CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 30 NOVEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La procédure au principal, au titre de laquelle a été présentée la demande de décision préjudicielle qu'il s'agit d'examiner aujourd'hui, concerne la compatibilité avec le droit communautaire de mesures nationales relatives au contrôle de la capacité dans le domaine des transports internationaux de marchandises par route à titre professionnel. Les faits peuvent être résumés comme suit:

La partie demanderesse au principal, la société D. J. Smit Transport BV, qui a son siège social à La Haye (ci-après, la société Smit), est une entreprise de transports qui s'occupe principalement de déménagements internationaux. Aux termes de la «Wet Autovervoer Goederen» (loi néerlandaise sur le transport de marchandises par véhicules automobiles) du 4 août 1951, Staatsblad 342, et des règlements d'exécution néerlandais, les transports de ce type nécessitent une autorisation pour le transport international de marchandises. L'octroi d'une telle autorisation est à son tour subordonné à la condition que l'entreprise concernée soit déjà en possession d'une autorisation de transport pour le transport national de marchandises par route. Ces deux mesures servent à surveiller la capacité des transports de marchandises par route, et elles prévoient en conséquence une capacité totale, exprimée en tonnes, pour chaque entreprise concernée, capacité dont le chiffre est fonction, entre autres, des besoins en matière de capacité et de l'utilisation de la capacité. Il existe à cet égard un lien entre la capacité attribuée pour les transports nationaux et pour les transports internationaux de marchandises, dans la mesure où cette dernière est déduite de la première.

La société Smit, qui dispose d'un parc de véhicules automobiles d'une capacité totale de 30,1 tonnes, est en possession d'une autorisation valable jusqu'en 1990 et limitée à une capacité totale de 50,1 tonnes pour les transports nationaux de marchandises. Pour les transports à destination et en provenance de tous les pays européens, il lui a été accordé une autorisation valable jusqu'au 3 juin 1981 et limitée à 18 tonnes.

Le 3 avril 1979, la société Smit a demandé à ce que cette capacité soit portée à 36,29 tonnes — ce chiffre correspondait à sa capacité totale à l'époque — pour qu'elle puisse utiliser en même temps la totalité de son parc automobile pour exécuter ses transports. Or, la Commission des transports internationaux de marchandises à titre professionnel compétente (Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer) de la Fondation «Organisation néerlandaise des transports internationaux par route» (Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie, ci-après la NIWO), a rejeté cette demande par décision du 13 septembre 1979, motif pris, entre autres, de ce que l'intérêt général du secteur des transports s'opposait à un accroissement de la capacité en l'absence de besoins concrets y afférents. Des vérifications auraient montré que la demanderesse n'utiliserait que de manière incomplète la capacité de transport qui lui avait été accordée. La société Smit a déposé un recours le 10 décembre 1979 contre cette décision auprès de la Couronne en alléguant entre autres que la limitation de la capacité violait la première directive du Conseil du 23 juillet 1962 relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux, transports de

1 — Traduit de l'allemand.

marchandises par route pour compte d'autrui (JO du 6. 8. 1962, p. 2005), en particulier son article 1, troisième paragraphe, et son article 3.

L'article 1, paragraphe 1, de cette directive est rédigé comme suit:

«Chacun des États membres devra libérer dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3, au plus tard avant la fin de l'année 1962, les transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui avec d'autres États membres, qui font l'objet des annexes I et II de la présente directive et sont exécutés à destination ou en provenance de son territoire ou traversant en transit son territoire.»

Le paragraphe 3 de cet article prévoit que les transports faisant l'objet de l'annexe II — qui comprennent, ainsi qu'il ressort du point 5 de cette annexe, l'activité exercée par la demanderesse au principal — «ne devront plus être soumis à un régime de contingentement». Ces transports pourront cependant demeurer sujets à autorisation, contrairement aux transports visés à l'annexe I, «pour autant qu'aucune restriction quantitative n'en résulte».

Enfin, l'article 3 de cette directive prévoit:

«La présente directive ne modifie pas les conditions auxquelles chaque État membre subordonne l'admission de ses propres ressortissants aux activités qui y sont visées.»

La section du contentieux du Raad van State a sursis à statuer et a invité le 6 avril 1982 la Cour, conformément à l'article 177 du traité CEE, à statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. Appartient-il à une juridiction nationale de contrôler la conformité de la législation nationale en la matière avec les dispositions de l'article 1, troisième paragraphe, et de l'article 3 de la première directive du Conseil des Communautés européennes du 23 juillet 1962 (JO du 6. 8. 1962, p. 2005) relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route entre États membres (modifiée en dernier lieu par la directive du Conseil du 20. 2. 1978, 78/175/CEE, JO L 54, p. 18), lorsqu'une appelante se prévaut devant cette juridiction desdites dispositions?

2. Dans l'affirmative, les dispositions mentionnées peuvent-elles être interprétées en ce sens que les autorités compétentes d'un État membre sont libres de maintenir, à l'endroit des entreprises établies dans cet État membre lui-même, un régime d'autorisation pour la catégorie de transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui faisant l'objet de l'annexe II à la directive, lorsqu'un tel régime vise à limiter la charge utile exploitée par ces entreprises dans les transports internationaux, même si ces entreprises satisfont aux conditions de solvabilité et de qualification professionnelle posées en la matière par la législation nationale en ce qui concerne l'admission aux transports nationaux et internationaux, et même si, en vertu du régime national d'autorisation applicable aux transports nationaux, la charge utile autorisée dont elles disposent est suffisante?

3. Si la réponse à la question posée sous 2 est affirmative, une interprétation correcte de l'interdiction, énoncée à l'article 7 du traité CEE, des discriminations fondées sur la nationalité, implique-t-elle que le maintien d'un régime légal d'autorisation soumet-

tant les entreprises de transport établies dans un État membre à des restrictions quantitatives en ce qui concerne la charge utile exploitée dans les transports internationaux entre les États membres est exclu, lorsque les entreprises de transport établies dans d'autres États membres ne (sont) pas (ne peuvent pas être) soumises par cet État membre à de telles restrictions, en vertu du droit communautaire?»

Nous avons l'honneur de prendre position comme suit sur ces questions:

1. Sur la première question

En posant cette première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la première directive du Conseil relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux est directement applicable au sens où des particuliers peuvent l'invoquer devant les juridictions des États membres avec comme conséquence qu'il n'est pas possible d'appliquer le droit national contraire. Dans une jurisprudence constante [1], la Cour a attribué un tel effet aux directives et souligné à cet égard que des particuliers peuvent se prévaloir de la disposition applicable au cas d'espèce à l'encontre des dispositions nationales qui ne sont pas conformes à la directive, à l'expiration du délai de mise en application de la directive et lorsque le contenu des dispositions de celle-ci apparaît *inconditionnel et suffisamment précis.*

Dans le présent cas d'espèce, ces conditions sont remplies, ainsi que le soulignent à juste titre également les gouvernements du royaume de Belgique, de la république fédérale d'Allemagne, de la République française et du royaume des Pays-Bas ainsi que la Commission, qui ont présenté des observations sur la demande préjudicielle. Il résulte à cet égard de l'article 1 de la directive l'obligation claire et sans ambiguïté, excluant toute marge d'appréciation, qui incombe aux États membres de libéraliser au plus tard à la fin de 1962 les transports cités dans la directive et de s'abstenir à cet égard de toute forme de contingentement, l'article 3 déterminant à cet égard le domaine d'application de la directive. En conséquence, la directive comporte un effet direct en ce sens que le cercle des personnes relevant de la directive peut invoquer directement, devant les juridictions des États membres, l'obligation imposée en particulier par l'article 1, paragraphe 3, de la directive à l'encontre de dispositions nationales contraires.

2. Sur la seconde question

Cette question concerne l'interprétation de l'article 1, paragraphe 3, et de l'article 3 de la directive en question, afin que la juridiction de renvoi puisse statuer sur la compatibilité des mesures néerlandaises de surveillance de la capacité avec les dispositions précitées. A cet égard, il se pose tout d'abord le problème de savoir si une telle limitation de la capacité totale admissible des entreprises internationales de transport ayant leur siège aux Pays-Bas relève bien du domaine d'application de la directive.

a) Ainsi que le gouvernement néerlandais nous l'a dit, il faut distinguer à cet égard entre trois différentes limitations de la capacité de charge (laadvermogen) fixées par le législateur néerlandais. Il s'agit tout d'abord de motifs techniques

1 — Voir: arrêt du 17. 12. 1970 dans l'affaire 33/70 — SpA SACE/Ministère des finances de la République italienne —, Recueil 1970, p. 1213;
arrêt du 19. 1. 1982 dans l'affaire 8/81 — Ursula Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt —, Recueil 1982, p. 53);
arrêt du 10. 6. 1982 dans l'affaire 255/81 — R. A. Grendel GmbH/Finanzamt für Körperschaften de Hambourg —, Recueil 1982, p. 2301.

