ARRÊT DE LA COUR
28 mars 1985*

Dans l'affaire 2/84,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Marenco et A. Abate, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par son gouvernement en la personne de M. A. Squillante, président de chambre au Conseil d'État, chef du contentieux diplomatique, des traités et affaires législatives au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté par M. I. Braguglia, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de son ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République italienne, en exigeant une autorisation de transport pour les véhicules routiers immatriculés en République fédérale d'Allemagne et acheminés par chemin de fer jusqu'à Lugano, lorsque cette ville est la gare de débarquement de la marchandise, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130 du Conseil, du 17 février 1975, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés rail/route de marchandises entre États membres (JO L 48, p. 31), notamment de son article 2,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann et R. Joliet, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. P. Heim

**

rend le présent

* Langue de procédure: l'italien.

** l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 13 février 1985,

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 janvier 1984, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne, en exigeant une autorisation de transport pour les véhicules routiers immatriculés en République fédérale d'Allemagne et acheminés, vers l'Italie, par chemin de fer jusqu'à la gare de Lugano, lorsque celle-ci est la gare de débarquement appropriée la plus proche du point de déchargement de la marchandise, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130 du Conseil, du 17 février 1975, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés rail/route de marchandises entre États membres (JO L 48, p. 31), notamment de son article 2.

2 Ladite directive s'inscrit dans le cadre de la politique commune des transports envisagée par les articles 74 et 75 du traité, et vise à libérer de toute restriction quantitative les transports internationaux routiers de marchandises entre États membres qui font usage des réseaux ferroviaires de manière à réduire au minimum le parcours routier. Selon le deuxième considérant de la directive, cette utilisation de la technique rail/route présente des avantages sur le plan économique; en outre, elle a pour but d'alléger la circulation routière et d'augmenter ainsi la sécurité routière et elle s'inscrit également dans une action de protection de l'environnement.

3 Aux termes de son article 1er, la directive s'applique auxdits transports si le véhicule routier ou la partie de celui-ci qui est destinée à recevoir le chargement est acheminé par chemin de fer depuis la gare d'embarquement appropriée la plus proche du point de chargement de la marchandise jusqu'à la gare de débarquement appropriée la plus proche du point de son déchargement.

4 L'article 2 de la directive prévoit que les États membres libèrent les transports visés à l'article 1er de tout régime de contingentement et d'autorisation.

5 Pour éviter des abus, certaines mesures de contrôle sont prescrites aux articles 3 et 4. Selon le premier de ces articles, le document de transport doit comporter l'indication des gares d'embarquement et de débarquement, et ces mentions doivent être confirmées par l'apposition d'un cachet des administrations ferroviaires dans les gares en question.

6 Il ressort du dossier que des transporteurs allemands, en exécutant des transports de l'Allemagne vers l'Italie de Nord, ont acheminé leurs véhicules par chemin de fer jusqu'à la gare de Lugano en Suisse, cette gare étant plus proche du point de déchargement des marchandises en cause que les gares italiennes équipées en vue du débarquement de véhicules routiers. Néanmoins, les autorités douanières italiennes ont exigé une autorisation de transport à l'entrée de ces véhicules en Italie par route, parce qu'elles ont considéré que la directive est inapplicable lorsque la gare de débarquement est située sur le territoire d'un pays tiers.

7 Le gouvernement allemand a porté cette interprétation de la directive par les autorités italiennes, ainsi que la pratique suivie par celles-ci, à la connaissance de la Commission. Considérant que le comportement des autorités italiennes n'était pas conforme à une interprétation correcte de la directive, la Commission a, par lettre du 22 juillet 1982, mis la République italienne en demeure de présenter ses observations.

8 La réponse du gouvernement italien n'ayant pas satisfait la Commission, celle-ci a, par lettre du 2 mars 1983, adressé un avis motivé aux autorités italiennes.

9 Après que le gouvernement italien eut contesté les arguments développés par la Commission dans l'avis motivé, celle-ci a formé le présent recours.

