1. Les expertises en matière d'accidents de circulation ne liant pas les tribunaux et laissant intacte l'appréciation de l'autorité judiciaire, l'activité d'expert auprès des tribunaux en cette matière ne saurait être considérée comme participant à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 du traité et exemptée, de ce fait, de l'application des règles du traité en matière de liberté d'établissement et de libre prestation des services.

   Peu importent à cet égard les déclarations qu'ont pu faire inscrire au procès-verbal d'une réunion du Conseil certains États membres, car la portée objective des règles de droit communautaire ne peut résulter que de ces règles elles-mêmes, compte tenu de leur contexte.

2. Lorsqu'une directive vise à créer des droits pour les particuliers, les mesures adoptées pour sa transposition doivent non seulement lier les autorités publiques mais aussi permettre aux bénéficiaires de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales. N'est pas conforme à ces exigences une simple circulaire administrative.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-306/89 *

I — Exposé des faits

1. *Cadre juridique*

1.1. La réglementation communautaire

La directive 82/470/CEE du Conseil, du 29 juin 1982, a pour objet de prévoir des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées de certains auxiliaires des transports et des agents de voyage ainsi que des entrepositaires.

L'article 8 de ladite directive dispose que les États membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission. La directive ayant été notifiée le 2 juillet 1982, le délai pour transposer ses dispositions en droit grec est expiré le 2 janvier 1984.

1.2. La réglementation nationale

La République hellénique invoque les mesures suivantes destinées à réglementer les activités prévues dans la directive 82/470:

* Langue de procédure: le grec.

« a) Décret présidentiel n° 453/1984 (agents de transport);

b) circulaire du ministère de la Navigation commerciale n° 3111.9/2407, du 22 avril 1988, aux autorités portuaires;

c) loi n° 393/1976 ' relative à la création et au fonctionnement des agences de voyage ';

d) décret législatif n° 3077/1954 ' sur les magasins généraux '.

2. *Antécédents du litige*

La Commission, n'ayant reçu dans le délai fixé aucune communication du gouvernement hellénique relative aux mesures de transposition et ne disposant pas non plus d'éléments d'information lui permettant de conclure que la République hellénique avait satisfait à son obligation de mettre en vigueur les dispositions nécessaires, a constaté cette infraction par lettre du 16 avril 1985 et a mis le gouvernement hellénique en mesure de présenter, dans un délai de deux mois, ses observations au sujet de cette infraction.

Par lettre du 19 juin 1985, la République hellénique a informé la Commission que les matières réglées par la directive concernaient des secteurs importants de l'économie grecque et que sa mise en œuvre donnait lieu à de sérieuses difficultés.

Le 24 juin 1987, la Commission a émis un avis motivé auquel il a été répondu par lettres des 13 novembre 1987 et 27 avril 1988, qui n'ont pas amené la Commission à modifier son point de vue.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

La requête de la Commission a été enregistrée au greffe de la Cour le 6 octobre 1989.

La procédure écrite a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable. Elle a toutefois décidé de poser une question à la Commission: il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en ayant omis de prendre, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 82/470 du Conseil, du 29 juin 1982, relative à des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées de certains auxiliaires des transports et des agents de voyage (groupe 718 CITI) ainsi que des entrepositaires (groupe 720 CITI), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

— condamner la République hellénique aux dépens.

La *République hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours de la Commission;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission* fait valoir que la République hellénique n'a adopté aucune mesure en vue de la transposition de la directive 82/470 dans son ordre juridique.

La Commission ne partage pas le point de vue de la République hellénique selon lequel il n'est pas nécessaire de prendre des mesures afin de transposer la directive, dès lors que la législation grecque n'établit aucune distinction entre ressortissants grecs et ressortissants étrangers et que certaines activités ne sont pas réglementées en Grèce.

Selon la Commission, étant donné que la suppression des discriminations fondées sur la nationalité n'est pas suffisante pour assurer la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, la directive, sans contraindre les États membres à protéger légalement les activités considérées, les oblige à adopter les mesures prévues aux articles 4, 5, 6, et 7, nécessaires pour créer une infrastructure administrative de nature à assurer aux personnes intéressées:

— l'accès à l'exercice des activités prévues par la directive, lorsque ces personnes remplissent de manière équivalente les conditions prévues par la législation ou par les usages du pays d'accueil;

— une information exacte et officielle en ce qui concerne les conditions qui seront appliquées dans le pays d'accueil;

— la délivrance des attestations et des documents requis prévus par les articles 4 et 7.

La Commission soutient que l'absence de cette infrastructure administrative met les personnes dans une position d'incertitude, quant à leurs droits et obligations dans le pays d'accueil et ne favorise pas la libre circulation des personnes.

En ce qui concerne l'activité des agents maritimes, laquelle, selon la République hellénique, a été permise aux ressortissants communautaires par une circulaire, la Commission observe que, selon la jurisprudence constante de la Cour, cette pratique ne peut pas être considérée comme une exécution appropriée de l'obligation qui incombe aux États membres, étant donné qu'elle est susceptible d'être modifiée au gré de l'administration et n'est pas couverte par une publicité suffisante.

Pour les personnes exerçant les activités prévues à l'article 2, point D, sous a) et b), de la directive, consistant à effectuer le contrôle ou l'expertise technique des véhicules automobiles, et à mesurer, à peser et à jauger les marchandises, dénommées « experts en accidents de la route » par la République hellénique, la Commission conteste le raisonnement de celle-ci, selon lequel elles relèvent de l'exercice de l'autorité publique. Selon la Commission, la notion d'autorité publique implique, pour celui qui l'exerce, la faculté d'user de prérogatives exorbitantes du droit commun, de privilèges de puissance publique, de pouvoirs de coercition qui s'imposent aux citoyens, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Elle souligne que, d'ailleurs, l'exception introduite par l'article 55 du traité doit être interprétée de manière restrictive.

La *République hellénique* fait, tout d'abord, valoir que la directive 82/470 recouvre un large champ d'activités qui ne relèvent pas de la compétence d'un seul, mais de plusieurs ministères.

Pour la plupart, ces activités font l'objet, en Grèce, d'une réglementation par voie législative. Cette réglementation n'est pas incompatible avec le droit communautaire dès lors qu'elle n'implique aucune discrimination fondée sur la nationalité.

Ainsi, en ce qui concerne:

— les agents de transports: il n'existe pas de législation réglementant l'accès à cette profession. Le décret présidentiel n° 453/1984 définit certaines obligations et prévoit certaines habilitations pour l'exercice des activités des transporteurs en transit et des agents de transport;

— les agents maritimes: un projet de loi relatif à l'accès à cette activité a été élaboré, sans distinction entre nationaux et ressortissants d'États membres de la Communauté. Pour parer au retard dans l'avancement de ce projet de loi, le ministère de la navigation commerciale, par le biais de la circulaire n° 3111.9/2407, du 22 avril 1988, a donné aux autorités portuaires des directives concernant l'octroi du permis relatif à l'exercice de la profession d'agent maritime aux ressortissants communautaires;

— les agents de voyage: la loi n° 393/1976 « relative à la création et au fonctionnement des agences de voyage » prévoit que le permis requis pour exercer l'activité en question est délivré aux nationaux et aux étrangers, selon les modalités d'application de la loi;

— les magasins généraux: le décret législatif n° 3077/1954 « sur les magasins généraux », n'établit pas de distinction entre nationaux et étrangers pour l'octroi d'un permis d'établissement de magasins généraux;

— les experts en automobiles: pour l'activité prévue au point D, sous a), de l'article 2 de la directive, la Grèce a utilisé la dénomination « experts en acci-

dents de la circulation », qui découle de l'article 51 du code grec de la circulation routière, lequel dispose que seront inscrites au tableau des experts en matière d'accidents de la circulation, conformément à la disposition de l'article 185 du code d'instruction criminelle, les personnes possédant une formation technique scientifique ou une expérience dans le domaine de la circulation, désignées de préférence parmi les fonctionnaires publics en activité ou à la retraite.

Il ne s'agit pas d'une réglementation de l'activité de l'expert, mais de l'expertise elle-même. La corrélation de la dénomination d'« experts en accidents de la circulation » avec l'exercice de la puissance publique est due exclusivement au fait que, pour la constitution du tableau des experts, sans qu'une question de nationalité soit posée, la préférence est donnée aux fonctionnaires publics.

La République hellénique conteste le point de vue de la Commission selon lequel une infrastructure administrative doit être créée pour permettre l'application de la directive, étant donné que celle-ci ne diffère pas, sur le plan des dispositions arrêtées, des directives de caractère transitoire en matière de droit d'établissement et de libre prestation de services.

En ce qui concerne lesdites directives, l'obligation qui incombe à l'État membre, hormis la désignation des autorités compétentes pour délivrer les documents et les attestations concernés, consiste dans l'abolition de tout traitement discriminatoire fondé sur la nationalité et non pas dans l'obligation de protéger légalement une profession ou une activité.

La République hellénique soutient qu'il ressort des textes envoyés à la Commission que les ressortissants grecs et communautaires ont accès, dans les mêmes conditions, à chacune de ces professions et que les autorités compétentes pour la délivrance et la réception des attestations sont, pour les agents de voyage, l'organisme grec du tourisme, pour les entrepositaires généraux, le ministre du Commerce et pour les agents maritimes, les autorités portuaires locales.

La République hellénique observe, en outre, que les professions d'agents de transport, d'avitailleurs-affréteurs maritimes et d'experts en accidents de la route, ne sont pas protégées légalement en Grèce, qu'elles ne requièrent donc pas de qualifications ni de conditions particulières pour leur exercice, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de désigner les autorités compétentes pour la réception des attestations ou la délivrance des documents.

IV — Réponse de la République hellénique à une question posée par la Cour

Question

Étant donné que la République hellénique mentionne, dans sa duplique, l'existence d'autorités compétentes (article 7, paragraphe 4, de la directive 82/470) pour la délivrance et la réception des attestations, elle est invitée à indiquer à la Cour quelles sont les dispositions légales qui prévoient une telle compétence.

Réponse

Les attestations au titre de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 82/470, sont délivrées par le service des relations de la Grèce avec les Communautés européennes, pour autant que les activités des intéressés relèvent du champ d'application de la directive.

La réception des attestations prévues dans les dispositions législatives précitées est faite par les autorités compétentes désignées dans chaque cas pour délivrer les autorisations d'exercice de la profession.

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur