



Strasbourg, le 27 juin 2007

**CCS 2007/02**



**CDL-JU(2007)020**  
Fr. seul.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**6<sup>e</sup> réunion du Conseil mixte sur la justice  
constitutionnelle**

**Mini-conférence sur**

**«Le principe de proportionnalité»**

**Venise, 30 mai 2007, 14h30 - 18h00**

**Support de l'exposé de**

**M. Philippe Singer**

**Chef de division**

**Service Recherche et Documentation de la Cour de Justice des  
Communautés Européennes <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur et non l'institution à laquelle il a l'honneur d'appartenir.

- Une apparition sporadique du principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au traité C.E.C.A. (*Arrêt de la Cour du 16 juillet 1956, Fédération Charbonnière de Belgique contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (8-55, Rec. 1955 p. 201)*)
- La consécration du principe de proportionnalité par la Cour de justice des Communautés européennes au rang de principe général du droit issu des traditions constitutionnelles des États membres, et principalement du droit constitutionnel et administratif allemand (*Arrêt de la Cour du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (11-70, Rec. 1970 p. 1125)*)
- La constitutionnalisation du principe de proportionnalité par le traité de Maastricht (article 5, § 3, CE/article I-11-4, du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe) et sa codification dans le protocole n°7 annexé au traité d'Amsterdam (*Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*)
- La complémentarité et l'autonomie du principe de proportionnalité par rapport au principe de subsidiarité, le second conditionnant le déclenchement de l'action de la Communauté et le premier en régulant l'intensité
- L'application du principe de proportionnalité à tous les domaines de compétence des Communautés, exclusives et partagées, et également lors de l'exercice par les institutions communautaires de fonctions administratives (illustration concernant l'accès aux documents et l'obligation de procéder à un examen concret et individuel des documents faisant l'objet d'une demande d'accès dans l'arrêt du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation contre Commission des Communautés européennes (T-2/03, Rec. 2005, p. II-1121), et dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> février 2007, Jose Maria Sison contre Conseil de l'Union européenne (C-266/05P, non encore publié au recueil)
- L'application du principe de proportionnalité à l'action des institutions communautaires comme à l'action des États membres lorsqu'elle restreint les libertés fondamentales consacrées dans le traité

## **1. Le principe de proportionnalité : un critère d'appréciation de la légalité de l'action des institutions communautaires**

### 1.1. L'application du principe de proportionnalité aux normes adoptées par le législateur communautaire

1.1.1. *Une exigence de proportionnalité influençant le choix du mode d'action législative (par exemple, proposition par la Commission en 1998 d'une recommandation, au lieu d'une directive, sur le règlement des litiges en matière de consommation)*

1.1.2. *Une exigence de proportionnalité guidant l'appréciation du contenu de l'acte législatif*

1.1.2.1. *Un contrôle effectué par le juge communautaire à travers l'appréciation de l'aptitude, de la nécessité et de l'intensité de la mesure au regard de l'objectif visé*

- *Un contrôle effectué pour apprécier la légalité d'une mesure interdisant une activité économique*

*\* Compte tenu des conceptions constitutionnelles communes aux États membres, des pratiques législatives constantes et de l'article 1 du premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le fait, pour un acte institutionnel de la Communauté, d'apporter des restrictions à la plantation nouvelle de vignes ne saurait être considéré comme incompatible, dans son principe, avec le respect dû au droit de propriété. Il faut toutefois que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable dans les prérogatives du propriétaire, qui porterait atteinte à la substance même du droit de propriété (Arrêt du 13 décembre 1979, Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz (44/79, Rec. 1979 p.3727) (cf. point 23))*

*\* En vertu du principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, la légalité de l'interdiction d'une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d'interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (Arrêt du 13 novembre 1990, The Queen contre Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a. (C-331/88, Rec. 1990 p. I-4023) (cf. al. 13-14))*

*Illustration récente dans l'arrêt du 2 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, Rec. 2005 p. I-6451) à propos de l'interdiction de commercialiser des compléments alimentaires contenant certains vitamines ou minéraux.*

*Voir également l'arrêt du 15 décembre 2005, République hellénique contre Commission des Communautés européennes (C-86/03, Rec. 2005 p. I-10979) concernant l'obtention nécessaire d'une autorisation pour employer certains fiouls lourds.*

*A propos de l'interdiction de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac, voir l'arrêt du 12 décembre 2006, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (C-380/03, non encore publié au recueil)*

- *Un contrôle effectué pour apprécier la légalité d'une mesure imposant des charges financières aux opérateurs économiques*

*(Le régime institué par le règlement no 563/76 était une mesure temporaire, destinée à remédier aux conséquences d'un déséquilibre persistant dans l'organisation commune du secteur du lait et des produits laitiers; ce régime se caractérisait par l'imposition, non seulement aux producteurs du secteur laitier mais aussi et notamment à ceux d'autres secteurs agricoles, d'une charge économique ayant la forme, d'une part, d'un achat obligatoire de certaines quantités d'un produit fourrager et, d'autre part, de la fixation d'un prix d'achat pour ce produit à un niveau trois fois plus élevé que celui des matières auxquelles ce produit se substituait; l'obligation d'achat à un prix si disproportionné constituait une répartition discriminatoire des charges entre les différents secteurs agricoles; au surplus, une telle obligation n'était pas*

*nécessaire pour atteindre l'objectif visé, à savoir l'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre; elle ne pouvait donc pas se justifier dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune; il faut, dès lors, répondre que le règlement no 563/76 du Conseil du 15 mars 1976 n'est pas valide (Arrêt du 5 juillet 1977, Bela-Muhle Josef Bergmann, Langforden contre Grows-Farm Gmbh & Co (114/76, Rec. 1977 p. 1211, 1221 s) (cf. points 7-8))*  
*Pour une application récente du principe en matière de transports aériens, à propos de l'obligation imposée aux entreprises d'indemniser les passagers en cas d'annulation ou de retard important des avions, voir l'arrêt du 10 janvier 2006, International Air Transport Association e.a. (C-344/04, Rec. 2006 p. I-403)*  
*Pour une annulation partielle d'un règlement du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux en raison du caractère disproportionné de l'obligation imposée aux fabricant de fournir aux clients l'indication exacte des aliments, voir les arrêts du 6 décembre 2005, ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. 2005 p. I-10423)*

- *Un contrôle effectué pour apprécier la légalité d'une mesure imposant le gel de fonds et d'autres ressources financières*

*Voir notamment les arrêts du 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'Union européenne (T-315/01, Rec. 2005, p. II-3649) et Ahmend Ali Yusuf et Al Barakkat contre Conseil de l'Union européenne (T-306/01, Rec. 2005, p. II-3533), ainsi que les arrêts du 12 juillet 2006, Chafiq Ayadi contre Conseil de l'Union européenne, (T-235/02, Rec. 2006 p. II-2139) et Faraj Hassan contre Conseil de l'Union européenne (T-49/04, Rec. 2006 p. II-52)*

#### *1.1.2.2. Un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation dans les domaines où la Communauté dispose d'un large pouvoir d'appréciation*

- *Un contrôle de proportionnalité limité à l'erreur manifeste d'appréciation dans le domaine de la politique agricole commune*

*(Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure. Cette limitation du contrôle juridictionnel s'impose particulièrement si, dans la réalisation d'une organisation commune des marchés, le Conseil et la Commission sont amenés à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques relevant de leurs responsabilités propres. En l'espèce, la Commission ayant cherché, lors de l'adoption du règlement n° 2362/98 portant modalités d'application du règlement n° 404/93 en ce qui concerne le régime d'importation de bananes dans la Communauté, à concilier les objectifs inhérents à l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane avec le respect des engagements internationaux de la Communauté découlant des accords de l'OMC ainsi que de la convention de Lomé, tout en se pliant à la volonté du Conseil de voir la gestion desdits contingents tarifaires effectuée par l'application de la méthode fondée sur la prise en compte des courants d'échanges traditionnels, il incombe à la requérante de démontrer que les dispositions du règlement n° 2362/98 régissant la distribution des certificats d'importation et la répartition des sous-contingents tarifaires nationaux sont manifestement inappropriées pour réaliser l'objectif visé et qu'elles excèdent ce qui est nécessaire pour l'atteindre, ce qu'elle n'a pas fait (Arrêt du 3 février 2005, Chiquita Brands e.a. contre Commission des Communautés européennes (T-19/01, Rec. 2005 p II-315) (cf. points 228-230))*

