CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 13 février 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans cette affaire, le Tribunal de Relação (cour d'appel) de Lisboa a déféré, à titre préjudiciel, à la Cour quatre questions concernant la compatibilité avec le droit communautaire de certaines restrictions nationales à l'enseignement de la conduite automobile. Le Tribunal de Relação désire savoir si ces restrictions sont compatibles avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes et des services ainsi qu'avec les règles de concurrence du traité; il souhaite également obtenir des précisions sur l'interprétation et les effets de la première directive 80/1263/CEE du Conseil, du 4 décembre 1980, relative à l'instauration d'un permis de conduire communautaire (JO L 375, p. 1, ci-après « directive sur le permis de conduire »).

2. Ce renvoi intervient au cours d'une procédure d'appel devant le Tribunal de Relação contre un jugement du Tribunal de Comarca de Loures, condamnant M. Morais à une amende de 20 000 ESC pour contravention à l'article 7, paragraphe 1, du décret-loi n° 6/82, du 12 janvier 1982 (ci-après « décret-loi »). L'article 7 dudit décret-loi dispose que les auto-écoles ne peuvent assurer l'enseignement que sur le territoire de la commune dans laquelle elles sont situées, sauf autorisation spéciale ou en l'absence d'auto-écoles dans les communes limitrophes. Le 27 mai 1989, M. Morais a, semble-t-il, été interpellé alors qu'il donnait une leçon de conduite sur une autoroute dans la commune de Loures, tout en étant employé par une auto-école située dans la commune voisine de Lisbonne. La commune de Loures a ses propres auto-écoles et l'employeur de M. Morais n'a reçu aucune autorisation spéciale pour enseigner la conduite sur son territoire.

Compatibilité avec le traité

3. Les deux premières questions déférées à la Cour par le Tribunal de Relação sont les suivantes:

« 1) L'article 7, paragraphe 1, du décret-loi portugais n° 6/82 peut-il ou doit-il être considéré comme non applicable en droit interne parce que contraire aux règles sur la libre circulation des personnes et des services, et notamment aux dispositions des articles 52, 53, 54, paragraphes 2 et 3, sous c), 56 et 57 du traité (sur le droit d'établissement), aux articles 60, sous a), 63, paragraphe 2, et 65 du même traité (sur la libre circulation des services), ainsi qu'à son article 85, paragraphe 1 sous c) (sur les règles de concurrence)?

* Langue originale: l'anglais.

2) Les règles du traité sur la libre circulation des personnes, des services et des marchandises, dont les dispositions ressortissent à des citoyens ou à des marchandises d'un pays par rapport à des situations qui se produisent dans un autre pays membre de la Communauté, doivent-elles ou non être appliquées aussi dans les cas où les entraves éventuelles à la libre circulation viennent s'appliquer à des citoyens d'un seul pays et sur le territoire de celui-ci? »

A notre avis, il convient d'examiner d'abord la seconde de ces deux questions.

Question 2

4. La deuxième question posée à la Cour vise, en substance, à savoir si les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes, des services et des marchandises s'appliquent à des situations qui sont purement internes à un État membre, c'est-à-dire dans lesquelles il n'existe aucun élément de fait reliant le cas d'espèce à un autre État membre. Toutefois, il y a lieu d'observer que la présente affaire ne soulève, semble-t-il, aucune question relative à la libre circulation des marchandises par opposition aux personnes ou aux services.

5. La Cour a déclaré à maintes reprises que les dispositions du traité en matière de libre circulation des personnes et des services ne sont pas applicables à des situations qui sont à tous égards internes à un seul État membre: voir, pour la liberté d'établissement, les arrêts du 8 décembre 1987, Gauchard, points 10 à 12 (20/87, Rec. p. 4879), du 3 octobre 1990, Nino, points 10 et 11 (C-54/88, C-91/88 et C-14/89, Rec. p. I-3537), et du 28 janvier 1992, Lopez Brea et Hildago Palacios, point 7 (C-330/90 et C-331/90, Rec. p. I-323); et, pour la libre circulation des services, les arrêts du 18 mars 1980, Debauve, point 9 (52/79, Rec. p. 833), et du 23 avril 1991, Höfner, points 37 à 39 (C-41/90, Rec. p. I-1979). En ce qui concerne la libre circulation des personnes et des services, il est donc clair qu'une réponse négative doit être apportée à la deuxième question posée à la Cour.