10 Pour étayer son recours, la Commission se fonde notamment sur le libellé de la directive, qui ne contient aucune exception pour le cas où la gare la plus proche du point de déchargement se trouve sur le territoire d'un pays tiers. La Commission estime que, compte tenu de la situation géographique de l'Italie et de la position des grands axes commerciaux qui, à partir des autres États membres, confluent

vers l'Italie du Nord, l'interprétation de la directive défendue par les autorités italiennes prive la directive d'une partie de son effet utile dans le cas de l'Italie.

11 Le gouvernement italien souligne que la directive ne concerne que les transports entre États membres. Il est d'avis que si la directive avait voulu se référer également à des gares situées sur le territoire d'un pays tiers, elle l'aurait indiqué expressément.

12 Selon ce gouvernement, l'interprétation de la Commission aboutirait, en ce qui concerne l'Italie, à ce que le transport à l'intérieur du pays de destination ne puisse se faire que par route, ce qui priverait l'Italie des avantages qui justifient la libération prescrite par la directive.

13 Par ailleurs, le système de contrôle prévu par la directive s'opposerait à l'interprétation de la Commission. En particulier, les obligations que l'article 3 de la directive comporte pour les administrations ferroviaires ne pourraient pas viser les administrations ferroviaires des pays tiers, sauf dans le cas où ces pays auraient conclu des accords dans ce sens avec la Communauté. On ne saurait soutenir à bon droit que le système instauré par la directive puisse fonctionner grâce à la collaboration spontanée des chemins de fer des pays tiers.

14 Cette thèse du gouvernement serait clairement confirmée par la décision du Conseil, du 26 mars 1981, relative à l'ouverture de négociations entre la Communauté économique européenne et des pays tiers concernant l'établissement de règles communes applicables à certains transports combinés rail/route de marchandises. Selon les considérants de cette décision, de telles négociations auraient pour but d'étendre à certains pays tiers, y compris la Suisse, l'application du régime prévu par la directive. Le gouvernement italien souligne qu'aux termes des directives de négociation annexées à la décision, ces négociations doivent comprendre, entre autres, les transports

« entre deux États membres et en transit sur le territoire d'un pays tiers (dans la mesure où le transport routier comporte le franchissement d'une frontière entre un État membre et un pays tiers) » .

15 En particulier, le gouvernement italien renvoie au fait que le texte précité est accompagné de la note suivante:

« Les transports entre deux États membres comportant un transit entièrement ferroviaire sur le territoire d'un pays tiers sont déjà compris dans le champ d'application de la directive. »

De cette note, le gouvernement déduit a contrario que les transports combinés qui empruntent la route pour franchir la frontière entre un pays tiers et un État membre sont exclus du champ d'application de la directive.

16 En présence de ces arguments, il convient tout d'abord de constater que la directive vise les transports combinés rail/route entre deux États membres, même lorsqu'ils transitent par le territoire d'un ou plusieurs pays tiers. L'opération de transport étant ainsi considérée comme une unité depuis son point de départ jusqu'à son point d'arrivée, le fait que la directive ne comporte aucune exception pour le cas où une des gares utilisées est située dans un pays tiers constitue effectivement un indice en faveur de l'interprétation de la Commission.

17 De plus, et surtout, cette interprétation est confirmée par l'examen des objectifs de la directive tels qu'ils ressortent des considérants précités. Les avantages de ce mode de transport doivent être appréciés par rapport aux intérêts de la Communauté dans son ensemble. Le seul fait que, dans l'État membre de destination, le transport se fait uniquement par route n'est donc pas de nature à enlever ces avantages au transport combiné rail/route. Par ailleurs, et contrairement à ce que le gouvernement italien a affirmé, ces avantages profitent même à l'État de destination dans la mesure où la distance routière à y parcourir est ainsi réduite.

