étendu leurs griefs à la décision du 8 juin 2012, par laquelle la Comune avait attribué des concessions à des personnes autres que les requérants au principal, avant de contester les mesures par lesquelles la police municipale leur avait ordonné de retirer leur matériel. .
24. Dans leur recours, ils reprochaient à la Comune, entre autres, de ne pas avoir reconnu l'extension automatique des concessions prévue par la législation nationale.
25. Selon la juridiction de renvoi, cette extension automatique porte atteinte à l'application du droit de l'Union, notamment de l'article 12 de la directive 2006/123. L'article 16 du décret législatif n° 59/2010, qui transpose l'article 12 de la directive 2006/123 en droit national, n'a, en substance, pas été appliqué en raison de l'existence d'une règle spéciale adoptée par le législateur étendant les concessions existantes.
26. Au vu de ces circonstances, le Tribunale amministrativo Regionale per la Sardegna (tribunal administratif régional de Sardaigne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :
  - (1) Les principes de liberté d'établissement, de non-discrimination et de sauvegarde de la concurrence, tels qu'énoncés respectivement aux articles 49 TFUE, 56 TFUE et 106 TFUE, s'opposent-ils à une législation nationale en vertu de laquelle la durée de validité des concessions d'entreprises maritimes publiques d'importance économique la propriété est-elle étendue de manière répétée par une succession d'actes législatifs ?
  - (2) L'article 12 de la directive 2006/123 s'oppose-t-il à une disposition nationale, telle que l'article 1er, paragraphe 18, du décret-loi n° 194 du 30 décembre 2009, transposé en loi par la loi n° 25 du 26 février 2010, tel que modifié et complété, qui permet prolongation de plein droit des concessions existantes du domaine maritime de l'État pour l'exercice d'activités économiques touristiques et de loisirs jusqu'au 31 décembre 2015 ou jusqu'au 31 décembre 2020, conformément à l'article 34 duodecies du décret-loi n° 179 du 18 octobre 2012, inséré par l'article 1, paragraphe 1, de la loi n° 221 du 17 décembre 2012 transformant le décret-loi précité en loi ?

### **Procédure devant la Cour de justice**

27. Les ordonnances de renvoi respectives ont été reçues au greffe de la Cour le 3 octobre 2014 (affaire C-458/14) et le 12 février 2015 (affaire C-67/15). Des observations écrites ont été présentées par les requérants au principal, le gouvernement italien et la Commission (dans les deux affaires), ainsi que par le gouvernement grec (affaire C-458/14) et le gouvernement tchèque (affaire C-67/15). Par ordonnance du 27 octobre 2015, les affaires ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.
28. Les requérants au principal, la commune, les gouvernements italien et néerlandais ainsi que la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 3 décembre 2015.

### **Évaluation**

29. Par leurs questions, les juridictions de renvoi cherchent à savoir si les articles 49 TFUE, 56 TFUE et 106 TFUE s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle la durée de validité des concessions de propriétés maritimes et lacustres appartenant à l'État est automatiquement prolongée.
30. Par ailleurs, par la deuxième question posée dans l'affaire C-67/15, la juridiction de renvoi demande si une telle réglementation est conforme à l'article 12 de la directive 2006/123.

31. Même si la question préjudicielle dans l'affaire C-458/14 ne fait pas référence à la directive 2006/123, l'article 12 de celle-ci a néanmoins été discuté par les parties au litige et les intéressés. Il convient de souligner à cet égard que la Cour pourrait estimer nécessaire, afin d'apporter une réponse satisfaisante, d'examiner des dispositions du droit de l'Union auxquelles la juridiction nationale n'a pas fait référence dans sa question. ( [4](#) )

### ***Sur la recevabilité des questions posées***

32. Le gouvernement italien s'interroge sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-458/14, en précisant que, à l'époque des faits au principal, l'article 1, paragraphe 18, du décret-loi n° 194/09 concernait des concessions d'État. propriété maritime uniquement. Selon le gouvernement italien, l'extension des effets de cette législation aux concessions immobilières riveraines, à la suite de l'adoption des mesures attaquées devant la juridiction de renvoi, n'est pas applicable *ratione temporis*.
33. Je rappelle ici que, en ce qui concerne l'interprétation du droit national, la Cour est en principe tenue de fonder son appréciation sur la description contenue dans l'ordonnance de renvoi, en gardant à l'esprit que, conformément à une jurisprudence constante, la Cour n'est pas compétente pour interpréter le droit interne d'un État membre. ( [5](#) )
34. S'agissant de l'applicabilité de l'article 1, paragraphe 18, du décret-loi n° 194/09 au principal, il ressort de l'ordonnance de renvoi dans l'affaire C-458/14 que le requérant au principal allègue une violation de cette disposition, en soutenant qu'elle s'applique également aux concessions de propriétés lacustres appartenant à l'État. La juridiction de renvoi relève que le litige dont elle est saisie se concentre sur ce moyen et cite diverses raisons à l'appui de sa position selon laquelle les faits du litige au principal relèvent du champ d'application de cette disposition.
35. Dans ces conditions, l'ordonnance de renvoi apportant de nombreuses précisions quant à la pertinence de la question posée, la Cour ne saurait, à mon avis, rejeter la demande de décision préjudicielle au prétexte qu'il est bien évident que l'interprétation du droit de l'Union ce qui est demandé n'a aucun rapport avec les faits réels de l'action principale ni avec son objet. ( [6](#) )
36. Deuxièmement, dans les deux affaires, le gouvernement italien observe que l'article 34 duodecies du décret-loi n° 179/2012, qui prolonge jusqu'au 31 décembre 2020 la durée de validité des concessions en cause au principal, a été adopté après les mesures contestées au principal. procédure et que les questions posées ne sont par conséquent recevables qu'en ce qui concerne la prolongation des concessions jusqu'au 31 décembre 2015.
37. A cet égard, il suffit de rappeler que les questions préjudicielles concernent une législation nationale en vertu de laquelle la durée de validité des concessions de propriétés maritimes et lacustres appartenant à l'État est automatiquement et à plusieurs reprises prolongée. La question de savoir si les dispositions nationales applicables sont celles prolongeant ce délai jusqu'au 31 décembre 2015, voire jusqu'au 31 décembre 2020, est non seulement une question qui relève de la compétence des juridictions nationales, mais également une question sans incidence sur la recevabilité des questions posées. dans ces termes précis.
38. Au vu de ces observations, j'estime que les questions préjudicielles sont recevables.

### ***Interprétation de la directive 2006/123***

#### *Relation entre la directive 2006/123 et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

39. Les questions posées concernent l'interprétation des dispositions tant du droit primaire que de la directive 2006/123.
40. Selon une jurisprudence constante, lorsqu'un domaine a fait l'objet d'une harmonisation globale au niveau de l'Union, toute mesure nationale relative à ce domaine doit être appréciée à la lumière des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non de celles du droit primaire. ( [7](#) )
41. La Cour a déjà jugé, dans *l'arrêt Rina Services e.a.* ( [8](#) ), que la directive 2006/123 a procédé à une telle harmonisation globale, pour les services entrant dans son champ d'application, au regard de son article 14 relatif à la liberté d'établissement. Dans les deux autres affaires auxquelles la

directive 2006/123 était applicable au principal, ayant donné lieu aux arrêts *Trijber et Harmsen et Hiebler*, la Cour a adopté en substance la même approche, se limitant à donner une interprétation des articles 10, 11 et 15 de cette directive et ne prenant pas position sur les dispositions du TFUE. ( 2 )

42. Selon moi, cette approche est valable pour l'ensemble des articles 9 à 13 de la directive 2006/123, qui contiennent les dispositions relatives aux régimes d'autorisation, et notamment pour l'article 12 de celle-ci.
43. Comme il l'a fait pour l'article 14 de la directive 2006/123, qui établit une liste d'exigences interdites dans l'exercice de la liberté d'établissement, le législateur de l'Union a prévu, aux articles 9 à 13 de la directive, une série de mesures que les États membres doivent respecter lorsque l'accès à une activité de service est soumis à l'octroi d'une autorisation. Le législateur a ainsi entrepris une harmonisation globale de la matière concernée.
44. En particulier, en vertu de l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123, lorsque le nombre d'autorisations disponibles est limité en raison de la rareté des ressources naturelles disponibles ou des capacités techniques, les autorisations doivent être accordées conformément à une procédure impartiale et transparente. procédure de sélection, pour une durée limitée, et ne peut être ouverte à un renouvellement tacite.
45. Ces dispositions seraient privées de tout effet pratique si les États membres étaient autorisés à s'abstenir de les appliquer en invoquant des raisons fondées sur le droit primaire.
46. J'estime donc que, lorsque l'article 12 de la directive 2006/123 est applicable, la question de savoir si la législation nationale concernée est conforme au droit de l'Union doit être examinée à la lumière de cette disposition et non à la lumière des règles de droit primaire.

