

**Commentaire sous CJUE, 14 novembre 2018, *Memoria and Dall'Antonia*,
aff. C-342/17 EU:C:2018:906**

Julie Teyssedre
Doctorante en Droit de l'Union européenne - IRDEIC

Interrogée à titre préjudiciel par le tribunal administratif régional pour la Vénétie, la Cour de justice a jugé que l'article 49 TFUE s'opposait à une réglementation nationale imposant au dépositaire d'une urne cinéraire de la conserver dans son habitation ou de la confier à un cimetière municipal et qui lui interdisait d'en confier la garde à un tiers exerçant une activité à titre lucratif.

Par une décision du 30 novembre 2015, la commune de Padoue a décidé de modifier l'organisation de ses services funéraires en excluant la possibilité pour les dépositaires d'une urne d'en confier la garde à une entreprise privée. Cette modification de l'état du droit privait dès lors les entreprises de garde d'urnes du droit d'exercer leur activité. La société Memoria, qui venait d'inaugurer dans différents quartiers de la commune plusieurs lieux d'accueil d'urnes cinéraires, et Mme all'Antonia, qui envisageait de confier les cendres de son mari à cette société, ont alors saisi le tribunal administratif régional d'un recours tendant à l'annulation de cette décision en raison de son incompatibilité aux règles de l'Union régissant le droit à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Les doutes de la juridiction nationale quant à l'invocabilité et à l'interprétation des règles régissant le droit à la libre circulation l'ont conduit à surseoir à statuer et à interroger la Cour de justice qui, après avoir retenu une interprétation extensive du champ d'application *ratione materiae* des règles relatives aux libertés fondamentales (I), a jugé que l'entrave à la liberté d'établissement occasionnée par la réglementation en cause au principal ne pouvait être justifiée (II).

I/ Une interprétation extensive du champ d'application *ratione materiae* des règles relatives
aux libertés fondamentales

L'identification par le gouvernement italien et la commune de Padoue de motifs d'irrecevabilité de la question ont conduit la Cour de justice à vérifier si les conditions de recevabilité des demandes préjudicielles étaient en l'espèce remplies. S'inscrivant dans une démarche classique, la Cour a tout d'abord retenu une conception extensive du champ d'application *ratione materiae* des règles relatives aux libertés fondamentales. Elle a en effet

estimé que le caractère purement interne du litige - opposant une société de droit italienne et une ressortissante italienne à une commune italienne - ne faisait point obstacle à l'existence d'un lien transfrontalier. Se référant à son arrêt *Ullens de Schooten* du 15 novembre 2016 dans lequel elle avait systématisé sa jurisprudence sur ce point¹, la Cour a alors rappelé qu'elle était compétente pour répondre à titre préjudiciel sur des questions portant sur l'interprétation des règles relatives aux libertés fondamentales dès lors que « *le droit national impose à la juridiction de renvoi de faire bénéficier lesdits ressortissants des mêmes droits que les ressortissants d'autres États membres placés dans la même situation tireraient du droit de l'Union* »², ce qui était le cas en l'espèce dans la mesure où une loi prohibait les discriminations à rebours³. Afin d'asseoir davantage encore sa compétence préjudicielle, la Cour aurait pu relever que cette réglementation était par ailleurs susceptible de porter atteinte, au moins potentiellement, aux droits des ressortissants de l'Union dès lors qu'il ne pouvait être exclu que certains d'entre eux puissent un jour vouloir exercer une activité de garde d'urnes cinéraires dans cette commune. Les autres fins de non-recevoir soulevées par les autorités nationales ont rapidement été écartées et la Cour a relevé que les arguments tenant à l'absence de détermination rigoureuse par le juge national du cadre juridique et factuel, à l'intervention trop précoce de la décision préjudicielle et à la préservation de la confiance légitime et de la sécurité juridique étaient irrecevables et ne faisaient point obstacle à sa compétence préjudicielle.

II/ Une restriction à la liberté d'établissement insusceptible d'être justifiée par des motifs de santé publique, de protection du respect dû à la mémoire des défunts ou de préservation des valeurs morales et religieuses dominantes de l'État

L'inapplicabilité de la directive 2006/123/CE obligeait la Cour de justice à rechercher si la réglementation nationale contestée constituait une entrave aux libertés fondamentales garanties par le Traité. Dans la plus pure orthodoxie, la Cour a rappelé que les dispositions relatives à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement ne pouvaient être

¹ CJUE, grde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, EU:C:2016:874, pt 50 et s. Elle mentionne également l'arrêt CJUE, 21 février 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e.a.*, aff. C-111/12, EU:C:2013:100.