18 Il est vrai que l'article 3 de la directive prévoit la collaboration des administrations ferroviaires au système de contrôle et qu'une directive ne peut pas imposer un tel devoir de coopération aux administrations d'un pays tiers. Cependant, ainsi que la Commission l'a remarqué à juste titre, l'apposition du cachet de la gare en cause sert uniquement de preuve de la distance effectivement parcourue par voie ferrée. Étant donné la coopération étroite entre toutes les administrations ferroviaires européennes, il n'y a aucune raison de douter de la valeur probante d'une telle attestation d'une administration d'un pays tiers, même si la délivrance de celle-ci ne correspond pas à une obligation.

19 Il y a donc lieu d'interpréter la directive litigieuse en ce sens qu'elle s'applique également à un transport combiné rail/route entre deux États membres qui transite par un pays tiers, même si le véhicule routier est débarqué dans une gare du pays tiers, à condition toutefois que celle-ci soit la gare appropriée la plus proche du point de déchargement de la marchandise transportée et que le débarquement soit effectivement prouvé par l'apposition, sur le document de transport, du cachet de l'administration ferroviaire dans ladite gare.

20 Cette interprétation n'est pas réellement mise en cause par la décision précitée du 26 mars 1981, relative à l'ouverture de négociations avec des pays tiers. Vue dans son contexte, la note figurant aux directives de négociation ne permet pas d'inférer la conclusion a contrario soutenue par le gouvernement italien.

21 En effet, ladite décision ne vise nullement à préciser la portée de la directive, mais uniquement à autoriser l'ouverture de négociations et à donner des directives pour leur poursuite. Ces négociations ont pour but d'organiser une coopération avec certains pays tiers et à garantir les droits réciproques des parties aux accords envisagés. Même si la directive s'applique en principe à des transports entre États membres comportant le franchissement routier d'une frontière entre un État membre et un pays tiers, et même si, dans certains cas, tel celui des véhicules débarqués à Lugano, le pays tiers concerné apporte déjà spontanément la coopération nécessaire à l'application de la directive, il a fallu inclure cependant ces transports dans les directives de négociation en vue de soumettre cette coopération aux règles des accords envisagés. En revanche, dans le cas, visé par la note, d'un transit entièrement ferroviaire du pays tiers concerné, la coopération des autorités de ce pays n'est pas nécessaire pour l'application de la directive et ce cas a donc pu être exclu des directives de négociation, ainsi qu'il est prévu par ladite note.

22 De tout ce qui précède, il découle que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130 du Conseil, du 17 février 1975, notamment de son article 2, en exigeant une autorisation de transport pour les véhicules routiers immatriculés en République fédérale d'Allemagne et acheminés, vers l'Italie, par chemin de fer jusqu'à la gare de Lugano, lorsque celle-ci est la gare de débarquement appropriée la plus proche du point de déchargement de la marchandise et que le transporteur est en mesure de prouver la distance parcourue par chemin de fer conformément aux dispositions de l'article 3 de la directive.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, premier alinéa, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie pour des motifs exceptionnels.

24 Compte tenu des incertitudes inhérentes aux textes communautaires que la Cour vient d'interpréter, on ne saurait faire grief au gouvernement italien d'avoir souhaité une décision judiciaire avant d'accepter l'interprétation préconisée par la Commission. Dans ces circonstances exceptionnelles, il paraît équitable de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

dit pour droit:

1) **La République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130 du Conseil, du 17 février 1975, notamment de son article 2, en exigeant une autorisation de transport pour les véhicules routiers immatriculés en République fédérale d'Allemagne et acheminés, vers l'Italie, par chemin de fer jusqu'à la gare de Lugano, lorsque celle-ci est la gare de débarquement appropriée la plus proche du point de déchargement de la marchandise et que le transporteur est en mesure de prouver la distance parcourue par chemin de fer conformément aux dispositions de l'article 3 de la directive.**

2) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Bosco Due

Pescatore Koopmans Bahlmann Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mars 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart