

## ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

15 novembre 2016 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Libertés fondamentales – Articles 49, 56 et 63 TFUE – Situation dont tous les éléments se cantonnent à l’intérieur d’un État membre – Responsabilité extracontractuelle d’un État membre pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l’Union imputables au législateur national et aux juridictions nationales »

Dans l’affaire C-268/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la cour d’appel de Bruxelles (Belgique), par décision du 24 avril 2015, parvenue à la Cour le 8 juin 2015, dans la procédure

**Fernand Ullens de Schooten**

contre

**État belge,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, M<sup>mes</sup> M. Berger, A. Prechal et M. E. Regan, présidents de chambre, M. A. Rosas, M<sup>me</sup> C. Toader, MM. M. Safjan (rapporteur), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund et C. Vajda, juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 24 mai 2016,

considérant les observations présentées :

- pour M. Ullens de Schooten, par M<sup>es</sup> E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue et N. Pourbaix, avocats,
- pour le gouvernement belge, par M. J.-C. Halleux, M<sup>me</sup> C. Pochet et M. S. Vanrie, en qualité d’agents, assistés de M<sup>es</sup> L. Grauer, R. Jafferli et R. van Melsen, avocats,
- pour la Commission européenne, par MM. J.-P. Keppenne et W. Mölls, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 juin 2016,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 49, 56 et 63 TFUE, de l'article 4, paragraphe 3, TUE, ainsi que des principes d'effectivité et de primauté du droit de l'Union.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Fernand Ullens de Schooten à l'État belge au sujet d'une action en responsabilité extracontractuelle engagée contre ce dernier au motif que les pouvoirs législatif et judiciaire belges auraient violé le droit de l'Union.

## **Le cadre juridique**

### *Le droit belge*

L'arrêté royal n° 143

- 3 L'arrêté royal n° 143, du 30 décembre 1982, fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (*Moniteur belge* du 12 janvier 1983), tel que modifié par l'article 17 de la loi-programme du 30 décembre 1988 (*Moniteur belge* du 5 janvier 1989, ci-après l'« arrêté royal n° 143 »), prévoit, aux termes de son article 3, paragraphe 1, que les laboratoires de biologie clinique, pour être agréés par le ministre de la Santé publique et bénéficiaires de l'intervention de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), doivent être exploités par les personnes habilitées à effectuer des prestations de biologie clinique, à savoir les médecins, les pharmaciens ou les licenciés en sciences chimiques.

Le code civil

- 4 L'article 2262 bis, paragraphe 1, du code civil prévoit :

« Toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans.

Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extracontractuelle se prescrit par cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

Les actions visées à l'alinéa 2 se prescrivent en tout cas par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. »

Les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État

- 5 L'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, du 17 juillet 1991 (*Moniteur belge* du 21 août 1991), dans sa version applicable au litige au principal, disposait :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sur la matière :

- 1° les créances qui, devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées ;

[...] »

- 6 L'article 101 de ces lois était libellé comme suit :

« La prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette faite par l'État.

L'intentement d'une action en justice suspend la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive. »

La loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral

- 7 Aux termes de l'article 131, second alinéa, de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, du 22 mai 2003 (*Moniteur belge* du 3 juillet 2003) :

« L'article 100, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État reste applicable aux créances à charge de l'État fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la présente loi. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 8 M. Ullens de Schooten exploitait le laboratoire de biologie clinique BIORIM, dont la faillite a été déclarée le 3 novembre 2000.
- 9 À la suite d'une plainte déposée auprès de la Commission européenne, cette institution a, le 20 juin 1985, introduit devant la Cour un recours visant à faire reconnaître que le Royaume de Belgique avait manqué aux obligations qui lui incombait au titre de l'article 52 du traité CE (devenu article 43 CE), en excluant du remboursement par la sécurité sociale les prestations de biologie clinique réalisées dans des laboratoires exploités par une personne morale de droit privé dont les membres, les associés et les administrateurs ne sont pas tous des personnes physiques habilitées à effectuer des analyses médicales.
- 10 Par arrêt du 12 février 1987, *Commission/Belgique* (221/85, EU:C:1987:81), la Cour a rejeté ce recours. En particulier, en ce qui concerne la liberté d'établissement, elle a constaté que, sous réserve du respect de l'égalité de traitement, chaque État membre a, en l'absence de règles communautaires en la matière, la liberté de réglementer sur son territoire l'activité des laboratoires réalisant des prestations de biologie clinique. La Cour a également jugé que la réglementation belge en cause n'empêchait pas que des médecins ou des pharmaciens, ressortissants d'autres États membres, s'établissent en Belgique et y exploitent un laboratoire d'analyses cliniques bénéficiant du remboursement par la sécurité sociale. La Cour en a conclu qu'il s'agissait d'une réglementation indistinctement applicable aux ressortissants belges et à ceux des autres États membres, dont le contenu et les objectifs ne permettaient pas de conclure qu'elle avait été adoptée à des fins discriminatoires ou qu'elle produisait des effets de cette nature.
- 11 Au cours de l'année 1989, le laboratoire BIORIM a fait l'objet d'une enquête pénale en raison d'une suspicion de fraude fiscale. À l'issue de cette enquête, M. Ullens de Schooten a été poursuivi notamment pour la dissimulation de l'exploitation illégale d'un laboratoire, ce qui constitue une violation de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143.
- 12 Par jugement du 30 octobre 1998, le tribunal de première instance de Bruxelles (Belgique) a condamné M. Ullens de Schooten à une peine de cinq ans d'emprisonnement ferme ainsi qu'à une amende. Par ailleurs, cette juridiction a fait droit aux demandes des mutuelles qui s'étaient constituées parties civiles et a condamné M. Ullens de Schooten à leur payer la somme d'un euro à titre provisionnel.
- 13 Cette juridiction a écarté l'argument de M. Ullens de Schooten selon lequel l'article 3 de l'arrêté

royal n° 143 n'était pas en vigueur au cours de la période des faits qui faisaient l'objet des poursuites pénales contre lui.

- 14 Par arrêt du 7 décembre 2000, la cour d'appel de Bruxelles (Belgique) a annulé ce jugement. Cette juridiction a toutefois condamné M. Ullens de Schooten pour les mêmes faits à une peine d'emprisonnement de cinq ans, assortie d'un sursis pour la partie de la peine excédant quatre ans, ainsi qu'à une amende. Les demandes introduites par les parties civiles ont été déclarées irrecevables ou non fondées.
- 15 Il ressort de la décision de renvoi que cet arrêt a « supprimé toute référence » à une violation de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 en ce qui concerne les faits commis avant son entrée en vigueur. S'agissant des faits commis après l'entrée en vigueur de cette disposition, la cour d'appel de Bruxelles a rejeté le grief tiré par M. Ullens de Schooten de la non-conformité de cette disposition au droit de l'Union, tout en refusant de poser à la Cour une question à titre préjudiciel.
- 16 Par arrêt du 14 février 2001, la Cour de cassation (Belgique) a rejeté les pourvois dirigés contre la condamnation pénale prononcée par la cour d'appel de Bruxelles, a accueilli les pourvois formés par les parties civiles, et a renvoyé l'affaire devant la cour d'appel de Mons (Belgique).
- 17 Par arrêt du 23 novembre 2005, la cour d'appel de Mons a déclaré partiellement fondée la demande de paiement formée par six mutuelles à l'encontre de M. Ullens de Schooten en lien avec les montants versés à tort au laboratoire BIORIM au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> août 1989 au 16 avril 1992.
- 18 Cette juridiction a rejeté l'argument de M. Ullens de Schooten tiré d'une non-conformité de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 au droit de l'Union. S'estimant tenue par l'autorité de chose jugée de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 7 décembre 2000, la cour d'appel de Mons a condamné M. Ullens de Schooten à payer à ces mutuelles la somme d'un euro à titre provisionnel, les mutuelles concernées étant invitées à recalculer leur dommage en ce qui concerne les paiements effectués après l'entrée en vigueur de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143.
- 19 Saisie de pourvois formés contre cet arrêt, la Cour de cassation les a rejetés par arrêt du 14 juin 2006.
- 20 Parallèlement à cette procédure judiciaire concernant la responsabilité de M. Ullens de Schooten, la commission de biologie clinique a, par décision du 18 mars 1999, suspendu l'agrément du laboratoire BIORIM pour une durée de douze mois.
- 21 Par arrêté ministériel du 9 juillet 1999, le ministre de la Santé publique a rejeté le recours administratif formé contre cette décision.
- 22 Par décision du 8 juin 2000, la commission de biologie clinique a prolongé la suspension de l'agrément de douze mois.
- 23 Par arrêté ministériel du 24 juillet 2000, le ministre de la Santé publique a rejeté le recours administratif formé contre cette nouvelle décision.
- 24 Saisi de deux recours en annulation introduits contre ces arrêtés ministériels, le Conseil d'État (Belgique) a posé à la Cour constitutionnelle (Belgique) une question préjudicielle portant sur la conformité de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 à la Constitution.
- 25 Dans le même temps, saisie d'une plainte déposée par M. Ullens de Schooten, la Commission a émis à l'encontre du Royaume de Belgique, le 17 juillet 2002, un avis motivé dans lequel elle

estimait que l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 était contraire à l'article 43 CE.

- 26 À la suite de la modification par l'État belge de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143, l'affaire a été classée par la Commission.
- 27 Par arrêt n° 160/2007, du 19 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a jugé que cette disposition, dans sa version applicable avant cette modification, était conforme à la Constitution.
- 28 Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a constaté que, dès lors que les rapports juridiques du laboratoire BIORIM « se situent entièrement au sein de la sphère interne d'un État membre », ce laboratoire ne saurait se prévaloir des articles 43, 49 et 56 CE.
- 29 Par conséquent, le Conseil d'État a, par arrêts des 10 septembre et 22 décembre 2008, rejeté les recours.
- 30 Par requêtes des 14 décembre 2006 et 21 août 2007, M. Ullens de Schooten a introduit devant la Cour européenne des droits de l'homme un recours tendant à faire constater la violation, par l'État belge, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.
- 31 Par arrêt du 20 septembre 2011, Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6, paragraphe 1, de ladite convention.
- 32 Le 17 juillet 2007, M. Ullens de Schooten a saisi le tribunal de première instance de Bruxelles d'une requête dirigée contre l'État belge visant à garantir, en premier lieu, toutes les conséquences financières de sa condamnation prononcée par l'arrêt du 23 novembre 2005 de la cour d'appel de Mons, en deuxième lieu, toutes les conséquences d'éventuelles condamnations prononcées à sa charge sur la demande du laboratoire BIORIM ou de son ancien gérant et, en troisième lieu, toutes les conséquences d'une condamnation prononcée à sa charge dans le cadre des litiges fiscaux.
- 33 Par cette requête, M. Ullens de Schooten a demandé la condamnation de l'État belge au paiement d'une somme de 500 000 euros au titre du préjudice moral, d'une somme de 34 500 000 euros à titre provisionnel en raison de l'impossibilité d'exploiter le laboratoire BIORIM, ainsi que d'une somme d'un euro provisionnel pour les honoraires et les frais d'avocat.
- 34 M. Ullens de Schooten a demandé au tribunal de première instance de Bruxelles, dans l'hypothèse où celui-ci éprouverait des doutes en ce qui concerne l'application du droit de l'Union en l'espèce, de poser à la Cour une question à titre préjudiciel.
- 35 Par jugement du 19 juin 2009, le tribunal de première instance de Bruxelles a déclaré la demande visée au point 33 du présent arrêt irrecevable au motif qu'elle était prescrite.
- 36 M. Ullens de Schooten a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi, laquelle éprouve des doutes quant à l'interprétation et l'application du droit de l'Union en l'espèce.
- 37 Dans ces conditions, la cour d'appel de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Le droit de l'Union, notamment le principe d'effectivité, requiert-il que, en certaines circonstances [...], le délai de prescription national, tel [que prévu à] l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État applicable à une demande d'indemnisation formée par un particulier contre l'État belge pour violation de l'article 43 CE par le législateur, ne

commence à courir que lorsque cette violation a été constatée ou, a contrario, le principe d'effectivité est-il suffisamment garanti en ces circonstances par la possibilité laissée à ce particulier d'interrompre la prescription en signifiant un exploit d'huissier ?

- 2) Les articles 43, 49 et 56 CE et la notion de "situation purement interne" qui est susceptible de limiter l'invocation de ces dispositions par un justiciable dans le cadre d'un litige devant un juge national doivent-ils être interprétés comme s'opposant à l'application du droit européen dans un litige entre un ressortissant belge et l'État belge visant à faire réparer les dommages causés par la violation alléguée du droit de l'Union constitués par l'adoption et le maintien en vigueur d'une législation belge du type de celle de l'article 3 de l'arrêté royal n° 143 qui s'applique de manière indistincte aux nationaux et aux ressortissants des autres États membres ?
- 3) Le principe de primauté du droit européen et l'article 4, paragraphe 3, TUE doivent-ils être interprétés comme ne permettant pas d'écarter la règle de l'autorité de chose jugée lorsqu'il s'agit de réexaminer ou d'annuler une décision judiciaire passée en force de chose jugée qui s'avère contraire au droit européen mais, au contraire, comme permettant d'écarter l'application d'une règle nationale d'autorité de chose jugée lorsque celle-ci commanderait d'adopter, sur le fondement de cette décision judiciaire passée en force de chose jugée mais contraire au droit européen, une autre décision judiciaire qui viendrait perpétuer la violation du droit européen par cette première décision judiciaire ?
- 4) La Cour pourrait-elle confirmer que la question de savoir si la règle de l'autorité de la chose jugée doit être écartée en cas de décision juridictionnelle ayant acquis force de chose jugée contraire au droit européen dans le cadre d'une demande de réexamen ou d'annulation de cette décision n'est pas une question matériellement identique au sens des arrêts [du 27 mars 1963, *Da Costa e.a.* (28/62 à 30/62, EU:C:1963:6) ainsi que du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.* (283/81, EU:C:1982:335)] à la question de savoir si la règle de l'autorité de la chose jugée contraire au droit européen dans le cadre d'une demande d'une (nouvelle) décision qui devrait répéter la violation du droit européen, de sorte que la juridiction statuant en dernier ressort ne peut échapper à son obligation de renvoi préjudiciel ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la compétence de la Cour*

- 38 Le gouvernement belge soutient que la Cour est incompétente pour statuer sur la présente demande de décision préjudicielle dès lors que l'affaire au principal concerne une situation purement interne ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union.
- 39 Il convient, toutefois, de relever que, par ses questions, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si la responsabilité extracontractuelle de l'État pour des dommages prétendument causés aux particuliers du fait d'une violation du droit de l'Union peut être mise en cause dans une affaire dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.
- 40 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE, la Cour peut uniquement interpréter le droit de l'Union dans les limites des compétences qui lui sont attribuées (voir arrêt du 27 mars 2014, *Torrallbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, point 27 et jurisprudence citée).
- 41 Le principe de la responsabilité extracontractuelle de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables est inhérent à l'ordre

juridique de l'Union. La Cour a jugé que les particuliers lésés ont un droit à réparation, au titre de cette responsabilité, dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle du droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers (voir, en ce sens, arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, point 35, ainsi que du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 31 et 51).

42 La responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour des dommages causés par la décision d'une juridiction statuant en dernier ressort qui viole une règle du droit de l'Union est régie par les mêmes conditions (voir arrêts du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, point 52, et du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 23 ainsi que jurisprudence citée).

43 Par conséquent, ce principe de la responsabilité extracontractuelle de l'État relève de la compétence interprétative de la Cour.

44 Dans ces conditions, la Cour est compétente pour statuer sur la présente demande de décision préjudicielle.

#### *Sur la deuxième question*

45 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit a vocation à s'appliquer en présence d'un dommage prétendument causé à un particulier en raison de la violation alléguée d'une liberté fondamentale, prévue aux articles 49, 56 ou 63 TFUE, par une réglementation nationale indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants d'autres États membres, dans une affaire dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de ce seul État membre.

46 Afin de répondre à la deuxième question, il convient, d'emblée, de relever que, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 du présent arrêt, la responsabilité extracontractuelle de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union ne saurait être engagée que lorsque la règle du droit de l'Union concernée a pour objet de conférer des droits à ces particuliers. Par conséquent, il est nécessaire de déterminer si un particulier qui se trouve dans une situation telle que celle de M. Ullens de Schooten tire des droits des dispositions concernées du traité FUE.

47 À cet égard, il y a lieu de rappeler que les dispositions du traité FUE en matière de liberté d'établissement, de libre prestation des services et de libre circulation des capitaux ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, point 42 et jurisprudence citée, ainsi que du 30 juin 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, point 21 ainsi que jurisprudence citée).

48 Or, ainsi qu'il ressort tant de la décision de renvoi que de l'arrêt n° 160/2007, du 19 décembre 2007, de la Cour constitutionnelle belge, visé aux points 27 et 28 du présent arrêt, le litige au principal est caractérisé par des éléments qui se cantonnent tous à l'intérieur de l'État belge. En effet, M. Ullens de Schooten, ressortissant belge, qui a exploité un laboratoire de biologie clinique situé sur le territoire belge, demande à l'État belge la réparation des dommages qu'il allègue avoir subis du fait de la prétendue incompatibilité de la réglementation belge visée au point 3 du présent arrêt avec le droit de l'Union.

- 49 Quant au fait pour la Cour d'avoir apprécié, dans l'arrêt du 12 février 1987, *Commission/Belgique* (221/85, EU:C:1987:81), portant sur le recours en manquement introduit par la Commission, le respect par le Royaume de Belgique d'une des libertés fondamentales prévues par le traité CEE, il ne saurait, à lui seul, permettre de considérer que cette liberté peut être invoquée par un particulier dans une affaire telle que celle en cause au principal, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre. En effet, tandis que l'introduction d'un recours en manquement implique que la Cour vérifie si la mesure nationale contestée par la Commission est, d'une manière générale, susceptible de dissuader les opérateurs d'autres États membres de faire usage de la liberté en cause, la mission de la Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, est, en revanche, d'assister la juridiction de renvoi dans la solution du litige concret pendant devant elle, ce qui présuppose qu'il soit établi que ladite liberté est applicable à ce litige.
- 50 Certes, la Cour a considéré comme étant recevables des demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des dispositions des traités relatives aux libertés fondamentales bien que tous les éléments des litiges au principal fussent cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre, au motif qu'il ne pouvait être exclu que des ressortissants établis dans d'autres États membres aient été ou soient intéressés à faire usage de ces libertés pour exercer des activités sur le territoire de l'État membre ayant édicté la réglementation nationale en cause et, partant, que cette réglementation, indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants d'autres États membres, soit susceptible de produire des effets qui ne sont pas cantonnés à cet État membre (voir en ce sens, notamment, arrêts du 1<sup>er</sup> juin 2010, *Blanco Pérez et Chao Gómez*, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 40 ; du 18 juillet 2013, *Citroën Belux*, C-265/12, EU:C:2013:498, point 33, ainsi que du 5 décembre 2013, *Venturini e.a.*, C-159/12 à C-161/12, EU:C:2013:791, points 25 et 26).
- 51 De même, la Cour a relevé que, lorsque la juridiction de renvoi la saisit dans le cadre d'une procédure en annulation de dispositions applicables non seulement aux ressortissants nationaux, mais également aux ressortissants des autres États membres, la décision que cette juridiction adoptera à la suite de son arrêt rendu à titre préjudiciel produira des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants, ce qui justifie qu'elle réponde aux questions qui lui ont été posées en rapport avec les dispositions du traité relatives aux libertés fondamentales en dépit du fait que tous les éléments du litige au principal sont cantonnés à un seul État membre (voir, en ce sens, arrêt du 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, point 35).
- 52 Il convient, par ailleurs, de rappeler que l'interprétation des libertés fondamentales prévues aux articles 49, 56 ou 63 TFUE peut s'avérer pertinente dans une affaire dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre lorsque le droit national impose à la juridiction de renvoi de faire bénéficier un ressortissant de l'État membre dont cette juridiction relève des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre État membre tirerait du droit de l'Union dans la même situation (voir, en ce sens, arrêts du 5 décembre 2000, *Guimont*, C-448/98, EU:C:2000:663, point 23 ; du 21 juin 2012, *Susisalo e.a.*, C-84/11, EU:C:2012:374, point 20, ainsi que du 21 février 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e.a.*, C-111/12, EU:C:2013:100, point 35).
- 53 Il en est également ainsi dans les cas où, même si les faits au principal ne relèvent pas directement du champ d'application du droit de l'Union, les dispositions de ce droit ont été rendues applicables par la législation nationale, laquelle s'est conformée, pour les solutions apportées à des situations dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, à celles retenues par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 18 octobre 1990, *Dzodzi*, C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, points 36, 37 et 41 ; du 17 juillet 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, points 27 et 32, ainsi que du 14 mars 2013, *Allianz Hungária Biztosító e.a.*, C-32/11, EU:C:2013:160, point 20).