6. En outre, les circonstances de l'espèce paraissent constituer un exemple de situation purement interne au Portugal. Ainsi, il semble que M. Morais soit un ressortissant portugais qui est employé par une auto-école établie au Portugal. Rien ne laisse penser qu'une quelconque restriction soit imposée, dans le cas présent, à la fourniture de services à ou par des personnes provenant d'autres États membres. De plus, la possibilité théorique que M. Morais puisse, dans le futur, avoir des élèves originaires d'autres États membres n'est pas suffisante pour établir un tel lien: voir affaire Höfner, précitée, point 39. En conséquence, il résulte de la réponse que nous avons proposé de donner à la deuxième question que, aux fins de répondre à la première, il suffit d'examiner la compatibilité des dispositions nationales en question avec les règles de concurrence du traité.

Question 1

7. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les États membres ne sauraient maintenir en vigueur toute mesure privant d'effet les articles 85 et 86 du traité. De telles mesures sont interdites par l'article 5, paragraphe 2, ou, lorsqu'il est applicable, par

l'article 90, paragraphe 1. Un État membre ne peut pas, en particulier, créer une situation dans laquelle des entreprises sont contraintes d'agir d'une manière qui, si elle résultait d'un accord ou d'une pratique concertée, serait contraire à l'article 85, que les entreprises en question soient ou non titulaires de droits spéciaux ou exclusifs accordés par l'État membre: voir arrêts du 16 novembre 1977, GB-Inno, points 32, 33 et 42 (13/77, Rec. p. 2115), et du 23 avril 1991, Höfner, précité, point 27.

8. Sont donc en principe interdites les dispositions nationales qui obligent les entreprises à contrevenir à l'article 85, paragraphe 1, sous c), du traité, en ayant, par exemple, pour effet de répartir le marché selon la zone géographique. La mesure litigieuse en l'espèce semble assurément anticoncurrentielle et aucune raison convaincante n'a été avancée pour la justifier. Cependant, il n'y aura infraction à l'article 85, paragraphe 1, que si la pratique qui en résulte est susceptible d'affecter le commerce entre États membres. Dans ses observations écrites, la Commission avance qu'on ne voit pas comment ces échanges seraient affectés en l'espèce, ce qui serait par exemple le cas si, nonobstant les dispositions nationales en question, les auto-écoles établies dans d'autres États membres cherchaient à enseigner la conduite automobile au Portugal.

9. Il y a néanmoins lieu de souligner que, contrairement à l'opinion apparemment défendue par la Commission en l'espèce, le critère permettant de déterminer si un accord ou une pratique est susceptible d'affecter le commerce entre États membres, aux fins de l'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité, ne coïncide pas avec le critère permettant d'établir si une situation peut être décrite comme plus que purement interne, aux fins de l'application des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes ou des services. Ainsi, par exemple, un accord de distribution exclusive peut être considéré comme affectant, actuellement ou potentiellement, le commerce entre États membres, même lorsque toutes les parties à l'accord sont établies dans un même État membre et que l'accord a uniquement pour objet la distribution de produits nationaux; en effet, un tel accord peut néanmoins avoir des répercussions sur la distribution d'autres produits: voir arrêt du 16 juin 1981, Salonia, points 14 à 16 (126/80, Rec. p. 1563). A notre avis, le même principe s'appliquerait dans le cas d'un accord portant sur des services. Cependant, il nous semble qu'en l'espèce il ne serait pas possible d'établir que les dispositions en question ont eu l'effet requis. En effet, pour être interdites par les dispositions combinées des articles 85, paragraphe 1, sous c), et 5, les mesures litigieuses doivent être considérées comme équivalant dans leurs effets à un réseau d'accords ou de pratiques concertées entre les moniteurs d'auto-école portugais. Il est toutefois clair qu'un tel réseau ne pourrait pas affecter la liberté des moniteurs d'auto-école non portugais d'offrir leurs services au Portugal. Les dispositions nationales elles-mêmes peuvent évidemment imposer une telle restriction, mais ce faisant elles tomberaient, éventuellement, sous le coup de l'article 59 plutôt que sous celui de l'article 85.

10. En conséquence, nous concluons que des dispositions nationales de la nature de celles de l'article 7, paragraphe 1, du décret-loi visé ne doivent pas être considérées, dans des circonstances semblables à celle de l'espèce, comme étant contraires aux règles de concurrence du traité.

Compatibilité avec la directive sur le permis de conduire

11. Les troisième et quatrième questions déférées à la Cour par le Tribunal de Relação sont les suivantes:

« 3) La directive 80/1263/CEE peut-elle ou doit-elle être interprétée en ce sens que, bien qu'elle se rapporte aux examens de conduite, elle implique que l'enseignement de la conduite elle-même doit obéir à des exigences similaires, et notamment être assuré, autant que possible, sur des autoroutes et dans les diverses conditions de circulation qui sont recommandées pour l'examen?

4) Finalement, la directive en question est-elle une simple directive au sens de l'article 189 du traité, qui laisse aux autorités nationales le choix de la forme et des moyens de sa mise en œuvre (autrement dit, qui a un caractère purement 'réceptício'), ou doit-elle au contraire, bien que qualifiée de directive, être considérée comme une directive à caractère générique et obligatoire, à l'instar de celles qui sont adoptées au titre des articles 56, 63 et 87 du traité? »

La portée de la troisième question est claire: le Tribunal de Relação souhaite savoir si la directive sur le permis de conduire, qui subordonne à différentes exigences la délivrance de ce permis et l'examen de conduite qui doit être passé avant, doit également être interprétée comme soumettant implicitement à des exigences similaires l'enseignement fourni aux candidats à l'examen. Le Tribunal de Relação souhaite savoir, en particulier, s'il y a lieu d'en déduire l'obligation d'assurer cet enseignement en partie sur autoroute.

12. Par contre, la quatrième question posée par le Tribunal de Relação n'a pas véritablement de sens dans sa formulation actuelle. Il n'existe aucune distinction en droit communautaire entre des directives au sens de l'article 189 du traité et celles adoptées au titre des articles 56, 63 ou 87: ces dernières ne sont que des exemples des premières. Toutefois, à notre avis, le Tribunal de Relação demande en substance si les dispositions applicables de la directive sur le permis de conduire ont un effet direct, c'est-à-dire si elles peuvent être invoquées par un particulier contre un État membre qui ne les a pas mises en œuvre en droit national.

Question 3

13. Nous examinerons d'abord si la directive sur le permis de conduire a des implications sur les exigences imposées par les États membres en matière d'enseignement de la conduite. Dans ses observations écrites, M. Morais laisse entendre qu'il résulte de la directive que les États membres sont tenus, en particulier, de s'assurer que les cours de conduite ont lieu au moins en partie sur des autoroutes et des routes situées en dehors des agglomérations.

14. L'article 6, paragraphe 1, de la directive concernée dispose que:

« La délivrance du permis de conduire est ... subordonnée à:

a) la réussite d'un examen pratique et théorique ainsi qu'à la satisfaction de normes médicales dont les conditions minimales ne pourront pas être substantiellement moins sévères que celles prévues aux annexes II et III;

... »

L'annexe II est intitulée « Exigences minimales pour les examens de conduite » et est divisée en deux séries de conditions s'appliquant respectivement aux examens théoriques et pratiques. Parmi les exigences pour l'examen pratique, figure celle spécifiée au point 9 qui est intitulé « Lieu de l'examen »:

« La partie de l'examen décrite au point 5 pourra se dérouler sur un terrain d'épreuve spécial; dans ce cas, des critères précis devraient être établis pour mesurer objectivement l'aptitude du candidat à manœuvrer le véhicule. La partie de l'examen prévue au point 6 aura lieu, si possible, sur des routes situées en dehors des agglomérations et sur des autoroutes ainsi que dans la circulation urbaine. »

15. L'argumentation de M. Morais est la suivante. Il résulte clairement de la seconde phrase du point 9 que, lorsque c'est possible, une partie de l'examen de conduite doit avoir lieu sur des autoroutes ou des routes situées en dehors des agglomérations. Dans le cas d'examens prenant place dans la région de Lisbonne, c'est en fait possible, car, si la commune de Lisbonne ne comporte pas de telles routes, les communes limitrophes en ont. Il en résulte que l'examen de conduite à Lisbonne doit avoir lieu en partie sur de telles routes et donc que les candidats doivent être autorisés à recevoir une instruction adéquate sur celles-ci, même si l'école qu'ils ont choisie est située dans la commune de Lisbonne. En conséquence, les moniteurs d'auto-école de Lisbonne ont le droit de donner des cours sur autoroute et ce droit peut, en outre, être invoqué devant une juridiction nationale aux fins d'empêcher l'application de l'article 7, paragraphe 1, du décret-loi.

16. Cependant, la Commission allègue dans ses observations écrites que la directive laisse aux États membres un pouvoir discrétionnaire plus large que ne le suggère M. Morais. Elle souligne que, dans certaines régions du Portugal, l'autoroute la plus proche peut être située à 200 km de l'endroit où a lieu l'examen de conduite. La Commission est d'avis que, dans ces circonstances, le fait d'exiger qu'une partie de l'examen ait « si possible » lieu sur autoroute n'empêche pas un État membre de décider que ledit examen ne doit jamais avoir lieu sur autoroute. Ainsi, selon la Commission, un État membre est en droit d'imposer un examen de conduite uniforme sur l'ensemble de son territoire, qui tienne compte du fait que dans certaines de ses régions il n'y a pas d'autoroute facilement accessible. Par ailleurs, le Royaume-Uni souligne dans ses observations écrites que dans certains États membres les conducteurs débutants ne sont pas autorisés à conduire sur autoroute en laissant entendre qu'il s'agit là aussi de circonstances dans lesquelles il n'est pas « possible », au sens du point 9 de l'annexe II, qu'une partie de l'examen ait lieu sur autoroute.

17. Il résulte de ses observations écrites que le gouvernement portugais, contrairement à M. Morais, ne considère pas qu'il serait possible d'assurer une partie de l'examen de conduite sur autoroute, même dans la région de Lisbonne. Il y a donc désaccord sur l'interprétation de la notion de « possibilité » au sens de l'annexe II de la directive. A notre avis, toutefois, dans le contexte de cette annexe, la notion ne doit pas être interprétée de manière trop stricte. On peut remarquer en premier lieu que la version française de la directive utilise l'expression « si possible » qui correspondrait à « *if* possible » plutôt qu'à « *wherever* possible »; et la version portugaise, de manière analogue, emploie « se possível ». On ne saurait donc invoquer la formulation un peu plus emphatique de la version anglaise. On peut également noter que, comme tant la Commission que le Royaume-Uni l'ont souligné à l'audience, la directive ne représente qu'une première phase dans un processus d'harmonisation que poursuit la directive 91/439/CEE sur les permis de conduire, adoptée récemment par le Conseil (JO L 237, p. 1), qui remplacera l'actuelle directive à compter du 1er juillet 1996; même si, il faut le dire, en ce qui concerne les termes litigieux en l'espèce, il y a peu de différence entre les deux directives.

18. En outre, l'interprétation de la notion de possibilité utilisée dans le point 9 de l'annexe II à l'actuelle directive est éclairée par l'examen du point 7 de la même annexe, lequel stipule que:

« Autant que possible, la partie de l'examen décrite au point 5 devrait avoir lieu avant celle décrite au point 6. »

A proprement parler, il serait toujours possible de contrôler l'exécution des manœuvres spécifiées au point 5 avant le comportement dans la circulation décrit au point 6. C'est pourquoi il est clair que l'expression « autant que possible » du point 7 ne doit pas être interprétée au sens strict et a une signification plus proche de « raisonnablement faisable » que de « compatible avec les lois de la physique ». A notre avis, il doit en être de même pour l'interprétation de l'expression « si possible » du point 9.

19. En conséquence, selon nous, un État membre n'est pas tenu d'assurer l'examen de conduite sur autoroute lorsqu'il en existe une accessible à partir du centre d'examen; au contraire, il a le droit d'adopter la réglementation en la matière la plus adaptée aux circonstances et de prendre en compte des questions comme l'uniformité de l'examen. Un État membre peut, en particulier, tenir compte de la nécessité d'imposer un examen qui soit uniforme sur l'ensemble du territoire, dont certaines parties peuvent ne pas avoir un accès facile à une autoroute. Il nous semble qu'un État membre est également autorisé à tenir compte de considérations légitimes d'intérêt public et aurait ainsi le droit de décider que des considérations de sécurité routière, par exemple, justifient des restrictions à l'utilisation des autoroutes par les conducteurs débutants. Et lorsque l'État membre a fait, au vu de l'ensemble des circonstances, un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire, on ne saurait à notre avis lui faire grief d'avoir violé les obligations que lui imposent l'annexe II, point 9, et l'article 6, paragraphe 1, de la directive sur le permis de conduire.

20. Il y a lieu de noter, par ailleurs, que l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive requiert seulement que les conditions mini-

males de l'examen de conduite ne soient pas « substantiellement moins sévères » que celles prévues à l'annexe II. Il s'agit là d'un élément de plus à l'appui de l'idée que la notion de possibilité utilisée dans l'annexe II ne doit pas être interprétée de manière trop stricte; il résulte en effet clairement de l'article 6, paragraphe 1, que les États membres jouissent toujours d'un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer les modalités de l'examen.