#### *Applicabilité de l'article 12 de la directive 2006/123*

47. Tout d'abord, je voudrais souligner qu'une mesure par laquelle un État membre confère un droit exclusif d'exploiter un bien public peut, en principe, être appréciée à la lumière de diverses dispositions du droit de l'Union, notamment les articles 49 TFUE, 56 TFUE et 106 TFUE, ainsi qu'à la lumière des règles en matière de marchés publics.
48. Afin de déterminer si la directive 2006/123 est applicable en l'espèce, il convient d'examiner si l'attribution, en vertu du droit italien, d'une concession de propriétés maritimes ou lacustres appartenant à l'État constitue un régime d'autorisation au sens de la directive.
49. L'article 4, paragraphe 6, de la directive 2006/123 définit un « régime d'autorisation » comme toute procédure par laquelle un prestataire ou un destinataire est effectivement tenu de prendre des mesures afin d'obtenir d'une autorité compétente une décision formelle ou implicite concernant l'accès à une activité de service ou l'exercice de celle-ci.
50. Je relève à cet égard que, contrairement à l'article 49 TFUE, les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 relatif à la liberté d'établissement sont applicables qu'il y ait ou non un élément transfrontalier. ( 10 ) Il n'est donc pas nécessaire d'établir, aux fins de l'application de l'article 12 de la directive, si l'autorisation en cause présente un intérêt transfrontalier certain.
51. Toutefois, l'application de l'article 12 dans ces circonstances appelle l'analyse de trois éléments discutés par les parties, à savoir, d'une part, la similitude de la situation en cause avec celle d'un bail commercial, et d'autre part, la différence entre cette situation et une situation impliquant une concession de services et, troisièmement, l'applicabilité des dispositions relatives aux autorisations limitées en raison de la rareté des ressources naturelles disponibles.

– Sur l'argument tiré de la similitude avec un bail commercial

52. Les requérants au principal dans les deux affaires ainsi que le gouvernement grec soutiennent que les concessions concernées de propriétés maritimes et lacustres appartenant à l'État constituent des baux commerciaux qui donnent aux particuliers la possibilité de jouir du domaine public mais ne constituent pas des autorisations qui constituent une condition préalable à l'accès à une activité de service.
53. Je ne suis pas convaincu par cet argument.

54. Il ressort des ordonnances de renvoi que l'accès à l'activité relative à l'exploitation de biens publics maritimes ou lacustres en Italie, telle que l'exploitation d'entreprises touristiques et de loisirs dans une zone côtière appartenant à l'État, nécessite l'autorisation compétente autorité municipale pour attribuer une concession. L'accès à l'activité de service en cause est donc conditionné à cette décision d'octroi de la concession.
55. Par ailleurs, les requérants au principal attaquent spécifiquement les décisions refusant de proroger de telles autorisations.
56. Le fait que l'octroi de telles autorisations entraîne également l'octroi d'un accès exclusif au domaine public, sous la forme d'un bail, ne saurait affecter la définition de ce mécanisme en tant que régime d'autorisation.

– Distinction à faire avec les concessions de services

57. Je constate qu'un mécanisme que l'on peut qualifier de « régime d'autorisation » échappe néanmoins au champ d'application de la directive 2006/123 puisqu'il est régi par les règles en matière de marchés publics. ( [11](#) )
58. En l'espèce, les juridictions nationales précisent que les concessions de propriétés maritimes et lacustres appartenant à l'État en cause peuvent être considérées comme des concessions de services.
59. Il est donc nécessaire d'examiner si cette affaire concerne des concessions de services, auquel cas elles seraient régies par les principes et les règles du droit européen des marchés publics, et non par la directive 2006/123.
60. Ici, le fait que les contrats en cause au principal soient assimilés à des « concessions » en vertu du droit italien est sans préjudice de leur qualification autonome en droit de l'Union.
61. Comme le gouvernement néerlandais le souligne à juste titre, le terme « concession » est souvent utilisé pour désigner un droit exclusif ou une autorisation, mais cela ne signifie pas qu'il s'agit d'une concession au sens du droit des marchés publics. ( [12](#) )
62. Une concession de services se caractérise notamment par le fait que l'autorité publique confie au concessionnaire l'exercice d'une activité de service, dont la fourniture d'un service incomberait en règle générale à cette autorité publique, exigeant ainsi que ce concessionnaire fournisse une service. ( [13](#) )
63. Pour qu'un acte soit considéré comme une concession de services, il doit donc être établi que la fourniture de services est soumise à des exigences spécifiques fixées par l'autorité publique concernée et que l'opérateur économique n'est pas libre de se retirer de la fourniture de tels services. .
64. Ces considérations sont confortées par le considérant 14 de la directive 2014/23 ( [14](#) ), selon lequel certains actes des États membres, tels que des autorisations ou des licences, notamment lorsque l'opérateur économique reste libre de se retirer de la fourniture de travaux ou de services, ne devraient pas être considérée comme une concession. Contrairement à ces lois, les contrats de concession prévoient des obligations mutuellement contraignantes selon lesquelles l'exécution des travaux ou des services est soumise à des exigences spécifiques définies par le pouvoir adjudicateur.
65. En l'espèce, il ne ressort pas des faits décrits dans les ordonnances de renvoi respectives si les requérants au principal étaient tenus, en vertu d'actes qualifiés en droit national de « concessions de biens publics », de fournir des services spécifiquement destinés à qui leur étaient confiés par une autorité publique et étaient soumis à des exigences spécifiques définies par cette autorité.
66. Comme la Commission le souligne à juste titre, les mesures en cause au principal ne concernent pas la fourniture de services définis par l'entité adjudicatrice; ils concernent l'exercice d'activités économiques touristiques et de loisirs dans une station balnéaire, qui implique l'usage exclusif de cet espace public.
67. Ces circonstances — sous réserve de vérification par la juridiction nationale — indiquent que les accords en cause au principal ne constituent pas des concessions de services au sens des règles de l'Union en matière de marchés publics.

68. J'estime donc que des dispositions nationales telles que celles accordant des concessions de propriétés maritimes et lacustres appartenant à l'État en vertu du droit italien constituent des régimes d'autorisation couverts par les articles 9 à 13 de la directive 2006/123.
69. J'ajouterais que, si les accords en cause au principal devaient être considérés comme des « concessions de services » au sens du droit de l'Union, avec pour conséquence que les règles harmonisées de la directive 2006/123 ne s'appliqueraient pas, les exigences imposées aux les autorités nationales en vertu des règles fondamentales du traité et des principes qui en découlent seraient, pour l'essentiel, les mêmes. Dans la mesure où il s'agit d'activités économiques présentant un intérêt transfrontalier certain, au regard de l'obligation de respecter ces règles fondamentales et d'observer ces principes, une autorisation n'est pas différente d'une concession de services. ( [15](#) )

– Existence d'un nombre limité d'autorisations en raison de la rareté des ressources naturelles

70. L'article 12 de la directive 2006/123 concerne le cas particulier des régimes comportant un nombre limité d'autorisations en raison de la rareté des ressources naturelles disponibles ou des capacités techniques.
71. Je constate que les ordonnances de renvoi respectives précisent que les autorisations concernées ici ont été accordées au niveau communal et sont en nombre limité.
72. Les sites lacustres ou côtiers appartenant à l'État qui peuvent être disponibles à des fins d'exploitation économique au sein d'une commune donnée sont évidemment en nombre limité et peuvent donc être traités comme des ressources naturelles rares au sens de l'article 12 de la directive 2006/123.
73. Toutefois, à l'exception de la rareté de ces ressources naturelles, les parties n'avancent aucune autre raison impérieuse d'intérêt public susceptible de justifier le nombre limité d'autorisations disponibles en l'espèce.
74. À cet égard, l'argument avancé par les requérants au principal et par le gouvernement italien, selon lequel les zones côtières italiennes dans leur ensemble ne peuvent être considérées comme des « ressources rares », me semble s'éloigner de l'essentiel de la l'affaire.
75. En ce qui concerne les autorisations accordées au niveau communal, il faut tenir compte des domaines domaniaux concernés. Force est de constater en l'espèce que le nombre d'autorisations disponibles est limité, mettant ainsi en concurrence les candidats potentiels à la procédure de sélection mentionnée à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123.
76. À la lumière des considérations qui précèdent, l'article 12 de la directive 2006/123 est, à mon sens, applicable en l'espèce.

#### *Interprétation de l'article 12 de la directive 2006/123*

77. Aux termes de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123, lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques, l'octroi de ces autorisations doit être soumis à une procédure de sélection offrant toutes les garanties de transparence et d'impartialité.
78. L'article 12, paragraphe 2, de la directive prévoit que l'autorisation ainsi accordée doit être pour une durée limitée appropriée, ne doit pas être tacitement renouvelable ni conférer un quelconque avantage au prestataire sortant.
79. En exigeant que les autorisations soient accordées pour une durée limitée au moyen d'une procédure transparente et impartiale, les dispositions concernées garantissent que l'activité impliquant un nombre limité d'opérateurs en raison de la rareté des ressources reste ouverte à la concurrence et, donc, potentiellement accessible à de nouveaux les fournisseurs de services.
80. Ces dispositions s'appuient également sur une jurisprudence bien établie selon laquelle l'absence d'une procédure de sélection transparente dans de telles circonstances équivaut à une discrimination indirecte à l'égard des opérateurs économiques établis dans d'autres États membres, ce qui est, en règle générale, contraire au principe de la liberté d'établissement. ( [16](#) )

81. Je constate que l'extension légale des autorisations accordées avant la transposition de la directive 2006/123 est évidemment contraire à l'article 12 de cette directive.
82. La prolongation de la durée de validité des autorisations existantes constitue un manquement à l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123 de prévoir une procédure transparente et impartiale pour la sélection des candidats.
83. Par ailleurs, la prolongation légale de la durée de validité des autorisations équivaut à un renouvellement tacite, ce qui est expressément exclu par l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2006/123.
84. Les requérants au principal et le gouvernement italien soutiennent néanmoins que l'extension des concessions concernées pourrait se justifier à titre transitoire, pour des raisons de sécurité juridique.
85. Les requérants au principal affirment qu'il est nécessaire d'étendre les concessions des domaines maritimes et lacustres appartenant à l'État pour permettre aux intéressés de récupérer le coût des investissements réalisés, dès lors qu'ils pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que les autorisations soient automatiquement renouvelées dans le cadre de la législation applicable au moment de leur octroi et jusqu'à l'adoption du décret-loi n° 194/2009.
86. Cette position est également adoptée par le gouvernement italien, qui indique que l'extension de ces concessions constitue une mesure transitoire dans le passage d'un mécanisme de renouvellement automatique à un système d'attribution impliquant une procédure d'appel d'offres. Selon le gouvernement italien, une telle mesure est justifiée par la nécessité de permettre aux parties concernées de rentabiliser les investissements réalisés, conformément au principe de protection de la confiance légitime.
87. Je constate, à cet égard, que le législateur de l'Union a déjà pris en compte les intérêts légitimes des titulaires d'autorisations dans la mesure où il a prévu, à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2006/123, que les autorisations limitées en nombre en raison de la rareté des ressources disponibles doivent être accordées pour une période appropriée.
88. Compte tenu du considérant 62 de la directive, ce délai doit être fixé de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour permettre au prestataire de récupérer le coût de son investissement et de réaliser un juste retour sur investissement. le capital investi. ( [17](#) )
89. Ces considérations s'appliquent, en principe, aux autorisations accordées au titre de la directive 2006/123.
90. Selon moi, s'agissant des autorisations qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure comme l'exige l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2006/123, les États membres ne peuvent, en vertu de cette disposition, renouveler ces autorisations à leur expiration et ainsi différer la procédure de sélection. invoquant une raison impérieuse liée à l'intérêt général.
91. Même si l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2006/123 prévoit que les États membres peuvent prendre en compte des considérations liées à des raisons impérieuses d'intérêt public lors de l'établissement des règles de la procédure de sélection, cette disposition ne leur permet pas d'invoquer ces considérations comme motifs. pour s'être abstenu d'organiser une telle procédure.
92. En tout état de cause, la protection de la confiance légitime invoquée par les requérants au principal et par le gouvernement italien comme justification appelle, selon moi, une appréciation au cas par cas, afin de démontrer, sur la base d'informations concrètes, que le titulaire de l'autorisation pouvait raisonnablement s'attendre à ce que son autorisation soit renouvelée et qu'il ait procédé aux investissements correspondants.
93. Une telle justification ne peut donc raisonnablement être invoquée à l'appui d'une extension automatique, telle que celle instituée par le législateur italien, qui s'applique indistinctement à toutes les concessions d'actifs maritimes et lacustres appartenant à l'État.
94. Cette conclusion n'est nullement contredite par l'arrêt *ASM Brescia*, qui concerne un cas concret d'invocation d'une raison impérieuse d'intérêt général relative au principe de sécurité juridique dans le cadre de l'appréciation d'une concession de services à la lumière des articles 49 TFUE et 56 TFUE. ( [18](#) )

95. Dans cet arrêt, la Cour a reconnu que le principe concerné peut exiger que la résiliation d'une concession de service public de distribution de gaz soit assortie d'une période transitoire, tenant compte à la fois des exigences du service public et des aspects économiques.
96. La Cour a pris en compte une série de considérations, à savoir : premièrement, que les directives de l'UE n'exigeaient pas la remise en cause des concessions existantes pour la distribution de gaz ; deuxièmement, que la concession avait été accordée en 1984 et devait être en vigueur jusqu'en 2029, sa résiliation étant donc anticipée ; et, troisièmement, que le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, alors que, au moment de l'octroi de la concession en cause au principal, la Cour n'avait pas encore jugé que certains les contrats ayant un intérêt transfrontalier peuvent être soumis à des exigences de transparence en vertu du droit primaire. ( [19](#) )
97. Toutefois, aucune des considérations prises en compte par la Cour dans cet arrêt au titre du principe de sécurité juridique n'est applicable au litige au principal.
98. Les autorisations en cause au principal pour l'exercice d'activités économiques touristiques et de loisirs dans les domaines publics maritimes et lacustres ont été accordées respectivement en 2004 et 2006, alors que l'application du principe de transparence aux concessions était déjà bien établie. ( [20](#) ) Les mesures en cause au principal étaient expressément prévues pour expirer en 2010, permettant ainsi aux concessionnaires de prévoir la valeur de leurs investissements sur la base d'une période prédéterminée d'amortissement de l'investissement.
99. L'approche adoptée par la Cour dans l'arrêt *ASM Brescia* ( [21](#) ), fondée sur le principe de sécurité juridique, ne peut donc pas être appliquée au litige au principal.
100. À la lumière de ce qui précède, j'estime que l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale en vertu de laquelle la durée de validité des autorisations d'exploitation commerciale des fonds publics maritimes et lacustres les actifs sont automatiquement étendus.

*Effet de l'article 12 de la directive 2006/123 dans l'ordre juridique national*

101. Concernant l'effet de l'article 12 de la directive 2006/123 dans l'ordre juridique national, je rappelle que les juridictions nationales sont tenues à l'obligation d'interpréter le droit national conformément au droit de l'Union.
102. Cette obligation ne se limite pas à l'interprétation du droit interne adopté aux fins de transposition de la directive 2006/123 ; elle appelle en effet à examiner l'ensemble du droit national afin d'apprécier dans quelle mesure le droit national peut être appliqué de manière à ne pas aboutir à un résultat contraire à celui recherché par cette directive. ( [22](#) )
103. Tel est *a fortiori* le cas lorsque le juge national est saisi d'un litige relatif à l'application de dispositions nationales spécifiquement édictées en vue de transposer une directive. La juridiction nationale doit, à cet égard, présumer que l'État membre avait l'intention de remplir intégralement les obligations découlant de la directive concernée. ( [23](#) )
104. Selon moi, lorsque, dans le cadre d'une telle interprétation, une juridiction nationale est confrontée à un conflit entre les dispositions du droit national transposant la directive 2006/123 et celles régissant un domaine spécifique, elle doit résoudre ce conflit en considérant la nature spécifique de la directive 2006/123.
105. Le manuel sur la mise en œuvre de la directive services ( [24](#) ) souligne ce point au point 1.2.1, qui précise que si les États membres choisissent de transposer la directive 2006/123 ou certains articles de la directive par une législation horizontale — comme c'est le cas en Italie — ils devront veiller à ce que cette législation horizontale ait préséance sur la législation spécifique. En outre, aux termes du paragraphe 6.1. du manuel, les dispositions relatives aux régimes d'autorisation doivent, compte tenu de leur rôle transversal, être intégrées dans la législation horizontale.
106. Ainsi, dans les présentes affaires, les tribunaux italiens sont tenus d'interpréter le droit interne, dans la mesure du possible, de manière à garantir que l'article 16 du décret législatif n° 59/2010, qui transpose l'article 12 de la directive 2006/123, prime la législation spécifique relative aux concessions des actifs maritimes et lacustres de l'État.

107. Cette considération est d'autant plus importante dans l'affaire au principal que — comme l'a observé la juridiction de renvoi dans l'affaire C-67/15 — du fait de l'extension accordée par le législateur italien, l'article 12 de la directive 2006/123, bien que formellement transposé par le législateur, pourrait en effet ne pas s'appliquer aux concessions de biens domaniaux en raison de l'existence d'une législation spécifique dans ce domaine.
108. En tout état de cause, je constate que l'article 12 de la directive 2006/123 consacre spécifiquement les obligations qui découlent déjà des articles 49 TFUE et 56 TFUE en ce qui concerne l'attribution de concessions et d'autorisations concernant des activités de services.
109. Il ressort de la jurisprudence que les libertés fondamentales protégées par les articles 49 TFUE et 56 TFUE ont un effet direct en ce sens qu'elles peuvent être invoquées directement dans un litige impliquant des relations contractuelles afin de permettre l'ouverture du marché des services à concours. ( [25](#) )
110. Cet effet direct doit donc être conféré à l'article 12 de la directive 2006/123, qui consacre ces principes.