liés à la construction qui rendent nécessaire la fixation d'une charge utile maximale pour le véhicule concerné. Il faut distinguer cela du poids maximal total admissible d'un véhicule, mentionné en particulier par le gouvernement fédéral dans ses observations et qui doit tenir compte principalement des différentes conditions routières. Enfin, il faut distinguer ces limitations, qui se rapportent à *chacun des différents véhicules,* de la *capacité totale* octroyée aux différentes entreprises de transport, laquelle laisse à ces dernières la possibilité de déterminer elles-mêmes, en fonction des besoins, les véhicules à exploiter. Une telle réglementation de la capacité, dont il est question dans le présent cas d'espèce, sert d'une part au contrôle du marché qui est nécessaire pour différentes raisons, et doit d'autre part mettre à la disposition de la puissance publique les instruments adéquats pour garantir des conditions de marché stables et une exploitation rentable des entreprises néerlandaises exerçant leur activité dans le secteur des transports.

Les gouvernements français et néerlandais soutiennent pour l'essentiel la thèse selon laquelle un tel régime serait explicitement exclu, d'après l'article 3 de la directive, du champ d'application de celle-ci. En revanche, de l'avis de la demanderesse au principal et en dernier ressort de la Commission également, la réglementation néerlandaise doit être assimilée à un contingentement interdit aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la directive.

En conséquence, le point décisif est de savoir si une telle réglementation relève des «conditions auxquelles chaque État membre subordonne l'admission de ses propres ressortissants aux activités qui y sont visées», conditions qui ne sont pas modifiées aux termes de l'article 3 de la directive, ou bien si, comme le pense en particulier la Commission, seuls les critères en relation avec la personne de l'entrepreneur, comme l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle, devraient être exclus du domaine d'application de la directive.

Or, à notre avis, ni le *libellé* de cette disposition, ni sa *place dans l'ensemble du système* de la directive ne fournissent d'indices décisifs en faveur de l'une ou l'autre thèse. En tout état de cause, le libellé de cette disposition juridiquement contraignant dans toutes les langues officielles n'exclut pas que le domaine d'application de la directive devrait être limité dans la mesure où il devrait être laissé aux États membres le soin d'établir, pour leurs propres ressortissants, des critères aussi bien qualitatifs que quantitatifs relatifs à l'admission aux transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui. Toutefois, la version néerlandaise, aux termes de laquelle la directive ne modifie pas les conditions auxquelles chaque État membre «autorise» (toelaat) l'admission de ses propres ressortissants aux activités qui y sont visées, fournit un indice selon lequel l'article 3 n'entend pas seulement exclure du champ d'application de la directive l'*accès à la profession* de transporteur de marchandises par route pour les propres ressortissants de l'État concerné.

Même en tenant compte de la place de la disposition dans l'ensemble de la directive, l'interprétation restrictive que la Commission propose de l'article 3 n'apparaît pas en fin de compte impérative. Il est important de noter à cet égard que la directive ne prescrit la suppression du contingentement que pour les moyens de transport énumérés et définis de manière précise aux annexes I et II de cette directive, alors que — ce qui constitue un argument a contrario — les autres moyens de transports internationaux peuvent continuer, d'après la directive, à

être soumis à des restrictions quantitatives. Si, ainsi que le pense la Commission, l'article 3 de la directive n'avait pour seul but que d'énoncer de manière claire que les États membres restent toujours libres de réglementer l'admission à la profession de transporteur de marchandises par route pour leurs propres ressortissants, il n'eût pas été nécessaire à cet égard de mentionner explicitement les activités visées dans la directive.

Enfin, la genèse de cette disposition elle aussi montre que l'article 3 a entendu exclure de son domaine d'application toutes les restrictions existantes apportées par les États membres à l'admission de leurs propres ressortissants aux types de transports cités dans la directive. Cette disposition a été insérée dans la directive à la suggestion du Comité économique et social qui estimait, ainsi que le montre le document CES 104/62, que la Commission devrait clairement faire savoir dans la directive que cette dernière ne concernait pas les dispositions existant dans les États membres et relatives à l'admission de leurs propres ressortissants à la profession de transporteur international.

Par ailleurs, la Commission a considéré jusqu'à présent, ainsi que le montre la proposition, qu'elle a présentée au Conseil le 15 juin 1967, d'un règlement du Conseil concernant l'introduction de règles communes pour l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux et la réglementation de la capacité dans le domaine des transports nationaux de marchandises par route (JO L 254 du 20. 10. 1967, p. 3), que, par conditions qui régissent l'accès à certaines activités, il faut entendre d'une manière tout à fait générale l'*accès au marché*, et pas seulement l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route. Dans le deuxième considérant de cette proposition, il est dit entre autres qu'afin de prévenir les perturbations résultant, dans le transport, du déséquillibre entre l'offre et la demande, «l'organisation du marché doit comporter, notamment, une réglementation de *l'accès au marché*». Et le troisième considérant ajoute: «une telle réglementation visant à favoriser un régime de saine concurrence doit permettre d'assurer un *développement de la capacité conforme aux exigences du marché*». C'est pourquoi la directive du Conseil 74/561/CEE, du 12 novembre 1974 elle aussi (JO L 308 du 19. 11.1974, p. 18), qui devait concerner la coordination des qualifications personnelles estimées nécessaires par les États membres, ne parle que de l'*accès à la profession de transporteur de marchandises par route.*

Il faut mentionner en tout dernier lieu à cet égard que le gouvernement néerlandais, ainsi qu'il nous l'a assuré, a toujours considéré, lorsqu'il a adapté les dispositions néerlandaises à cette directive et aux modifications ultérieures de celle-ci, que les mesures de contrôle de la capacité en vigueur pour les entreprises de transport de marchandises par route ayant leur siège sur son territoire étaient compatibles avec la directive, sans que la Commission ait émis d'objections à cet égard. Or, si la Commission avait été convaincue de l'incompatibilité de ces mesures avec la directive, il lui eût été en outre loisible d'engager la procédure prévue aux articles 169 et suivants du traité CEE.

Toutefois, *le sens et la finalité* de l'article 3 de la directive peuvent permettre de voir très clairement le domaine d'application de cette disposition. A cet égard, on ne peut pas perdre de vue que la directive, qui se base sur l'article 75, paragraphe 1, du traité CEE, date de 1962.

L'article 75, paragraphe 1, lettre a), prévoit qu'en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74, c'est-à-dire en vue d'instituer une politique commune des transports, le Conseil établit, aux conditions qui sont citées de manière plus précise, des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres. Ainsi que nous le savons tous, une politique commune dans le domaine des transports n'a malheureusement jusqu'à présent pas encore vu le jour. En conséquence, à cette époque, il ne pouvait être non plus question que de quelques pas à tâtons en direction du but mentionné à l'article 3, letttre e), du traité CEE. Du reste, le Conseil l'a également exprimé clairement dans le titre de la directive, où il n'est question que de l'établissement «de *certaines* règles communes pour les transports internationaux». Certes, le premier considérant de la directive spécifie qu'une politique commune des transports comporte entre autres des règles communes applicables aux transports internationaux de marchandises par route. Mais de telles règles communes ne doivent être atteintes que de manière «progressive», ainsi que le montre le deuxième considérant. En conséquence, la directive elle aussi ne poursuit que la suppression d'un contingentement pour les types de transports qui y sont décrits précisément, dans le détail.

A la lumière de ces considérations, la directive ne pouvait avoir pour sens et pour finalité, à l'époque, que de supprimer dans un premier temps les discriminations existant pour les entreprises de transports ayant leur siège dans d'autres États membres, et non, pour les ressortissants de ces États, les réglementations en vigueur en matière de capacité dans le secteur des transports concerné. Ce résultat peut se déduire de la «clause de standstill» prévue à l'article 76 du traité CEE, aux termes de laquelle jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, donc jusqu'à l'établissement d'une politique commune des transports, « . . . aucun des États membres ne peut rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des *transporteurs des autres États membres* par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière à l'entrée en vigueur du présent traité».

b) En partant de ces considérations, il se pose pour conclure la question abordée en particulier par la Commission et par le gouvernement néerlandais, de savoir si une *interprétation dynamique* de la directive ne doit pas conduire à un autre résultat à l'expiration de la période de transition prévue par le traité.

A cet égard, tous les gouvernements qui sont intervenus dans cette procédure et la Commission ont indiqué à juste titre que le critère des «propres ressortissants» ne peut être compris, après la réalisation de la liberté d'établissement, qu'en ce sens que cette notion comprend tous les entrepreneurs ayant leur siège sur le territoire de l'État membre concerné.

Par contre, nous estimons qu'il n'est pas possible d'interpréter restrictivement l'article 3 de la directive en ce sens que les États membres ne pourraient plus être maintenant compétents pour adopter de telles réglementations en matière de capacité pour les entreprises de transport de marchandises par route ayant leur siège sur leur territoire, et ce pour les raisons suivantes: le marché des transports de marchandises par route présente une série de particularités, notamment de nature structurelle, qui peuvent conduire à un déséquilibre entre l'offre et la demande de transport et ainsi à un développement malsain du jeu de la concurrence. Pour garantir la stabilisation du marché et donc un niveau de vie approprié des entrepreneurs et des travailleurs

dans le domaine des transports, il est donc nécessaire, notamment dans l'intérêt général, d'adopter des mesures en conséquence visant à contrôler la capacité, qui doivent assurer dans le domaine des transports internationaux de marchandises par route également une répartition équitable, entre les différentes entreprises, des contingents négociés bilatéralement entre les différents États. Étant donné qu'il n'existe encore à l'heure actuelle aucune politique commune des transports, et qu'il n'existe donc pas non plus de règles communes relatives à l'accès au marché des transports nationaux et internationaux de marchandises par route, une telle réglementation du marché, qui est dans l'intérêt général, ne peut être prise en compte que par les États membres pour les entreprises de transport dont le siège se trouve sur leur territoire. L'expiration de la période de transition prévue par le traité ne peut donc rien changer dans une optique exacte, à l'interprétation proposée de l'article 3 de la directive en question.

3. Sur la troisième question

Au cas où la directive litigieuse ne s'oppose pas à une réglementation nationale en matière de contrôle de la capacité du type qui est décrit pour les entreprises dont le siège se trouve sur le territoire de l'État membre concerné, la juridiction de renvoi souhaiterait en outre savoir si un tel régime est ou non exclu par l'article 7 du traité CEE lorsqu'un État membre soumet ses propres entreprises de transport de marchandises par route à des dispositions plus sévères que celles qui s'appliquent, au titre du droit communautaire, aux entreprises d'autres États membres.

Ainsi que le soulignent à juste titre tous les gouvernements intéressés et la Commission, il convient de répondre par la négative à cette question, qui soulève le problème de ce que l'on appelle «la discrimination à rebours». A cet égard, il suffit de mentionner la jurisprudence constante de la Cour [1], selon laquelle le principe de non-discrimination énoncé à l'article 7 n'interdit pas un traitement différent des ressortissants des États membres dans la mesure où ce traitement résulte des différences dans les ordres juridiques, qui ne sont pas encore harmonisés par le droit communautaire, des différents États membres. Le seul point décisif est que les dispositions nationales ne peuvent pas établir de distinction, soit directement soit indirectement, en fonction de la nationalité des opérateurs économiques. En conséquence, ainsi que la Cour l'a affirmé explicitement dans l'affaire Oebel [1], l'article 7 n'est pas violé par une réglementation nationale qui ne s'applique pas en fonction de la nationalité des opérateurs économiques mais uniquement en fonction du lieu de leur implantation.

4. En conclusion, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Raad van State néerlandais:

a) Il appartient aux juridictions nationales de statuer sur la conformité de régimes nationaux d'autorisation avec les dispositions de la première

1 — Voir: arrêt du 13. 2. 1969 dans l'affaire 14/68 — Walt Wilhelm et autres/Bundeskartellamt —, Recueil 1969, p. 1; arrêt du 14. 7. 1981 dans l'affaire 155/80 — Procédure relative à des amendes/Sergius Oebel —, Recueil 1981, p. 1993; arrêt du 17. 10. 1982 dans les affaires jointes 35 et 36/82 — Elestina Esselina Christina Morson et autres/ État néerlandais et autres —, Recueil 1982, p. 3723.

directive du Conseil du 23 juillet 1962 relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux (transports de marchandises par route pour compte d'autrui) (JO du 6. 8. 1962, p. 2005).

b) L'article 1, troisième paragraphe, et l'article 3 de la directive précitée sont à interpréter en ce sens que des dispositions nationales en matière de capacité pour les transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui qui concernent uniquement les entreprises ayant leur siège sur le territoire de l'État en question, ne relèvent pas du domaine d'application de la directive.

c) L'article 7 du traité CEE est à interpréter en ce sens qu'il n'interdit que les discriminations en raison de la nationalité des opérateurs économiques. Or, en l'état actuel du droit communautaire, il n'y a pas violation de ce principe lorsqu'un État membre ne prévoit des dispositions en matière de capacité pour les transports internationaux de marchandises par route que pour les entreprises ayant leur siège sur son territoire, alors que des entreprises d'autres États membres ne sont pas soumises par cet État à de telles restrictions.