*Pour une application récente du principe à propos des produits*

*phytopharmaceutiques, voir l'arrêt du 28 juin 2005, Industrias Químicas del Vallés, SA contre Commission des Communautés européennes (T-158/03, Rec. 2005 p. II-2425)*

*Dans le domaine de la pêche, voir l'arrêt du 23 mars 2006, Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Rec. 2006 p. I-2689)*

*Pour une annulation d'un règlement du Conseil établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs dans le secteur du coton en raison de la violation du principe de proportionnalité, voir l'arrêt du 7 septembre 2006, Royaume d'Espagne contre Conseil de l'Union européenne (C-310/04, non encore publié au recueil)*

- *Un contrôle de proportionnalité limité à l'erreur manifeste d'appréciation dans le domaine de la politique commerciale commune*

*(Dans le cadre du contrôle de proportionnalité effectué dans le domaine de la politique commerciale commune, où les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif poursuivi peut affecter la légalité d'une telle mesure. Plus spécifiquement, lorsque, pour prendre une réglementation, le législateur communautaire est amené à apprécier les effets futurs de cette réglementation et que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de cette réglementation. Cette limitation du contrôle de la Cour s'impose particulièrement si le Conseil est amené à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques relevant de ses responsabilités propres. À cet égard, la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle du Conseil sur le caractère plus ou moins adéquat des mesures qu'il a retenues, dès lors que la preuve n'est pas rapportée que ces mesures étaient manifestement inappropriées pour réaliser l'objectif poursuivi (Arrêt du 19 novembre 1998, Royaume-Uni contre Conseil de l'Union européenne (C-150/94, Rec. 1998 p. I-7235) (cf. points 87, 91))*

- *Un contrôle de proportionnalité limité à l'erreur manifeste d'appréciation concernant la mise en œuvre de la décision relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer*

*(En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect du principe de proportionnalité énoncé à l'article 109, paragraphe 2, de la décision 91/482, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose notamment la Commission en matière de mesures de sauvegarde prévues par l'article 109, paragraphe 1, de la même décision, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (Arrêt du 14 juillet 2005, Rica Foods (Free Zone) NV contre Commission (C-40/03 P, Rec. 2005 p. II-6811) (cf. point 84))*

## 1.2. L'application du principe de proportionnalité aux sanctions prévues pour la violation de la réglementation communautaire

1.2.1. *Une exigence de proportionnalité guidant l'appréciation des sanctions édictées en matière de concurrence et de contrôle des aides d'État*

1.2.1.1. *Le contrôle de proportionnalité des charges imposées par la Commission aux entreprises pour mettre fin à une infraction aux règles de concurrence (Dans le cadre de l'application de l'article 3 du règlement n° 17, le principe de*

*proportionnalité signifie que les charges imposées aux entreprises pour mettre fin à une infraction au droit de la concurrence ne doivent pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché, à savoir le rétablissement de la légalité au regard des règles qui, en l'espèce, ont été méconnues (Arrêt du 6 avril 1995, RTE et ITP contre Commission des Communautés européennes (C-241/91 P et C-242/91 P, Rec. 1995 p. I-743) (cf. point 93) ; voir également le règlement (CE) No 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, considérant 12))*

*Pour une application récente voir l'arrêt du 4 juillet 2006, Hoek Loos NV contre Commission des Communautés européennes (T-304/02, Rec. 2006 p. II-1187), l'arrêt du 27 septembre 2006, Jungbunzlauer AG contre Commission des Communautés européennes (T-43/02, non encore publié au recueil) et les arrêts du 13 décembre 2006, FNCBV et FNSEA et autres contre Commission des Communautés européennes, (T-217/03 et T-245/03, non encore publiés au recueil)*

1.2.1.2. *Le contrôle de proportionnalité invoqué pour contester l'obligation de restitution des aides d'État illégalement accordées*

*(L'article 93, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 2, CE) donne à la Commission, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun et décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier, le pouvoir d'en exiger le remboursement si cette aide a été octroyée en violation du traité, ce qui permet d'assurer l'effet utile de cette suppression ou de cette modification. La récupération d'une aide étatique illégalement accordée vise ainsi au rétablissement de la situation antérieure et ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions dudit traité en matière d'aides d'État (Arrêt du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano contre Commission des Communautés européennes (C-74/00 P et C-75/00 P, Rec.2002 p. I-7869) (cf. points 157, 159-161))*

1.2.2. *Une exigence de proportionnalité guidant l'appréciation des sanctions édictées en matière agricole ou douanière ainsi que celle des suppressions de concours financiers*

1.2.2.1. *Le contrôle de proportionnalité des sanctions édictées en matière agricole*

*(Le respect des formalités douanières prévues pour l'exportation de la production hors quota dans le secteur du sucre (sucre C), tout comme l'exportation elle-même, doit être considéré comme faisant partie des obligations principales du régime en question, dans la mesure où ces formalités ne doivent pas seulement faciliter des processus administratifs, mais sont également indispensables au bon fonctionnement du régime des quotas dans le secteur du sucre. Elles ne sauraient dès lors relever des obligations secondaires, à caractère essentiellement administratif, dont le non-respect, sous peine de méconnaître le principe de proportionnalité, ne peut être sanctionné aussi sévèrement que la violation d'une obligation principale. Est en conséquence compatible avec le principe de proportionnalité la perception du montant dû pour le sucre C écoulé sur le marché intérieur, tel que prévu à l'article 3 du règlement n° 2670/81, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre, lorsqu'il est, certes, incontestable que le sucre en question a été exporté hors de la Communauté, alors que les formalités douanières n'ont pas été accomplies, et, par conséquent, sans que la preuve de cette exportation ne puisse être produite au moyen de l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation pourvu des imputations et visas requis, conformément à l'article 2, paragraphe 2, dudit règlement, lu en combinaison avec le règlement n° 3183/80, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (Arrêt du 29 janvier 1998, Südzucker Mannheim / Ochsenfurt contre Hauptzollamt Mannheim (C-161/96, Rec. 1998 p. I-281) (cf. points 28, 43-44 et disp.))*

*Pour une illustration récente à propos des sanctions applicables en cas de demandes infondées de restitutions à l'exportation de produits agricoles, voir l'arrêt du 12 mai 2005, Hauptzollamt Hambourg-Jonas contre Milupa GmbH & Co. KG (C-542/03, Rec. 2005 p. I-3989)*

**1.2.2.2. Le contrôle de proportionnalité des sanctions édictées en matière douanière**

*(Le règlement n° 2913/92, établissant le code des douanes communautaire, et le règlement n° 2454/93, fixant certaines dispositions d'application du règlement n° 2913/92, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation qui prévoit une majoration des droits de douane en cas de naissance d'une dette douanière en application des articles 202 à 205, ou 210, ou 211 du code des douanes communautaire, ou en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 de ce même code (dispositions qui visent toutes des situations se caractérisant par une méconnaissance par l'opérateur concerné de la réglementation douanière communautaire), dont le montant correspond aux intérêts de retard qui auraient été dus pour la période comprise entre la naissance de la dette douanière et sa prise en compte, ou bien, en cas de recouvrement a posteriori conformément à l'article 220 du code des douanes, entre la date d'exigibilité de ladite dette prise en compte à l'origine et la prise en compte a posteriori de cette dette, à condition que le taux d'intérêt soit fixé dans des conditions analogues à celles qui prévalent en droit national pour des infractions de même nature et de même gravité et qui confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si la majoration en cause au principal est conforme à ces principes (cf. points 19, 23 et disp.) (Arrêt du 16 octobre 2003, Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH contre Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (C-91/02, Rec. 2003 p.I-12077) (cf. points 19, 23 et disp.))*

**1.2.2.3. Le contrôle de proportionnalité des suppressions de concours financiers**  
*(La Commission ne viole pas le principe de proportionnalité lorsque, après avoir constaté qu'un projet concernant l'organisation d'un salon international dans le secteur du textile et de l'habillement, proposé par le bénéficiaire d'un concours financier, n'a pas été réalisé aux dates envisagées, elle décide, conformément à l'article 24 du règlement n° 4253/88, portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, de supprimer la totalité du concours financier octroyé et de récupérer l'avance versée. En effet, compte tenu du fait que l'obligation d'exécution matérielle dudit projet constituait l'engagement essentiel du bénéficiaire du concours financier et, de ce fait, conditionnait l'attribution de celui-ci, ledit bénéficiaire a perdu tout droit au concours financier en cause, dès lors que le salon projeté n'a jamais été réalisé, pas même partiellement. Un financement partiel par la Commission n'aurait, à la rigueur, été possible que dans l'hypothèse d'une réalisation partielle du projet (Arrêt du Tribunal de première instance du 14 septembre 2004, Associazione Consorzi Tessili (Ascontex) contre Commission des Communautés européennes (T-290/02, non encore publié au recueil) (cf. points 59-60, 67-68))*

**1.2.3. Une exigence de proportionnalité guidant l'appréciation des sanctions disciplinaires édictées en matière de fonction publique**

*Pour des illustrations récentes, voir l'arrêt du 16 mars 2004, Elisabeth Afari contre Banque centrale européenne (T-11/03, Rec. 2004 p. FP-IA-65, FP-II-267) et l'arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2004, N contre Commission des Communautés européennes (T-198/02, Rec. 2004 p. FP-IA-115, FP-II-507)*

## **2. Le principe de proportionnalité : un critère d'appréciation de l'admissibilité des restrictions à l'exercice des libertés fondamentales résultant des législations nationales**

### 2.1. Le recours au principe de proportionnalité comme instrument de préservation du marché intérieur des restrictions à l'exercice des libertés fondamentales que peuvent introduire les législations nationales

#### *2.1.1. Le recours au principe de proportionnalité pour contenir l'exploitation excessive des compétences que les États membres peuvent exercer en l'absence de réglementation communautaire*

*(L'article 52 du traité s'oppose à ce que la conduite d'un véhicule à moteur par une personne qui aurait pu obtenir un permis de l'État d'accueil en échange du permis délivré par un autre État membre, mais qui n'a pas procédé à cet échange dans le délai imposé, soit assimilée à la conduite sans permis et soit de ce fait pénalement sanctionnée d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende, compte tenu des conséquences qui résultent de l'existence d'antécédents judiciaires pour l'exercice d'une profession indépendante ou salariée, notamment pour l'accès à certaines activités ou à certaines fonctions, ce qui constituerait une restriction ultérieure et durable de la liberté de circulation des personnes. En effet, les États membres qui, en l'absence d'une réglementation communautaire en la matière, restent compétents pour sanctionner la violation de l'obligation d'échange du permis de conduire qu'ils peuvent imposer en vertu de la directive 80/1263 relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire, ne sauraient toutefois prévoir une sanction disproportionnée qui, vu l'incidence que le droit de conduire un véhicule à moteur comporte pour l'exercice effectif des droits qui se rattachent à la libre circulation des personnes, créerait une entrave à cette libre circulation. Or, l'assimilation à la conduite sans permis, entraînant l'application de sanctions pénales, même de nature pécuniaire, est disproportionnée à un double titre. Elle l'est, d'une part, parce que la délivrance d'un permis de conduire par un État membre en échange de celui délivré par un autre État membre ne constitue pas le fondement du droit de conduire un véhicule sur le territoire de l'État d'accueil, lequel est directement conféré par le droit communautaire, mais l'attestation de l'existence d'un tel droit, et que l'obligation d'échange répond donc pour l'essentiel à des exigences inhérentes à la gestion administrative. Elle l'est, d'autre part, par les conséquences qu'elle entraîne pour le devenir professionnel de l'intéressé (Arrêt du 29 février 1996, Procédures pénales contre Sofia Skanavi et Konstantin Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec. 1996 p.I-00929) (cf. points 34-39 et disp.))*