² pt 23.

³ L'article 1^{er} de la loi n° 234 du 24 décembre 2012 dispose en effet que « *Ne sont pas applicables à l'égard des ressortissants italiens les règles de l'ordre juridique italien produisant des effets discriminatoires par rapport à la condition et au traitement garantis dans l'ordre juridique italien aux ressortissants de l'Union* ».

cumulativement invoquées. Faisant application de la grille d'analyse posée dans son arrêt *Gebhard*⁴, elle a jugé que la décision préjudicielle devait être considérée comme portant exclusivement sur l'interprétation de l'article 49 TFUE dans la mesure où la société Memoria avait vocation à participer de manière stable et continue à l'activité de garde d'urnes cinéraires dans la commune de Padoue.⁵ Puis, après avoir fort logiquement constaté que la réglementation nationale était susceptible de gêner l'exercice par les ressortissants de l'Union de leur droit à la liberté d'établissement⁶, la Cour s'est intéressée aux motifs invoqués par la commune de Padoue et le gouvernement italien au soutien de la justification de la mesure contestée. Alors même qu'elle juge avec constance que les États membres bénéficient d'une marge de manœuvre importante en matière de santé publique, la Cour a expressément exclu qu'un tel motif puisse être invoqué en l'espèce dans la mesure où la conservation de cendres funéraires ne peut être considérée comme un problème de santé publique⁷. Sur ce point le raisonnement de la Cour s'écarte partiellement de celui de l'avocat général. En soulignant que « *la dispersion incontrôlée des cendres contenues dans les urnes cinéraires pourrait causer quelque inconvénient mineur pour la santé publique* », Manuel Campos Sánchez-Bordona a reconnu que l'invocation d'un motif de santé publique était légitime. Il a néanmoins considéré que la réglementation nationale ne pouvait être justifiée à l'aune de ce motif en raison de son caractère disproportionné qui se déduisait de l'existence d'une mesure alternative moins restrictive à la liberté d'établissement⁸. Nous estimons que la position de la Cour résulte des circonstances de l'espèce et ne préjuge nullement d'une inapplicabilité systématique du motif de santé publique au domaine de conservation des cendres funéraires. La lecture de l'arrêt démontre de manière significative que ce motif était en l'espèce invoqué par les autorités nationales de manière totalement superficielle et que la réglementation en cause poursuivait un seul objectif, celui de préserver les finances de l'État, ce qui explique d'ailleurs pourquoi la Cour a fermement rejeté les autres justifications invoquées. Après avoir relevé que le souci de protection du respect dû à la mémoire des défunts ne pouvait utilement justifier la réglementation nationale dès lors que des mesures moins restrictives auraient permis atteindre l'objectif visé d'une manière tout aussi efficace⁹, elle a sèchement rejeté le motif tiré de la

⁴ CJCE, 30 novembre 1995, *Gebhard*, aff. C-55/94, EU:C:1995:411.

⁵ pts 43 à 46.

⁶ pts 47 à 50.

⁷ pt 55.

⁸ Selon lui la commune de Padoue aurait dû privilégier une réglementation imposant aux entreprises de respecter les mêmes conditions que celles imposées aux cimetières publics. Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusions présentées le 21 juin 2018 sous CJUE, 14 novembre 2018, *Memoria and Dall'Antonia*, aff. C-342/17, EU:C:2018:479.

⁹ pts 57 à 60.

préservation des valeurs morales et religieuses dominantes dans l'État membre concerné. En substance, la Cour a constaté que l'intérêt porté par les autorités italiennes aux valeurs morales et religieuses en matière de conservation des cendres des défunts se révélait être à géométrie variable. Comme elle le souligne en effet, la volonté affichée par les autorités de rendre la conservation des cendres mortuaires hermétique à toute considération lucrative n'est point absolue dès lors que leur conservation fait l'objet d'une tarification fixée par le Ministre de l'Intérieur.¹⁰ Cet arrêt révèle que la bonne foi des autorités nationales dans la mise en œuvre d'un droit commun à l'ensemble des Etats membres doit continuer d'être questionnée....

¹⁰ pts 63 et 64