- 54 Cela étant, dans les cas visés aux points 50 à 53 du présent arrêt, la Cour, saisie par une juridiction nationale dans le contexte d'une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, ne saurait, sans indication de cette juridiction autre que le fait que la réglementation nationale en cause est indistinctement applicable aux ressortissants de l'État membre concerné et aux ressortissants d'autres États membres, considérer que la demande d'interprétation préjudicielle portant sur les dispositions du traité FUE relatives aux libertés fondamentales lui est nécessaire à la solution du litige pendant devant elle. En effet, les éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances d'un litige, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État membre concerné, et les articles 49, 56 ou 63 TFUE doivent ressortir de la décision de renvoi.
- 55 Par conséquent, dans le contexte d'une situation telle que celle en cause au principal, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, il appartient à la juridiction de renvoi d'indiquer à la Cour, conformément à ce qu'exige l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendant devant elle présente avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige.
- 56 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi que, dans l'affaire au principal, le droit national impose à la juridiction de renvoi de faire bénéficier un ressortissant belge des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre État membre tirerait du droit de l'Union dans la même situation ou que les dispositions de ce droit ont été rendues applicables par la législation belge, laquelle se conformerait, pour les solutions apportées à des situations dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État belge, à celles retenues par le droit de l'Union.
- 57 En l'occurrence, la juridiction de renvoi demande à la Cour si, dans le cadre d'un recours en responsabilité extracontractuelle engagé à l'encontre d'un État membre en raison d'une violation alléguée du droit de l'Union, un ressortissant de cet État membre peut tirer des droits des articles 49, 56 ou 63 TFUE, alors même que le litige en cause ne présente aucun élément de rattachement avec ces dispositions. Toutefois, dès lors que les circonstances du litige au principal ne présentent aucun élément de cette nature, ces dispositions, qui visent à protéger les personnes faisant un usage effectif des libertés fondamentales, ne sont pas susceptibles de conférer des droits à M. Ullens de Schooten et, partant, le droit de l'Union ne saurait fonder la responsabilité extracontractuelle de l'État membre concerné.
- 58 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la deuxième question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit n'a pas vocation à s'appliquer en présence d'un dommage prétendument causé à un particulier en raison de la violation alléguée d'une liberté fondamentale, prévue aux articles 49, 56 ou 63 TFUE, par une réglementation nationale indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants d'autres États membres, lorsque, dans une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un État membre, il n'existe aucun lien entre l'objet ou les circonstances du litige au principal et ces articles.

*Sur les première, troisième et quatrième questions*

- 59 Les première, troisième et quatrième questions reposant sur la prémisse erronée selon laquelle le droit de l'Union serait de nature à fonder la responsabilité extracontractuelle de l'État membre concerné dans un litige tel que celui en cause au principal, il n'y a pas lieu d'y répondre.

## Sur les dépens

- 60 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

**Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit n'a pas vocation à s'appliquer en présence d'un dommage prétendument causé à un particulier en raison de la violation alléguée d'une liberté fondamentale, prévue aux articles 49, 56 ou 63 TFUE, par une réglementation nationale indistinctement applicable aux ressortissants nationaux et aux ressortissants d'autres États membres, lorsque, dans une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un État membre, il n'existe aucun lien entre l'objet ou les circonstances du litige au principal et ces articles.**

Lenaerts

Tizzano

Silva de Lapuerta

Ilešič

Bay Larsen

Berger

Prechal

Regan

Rosas

Toader

Safjan

Šváby

Fernlund

Vajda

Jarašiūnas

Ainsi prononcé en audience  
publique à Luxembourg, le  
15 novembre 2016.

Le président

Le greffier

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

---

\* Langue de procédure : le français.