*Pour une application récente dans le cadre de la libre circulation des capitaux voir l'arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2005, Ewald Burtscher, (C-213/04, Rec. 2005 p .I-10309) à propos d'une réglementation nationale imposant un régime de déclaration pour l'acquisition de biens immobiliers.*

*Voir également l'arrêt du 25 janvier 2007, Procédure pénale contre Uwe Kay Festersen (C-370/05, non encore publié en recueil) concernant une réglementation nationale soumettant l'acquisition de domaines agricoles à une obligation de résidence.*

#### *2.1.2. Le recours au principe de proportionnalité pour maîtriser l'utilisation abusive des restrictions que les États membres sont en droit d'apporter à l'exercice des libertés fondamentales consacrées par le traité*

##### *2.1.2.1. Le contrôle de proportionnalité des mesures nationales adoptées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique*

- Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la libre circulation des marchandises et justifiée au titre de l'article 30 CE (Manque aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 30 CE un État membre qui maintient en vigueur une réglementation subordonnant la*



*commercialisation de denrées alimentaires pour sportifs légalement fabriquées et commercialisées dans d'autres États membres à l'obligation de demander une autorisation préalable et à l'engagement d'une procédure à cet effet, sans avoir démontré le caractère nécessaire et proportionné de cette exigence. Il appartient en effet aux autorités nationales compétentes de démontrer, d'une part, que leur réglementation est nécessaire pour réaliser un ou plusieurs objectifs mentionnés à l'article 30 CE, tels que la protection de la santé et de la vie des personnes, ou des exigences impératives tendant, entre autres, à la défense des consommateurs et, le cas échéant, que la commercialisation des produits en question présente un risque sérieux pour la santé publique et, d'autre part, que ladite réglementation est conforme au principe de proportionnalité (Arrêt du 5 février 2004, Commission des Communautés européennes contre République italienne ((C-270/02, Rec. 2004 p.I-01559) (cf. points 21-22, 26 et disp.))*

*Pour une application récente du principe voir notamment l'arrêt du 26 octobre 2006, Commission des Communautés européennes contre République hellénique (C-65/05, non encore publié au recueil.) à propos de l'interdiction d'installer tous jeux électriques, électromécaniques et électroniques dans tous les lieux publics ou privés*

- *Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la libre prestation de services et justifiée au titre de l'article 55 CE*

*(Si des mesures restrictives de la libre prestation des services ne peuvent être justifiées par des motifs liés à l'ordre public que si elles sont nécessaires pour la protection des intérêts qu'elles visent à garantir et seulement dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives, il n'est pas indispensable, à cet égard, que la mesure restrictive édictée par les autorités d'un État membre corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres en ce qui concerne les modalités de protection du droit fondamental ou de l'intérêt légitime en cause. C'est ainsi que la nécessité et la proportionnalité des dispositions prises en la matière ne sont pas exclues au seul motif qu'un État membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État (Arrêt du 14 octobre 2004, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH contre Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (C-36/02, Rec. 2004 p. I-09609) (cf. points 36-38))*

- *Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la libre circulation des capitaux et justifiée au titre de l'article 58 CE*

*(L'article 58 CE admet que les États membres prennent des mesures imposant des restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements, dans la mesure où cela est et demeure justifié pour atteindre les objectifs prévus par cet article et, notamment, pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique. La notion de sécurité publique englobant tant la sécurité intérieure que la sécurité extérieure de l'État, les États membres seraient donc en principe en droit d'adopter, au titre de l'article 58, paragraphe 1, sous b), CE, des mesures visant à la lutte contre le terrorisme international et à l'imposition à cette fin de sanctions économiques et financières, telles que le gel des fonds, à l'encontre de particuliers, sans établir un quelconque lien avec le territoire ou avec le régime dirigeant d'un pays tiers. Pour autant que ces mesures soient conformes à l'article 58, paragraphe 3, CE et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, elles seraient compatibles avec le régime de libre circulation des capitaux et des paiements instauré par le traité (Arrêt du Tribunal de première instance du 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes) (T-315/01, Rec. 2005, p. II-3649) (cf. point 110))*

2.1.2.2. *Le contrôle de proportionnalité des mesures nationales adoptées pour des raisons impérieuses d'intérêt général (jurisprudence Cassis de Dijon)*

- *Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la liberté d'établissement et justifiée au titre de raisons impérieuses d'intérêt général*

*(Les articles 43 CE et 48 CE ne s'opposent pas, en l'état actuel du droit communautaire, à une législation d'un État membre qui exclut de manière générale la possibilité pour une société mère résidente de déduire de son bénéfice imposable des pertes subies dans un autre État membre par une filiale établie sur le territoire de celui-ci, alors qu'elle accorde une telle possibilité pour des pertes subies par une filiale résidente. En effet, si l'exclusion d'un tel avantage constitue une restriction à la liberté d'établissement, néanmoins, d'une part, elle poursuit des objectifs légitimes compatibles avec le traité et relevant de raisons impérieuses d'intérêt général et, d'autre part, elle est propre à garantir la réalisation desdits objectifs (Arrêt de la Cour du 13 décembre 2005, Marks & Spencer plc contre David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes) (C-446/03, Rec. 2005 p. I-10837) (cf. points 32-34, 51, 55, 58 et disp.))*

- *Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement et justifiée au titre de raisons impérieuses d'intérêt général*

*(Une réglementation nationale qui, en l'absence de concession ou d'autorisation délivrée par l'État membre concerné, interdit - sous peine de sanctions pénales - l'exercice d'activités de collecte, d'acceptation, d'enregistrement et de transmission de propositions de paris, notamment sur les événements sportifs, constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services prévues respectivement aux articles 43 CE et 49 CE qui, pour être justifiée, doit se fonder sur des raisons impérieuses d'intérêt général, être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et être appliquée de manière non discriminatoire. Il appartient à cet égard aux juridictions nationales de vérifier si une telle réglementation, au regard de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs. En particulier, dans la mesure où les autorités d'un État membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet État ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal. En outre, si une sanction pénale est infligée à toute personne qui effectue des paris à partir de son domicile dans cet État membre, par l'Internet, avec un bookmaker établi dans un autre État membre, les juridictions nationales doivent examiner si cela ne constitue pas une sanction disproportionnée. (Arrêt du 6 novembre 2003, Procédure pénale contre Piergiorgio Gambelli et autres (C-243/01, Rec. 2003 p. I-13031) (cf. points 65, 69, 72, 76 et disp.))*

- *Pour l'exigence de proportionnalité d'une mesure nationale restrictive de la libre circulation des marchandises et justifiée au titre de raisons impérieuses d'intérêt général (protection de l'environnement)*

*Voir l'arrêt du 15 novembre 2005, Commission des Communautés européennes contre République d'Autriche (C-320/03, Rec. 2005 p. I-09871) à propos de l'interdiction sectorielle de la circulation des camions de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises.*

2.2. Une application du principe de proportionnalité parfois volontiers confiée au juge national

*2.2.1. Une application du principe de proportionnalité parfois confiée au juge national, plus à même d'apprécier les intérêts en présence et notamment l'objectif poursuivi par la mesure nationale*

*2.2.2. Une application du principe de proportionnalité conciliant la nécessité d'une application uniforme du droit communautaire et le respect de l'autonomie des États membres dans les domaines ne faisant pas l'objet d'une harmonisation communautaire*

Conclusion :

Un principe utile, car très protecteur des libertés du citoyen confronté à l'action, parfois envahissante, des pouvoirs publics, qui irrigue l'ensemble du droit communautaire, y compris et peut être surtout lorsque le juge reconnaît aux institutions communautaires un large pouvoir d'appréciation, mais qui fait une très large place à l'appréciation souveraine des juges.