21. En tout état de cause, cependant, il n'est pas contesté que l'examen de conduite à Lisbonne n'a pas lieu sur autoroute. De fait, le gouvernement portugais a déclaré à l'audience qu'il est en toute circonstance interdit de donner des leçons de conduite sur les autoroutes aux conducteurs débutants. Aucune auto-école au Portugal ne peut donc légalement assurer l'enseignement de la conduite sur autoroute et il n'est pas nécessaire de fournir cet enseignement pour préparer les candidats à l'examen de conduite. En conséquence, même si, contrairement à la conclusion à laquelle nous sommes parvenu plus haut, un État membre était tenu d'assurer une partie de l'examen de conduite sur autoroute, il nous semble que le fait qu'il ne se conforme pas à cette exigence n'aurait aucune incidence sur l'enseignement de la conduite. Dans cette hypothèse, l'État membre en question serait sans doute en infraction avec une exigence de la directive concernant le lieu de l'examen, mais il ne violerait à notre avis aucune autre condition relative à la fourniture de cours de conduite.

Question 4

22. Comme nous l'avons vu, la quatrième question déférée à la Cour peut être comprise en ce sens qu'elle vise à savoir si le point 9 de l'annexe II à la directive sur le permis de conduire, en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, crée des droits qui peuvent être invoqués par les particuliers devant les juridictions nationales.

Le droit que M. Morais devrait invoquer en l'espèce, pour se soustraire à l'application de l'article 7, paragraphe 1, du décret-loi, serait le droit pour ses élèves de passer une partie de leur examen de conduite sur autoroute et donc (nécessairement) de recevoir un enseignement sur ce type de route, le cas échéant située en dehors de la commune dans laquelle l'auto-école est établie.

23. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, les dispositions d'une directive n'ont un effet direct en droit national qu'à condition que leur contenu soit inconditionnel et suffisamment précis: voir, en dernier lieu, arrêt du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci, point 11 (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357). Nous avons néanmoins déjà conclu, aux points 19 à 20 ci-avant, que la directive n'impose pas aux États membres une obligation précise et inconditionnelle d'assurer une partie de l'examen de conduite sur autoroute; au contraire, chaque État membre jouit du pouvoir discrétionnaire de décider, à la lumière des circonstances nationales, si oui ou non il est possible d'imposer une telle exigence.

24. Il est vrai que le fait qu'une disposition prescrivant une obligation à un État membre confère à cet État un certain pouvoir d'appréciation n'interdit pas en soi à cette disposition d'avoir un effet direct, l'exercice

de ce pouvoir pouvant également être soumis au contrôle judiciaire. Ainsi, par exemple, l'article 48 du traité a un effet direct, en dépit du fait que l'article 48, paragraphe 3, soumet les droits découlant de la libre circulation des travailleurs à des limitations qui peuvent être imposées par les États membres et qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En conséquence, les droits garantis par l'article 48 peuvent être invoqués par les particuliers devant les juridictions nationales lorsque l'État membre ne peut pas, dans le cas d'espèce, invoquer ces limitations: voir arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, point 7 (41/74, Rec. p. 1337).

25. Toutefois, dans la présente affaire, il n'est pas possible, pour les raisons déjà invoquées, de dire que le Portugal a excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire en refusant d'assurer une partie de l'examen de conduite sur autoroute, et la question de l'effet direct du point 9 de l'annexe II à la directive ne se pose donc pas. En conséquence, vu les conclusions auxquelles nous sommes parvenu, il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question posée à la Cour.

Conclusion

26. Aussi sommes-nous d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions déférées à la Cour par le Tribunal de Relação de Lisboa de la manière suivante:

« 1) La réglementation d'un État membre qui accorde le droit exclusif de donner des cours de conduite sur les routes d'une commune particulière aux écoles habilitées à cet effet et situées sur le territoire de cette commune n'est en elle-même pas incompatible avec l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, en combinaison avec l'article 5, paragraphe 2.

2) Les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services ne s'appliquent pas à une situation purement interne à un État membre, comme le cas dans lequel un ressortissant de cet État, employé par une école qui y est située, enseigne la conduite automobile à des personnes originaires de cet État.

3) Un État membre doit s'assurer que les personnes préparant l'examen de conduite qu'il organise ont la possibilité de recevoir des cours de conduite sur des routes semblables à celles sur lesquelles l'examen a réellement lieu, que l'examen soit ou non pleinement conforme aux exigences prévues par l'article 6, paragraphe 1, et l'annexe II de la première directive 80/1263/CEE du Conseil, du 4 décembre 1980. Cette directive n'impose aucune autre obligation relative au lieu des leçons de conduite. »