### *Interprétation, à titre subsidiaire, de l'article 49 TFUE*

111. Compte tenu de ma conclusion selon laquelle l'article 12 de la directive 2006/123 s'oppose à la prolongation d'autorisations telles que celles en cause au principal, il n'y a pas lieu d'interpréter les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne citées dans les demandes pour une décision préjudicielle.
112. À titre subsidiaire, je souligne toutefois que s'il était conclu que la directive 2006/123 n'était pas applicable, au motif que les mesures concernées constituent des concessions de services, leur extension serait contraire aux exigences découlant de l'article 49 TFUE.
113. Lorsqu'ils accordent des concessions de services susceptibles d'intéresser des opérateurs économiques établis dans d'autres États membres, ce qui semble certainement être le cas en l'espèce ( [26](#) ), [les](#) pouvoirs publics sont tenus de respecter les règles fondamentales des traités, notamment l'article 49 TFUE, et avec l'obligation de transparence qui en découle. ( [27](#) )
114. Les autorités ne peuvent se soustraire à ces exigences en décidant de prolonger automatiquement la durée de validité des concessions qui avaient été accordées sans aucune transparence. Une mesure nationale qui conduit à différer l'attribution d'une nouvelle concession dans le cadre d'une procédure transparente constitue une discrimination indirecte, en principe interdite par l'article 49 TFUE. ( [28](#) ) Par ailleurs, même si la Cour a reconnu qu'une telle mesure nationale pouvait être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt public tenant à la sécurité juridique, les conditions posées par cette jurisprudence ne sont manifestement pas remplies dans les affaires portées devant les juridictions de renvoi. . ( [29](#) )

### **Conclusion**

115. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Tribunale amministrativo Regionale per la Lombardia (tribunal administratif régional, Lombardie) et le Tribunale amministrativo Regionale per la Sardegna (tribunal administratif régional, Sardaigne):

L'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale en vertu de laquelle la durée de validité des autorisations relatives à l'exploitation commerciale du domaine public maritime et lacustre est automatiquement étendue.

---

( [1](#) ) Langue originale : français.

( [2](#) ) La même question est abordée dans l'affaire *Regione autonoma della Sardegna* (C-449/15), pendante devant la Cour.

- ( [3](#) ) Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ( [JO 2006, L 376, p. 36](#) ).
- ( [4](#) ) Voir, notamment, arrêts Telaustria et Telefonadress ( [C-324/98](#) , [EU:C:2000:669](#) , point [59](#) ), et Efir ( [C-19/12](#) , [EU:C:2013:148](#) , point [27](#) ).
- ( [5](#) ) Arrêt Târşia ( [C-69/14](#) , [EU:C:2015:662](#) , point [13](#) et jurisprudence citée).
- ( [6](#) ) Arrêt Târşia ( [C-69/14](#) , [EU:C:2015:662](#) , point [14](#) et jurisprudence citée).
- ( [7](#) ) Voir, notamment, arrêts Hedley Lomas ( [C-5/94](#) , [EU:C:1996:205](#) , point [18](#) ), et UPC DTH ( [C-475/12](#) , [EU:C:2014:285](#) , point [63](#) ). Voir, pour une appréciation de cette jurisprudence, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Rina Services e.a. ( [C-593/13](#) , [EU:C:2015:159](#) , point [12](#) ).
- ( [8](#) ) [C-593/13](#) , [EU:C:2015:399](#) (points [37](#) et [38](#) ). La même approche, en ce qui concerne les articles 15 et 16 de la directive 2006/123, est proposée par l'avocat général Bot dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Hongrie ( [C-179/14](#) , [EU:C:2015:619](#) , point [73](#) ), pendante. devant la Cour.
- ( [9](#) ) Arrêts Trijber et Harmsen ( [C-340/14 et C-341/14](#) , [EU:C:2015:641](#) ), ainsi que Hiebler ( [C-293/14](#) , [EU:C:2015:843](#) ).
- ( [10](#) ) Je renvoie au point 24 de mes conclusions dans l'affaire Hiebler ( [C-293/14](#) , [EU:C:2015:472](#) ) ainsi qu'aux points 49 à 57 de mes conclusions dans les affaires jointes TrijberandHarmsen ( [C-340/14 et C-341/14](#) , [EU:C:2015:505](#) ).
- ( [11](#) ) Voir considérant 57 de la directive 2006/123.
- ( [12](#) ) Voir également la note en bas de page 25 de la communication interprétative de la Commission sur les concessions relevant du droit communautaire ( [JO 2000, C 121, p. 2](#) ).
- ( [13](#) ) Voir, en ce sens, arrêt Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [33](#) ). Voir également conclusions de l'avocat général La Pergola dans l'affaire BFI Holding ( [C-360/96](#) , [EU:C:1998:71](#) ) et conclusions de l'avocat général Alber dans l'affaire R.I.SAN. ( [C-108/98](#) , [EU:C:1999:161](#) , point [50](#) ).
- ( [14](#) ) La directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'attribution des contrats de concession ( [JO 2014, L 94, p. 1](#) ), bien qu'inapplicable en l'espèce *ratione temporis* , peut être utilisée comme des conseils pour définir le concept de « concession de services ».
- ( [15](#) ) Arrêts Sporting Exchange ( [C-203/08](#) , [EU:C:2010:307](#) , points [46](#) et [49](#) ) ; Engelmann ( [C-64/08](#) , [EU:C:2010:506](#) , points [52](#) à [54](#) ) ; et Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [33](#) ).
- ( [16](#) ) Voir, s'agissant d'une concession de services, arrêt Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [37](#) et jurisprudence citée), et, s'agissant d'un régime d'autorisation, arrêt Arrêt Engelmann ( [C-64/08](#) , [EU:C:2010:506](#) , points [46](#) et [51](#) ainsi que jurisprudence citée).
- ( [17](#) ) Les mêmes considérations ressortent de la jurisprudence de la Cour selon laquelle la durée d'une autorisation doit être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt public, telles que, entre autres, la nécessité pour l'opérateur de disposer d'un délai suffisant pour récupérer les investissements réalisés. Voir, en ce sens, arrêt Engelmann ( [C-64/08](#) , [EU:C:2010:506](#) , points [46](#) à [48](#) et jurisprudence citée).
- ( [18](#) ) [C-347/06](#) , [EU:C:2008:416](#) . Même si la Cour se réfère, au point 64 de cet arrêt, à une circonstance « objective », il résulte du raisonnement qui suit que l'affaire concernait une raison impérieuse d'intérêt général. Voir, en ce sens, arrêt Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [38](#) ).
- ( [19](#) ) Arrêt ASM Brescia ( [C-347/06](#) , [EU:C:2008:416](#) , points [67](#) à [71](#) ). Voir également, en ce sens, arrêt Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [40](#) ).
- ( [20](#) ) Voir, notamment, arrêt Telaustria et Telefonadress ( [C-324/98](#) , [EU:C:2000:669](#) , points [60](#) à [62](#) ).
- ( [21](#) ) [C-347/06](#) , [EU:C:2008:416](#) .
- ( [22](#) ) Arrêts Marleasing ( [C-106/89](#) , [EU:C:1990:395](#) , point [8](#) ) et Association de médiation sociale ( [C-176/12](#) , [EU:C:2014:2](#) , point [38](#) ).
- ( [23](#) ) Arrêt Pfeiffer e.a. ( [C-397/01 à C-403/01](#) , [EU:C:2004:584](#) , point [112](#) et jurisprudence citée).
- ( [24](#) ) Bien qu'il ne constitue pas une mesure contraignante, la Cour s'est déjà appuyée sur ce manuel pour son raisonnement, notamment dans l'arrêt Hiebler ( [C-293/14](#) , [EU:C:2015:843](#) , points [32](#) , [53](#) ) et [73](#) ).
- ( [25](#) ) Voir, en ce sens, arrêts Telaustria et Telefonadress ( [C-324/98](#) , [EU:C:2000:669](#) , points [60](#) à [62](#) ) ; ASM Brescia ( [C-347/06](#) , [EU:C:2008:416](#) , points [69](#) à [70](#) ) ; et Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [40](#) ).

( [26](#) ) La juridiction de renvoi dans l'affaire C-458/14 observe que la concession en cause présente certainement un intérêt transfrontalier, compte tenu notamment de la situation géographique du domaine public et de la valeur économique de la concession.

( [27](#) ) Arrêts Telaustria et Telefonadress ( [C-324/98](#) , [EU:C:2000:669](#) , points [60](#) à [62](#) ) ; Coname ( [C-231/03](#) , [EU:C:2005:487](#) , points [16](#) à [19](#) ) ; Parking Brixen ( [C-458/03](#) , [EU:C:2005:605](#) , points [46](#) à [48](#) ) ; Wall ( [C-91/08](#) , [EU:C:2010:182](#) , point [33](#) ) ; Engelmann ( [C-64/08](#) , [EU:C:2010:506](#) , points [51](#) à [53](#) ) ; et Belgacom ( [C-221/12](#) , [EU:C:2013:736](#) , point [33](#) ).

( [28](#) ) Arrêt ASM Brescia ( [C-347/06](#) , [EU:C:2008:416](#) , point [63](#) ).

( [29](#) ) Voir point 99 des présentes conclusions.