RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-45/89 *

I — Exposé des faits

A — *Cadre juridique*

a) Droit communautaire

1. Sur la base de l'article 75 du traité CEE, le Conseil a adopté, le 17 février 1975, la directive 75/130/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés rail/route de marchandises entre États membres (JO L 48, p. 31). Le deuxième considérant de cette directive justifie son adoption en ces termes:

« considérant que l'utilisation de la technique rail/route dans le domaine des transports internationaux routiers de marchandises constitue, sur de longues distances, une forme d'exploitation avantageuse sur le plan économique; qu'elle allège la circulation routière et augmente ainsi la sécurité routière; qu'elle s'inscrit parallèlement dans une action de protection de l'environnement; que la libération de toute restriction quantitative et la suppression de diverses contraintes d'ordre administratif existant encore en facilitent le développement; que, pour éviter des abus, des mesures de contrôle doivent être prévues ».

Son article 1er, paragraphe 1, contenait la définition suivante:

« Au sens de la présente directive, on entend par:

— transports combinés rail/route, les transports routiers de marchandises entre États membres pour lesquels le tracteur, le camion, la remorque, la semi-remorque ou leurs superstructures amovibles sont acheminés 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;

— superstructure amovible, la partie d'un véhicule qui est destinée à recevoir le chargement et dispose de pieds d'appui et qui, grâce à un dispositif faisant partie du véhicule, peut être détachée de celui-ci et y être réintégrée. »

La directive 79/5/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978 (JO 1979, L 5, p. 33), qui a modifié la directive 75/130, a remplacé le texte de l'article 1er, paragraphe 1, par le texte suivant:

« Au sens de la présente directive, on entend par:

— transports combinés rail/route, les transports routiers de marchandises entre

* Langue de procédure: l'italien.

États membres pour lesquels le camion, la remorque, la semi-remorque (avec ou sans tracteur), la superstructure amovible et le conteneur de 20 pieds et plus sont acheminés 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;

— superstructure amovible, la partie d'un véhicule routier destinée à recevoir le chargement qui peut être détachée du véhicule et y être réintégrée. »

L'article 2 de la directive 75/130 dispose ce qui suit:

« Chacun des États membres doit libérer de tout régime de contingentement et d'autorisation, au plus tard avant le 1er octobre 1975, les transports combinés visés à l'article 1er. »

Aux termes de l'article 6 de la directive:

« La présente directive ne modifie pas les conditions d'admission à la profession de transporteur routier et d'accès au marché des transports qui sont en vigueur dans chaque État membre. »

Une déclaration relative à cette dernière disposition figure au procès-verbal de la réunion du Conseil au cours de laquelle la directive 75/130 a été adoptée. Cette déclaration se lit comme suit:

« Le Conseil et la Commission ont déclaré que l'utilisation d'un tracteur pour amener ou reprendre, sur un parcours national, un véhicule acheminé en transport combiné rail/route ou une superstructure amovible est soumise aux règles en vigueur dans l'État membre concerné, sans que toutefois il ne puisse en résulter de restriction quantitative et sans préjudice de dispositions plus favorables prévues, le cas échéant, entre États membres. »

b) Droit national

2. Un décret adopté par le gouvernement italien le 4 juillet 1985 (GURI n° 197 du 22.8.1985) fixait à son article 7 le contingent pour l'année 1985 des autorisations spéciales pour les tracteurs isolés destinés uniquement à l'acheminement de remorques ou de semi-remorques utilisées dans les transports combinés internationaux.

Un autre décret en date du 16 septembre 1986 (GURI n° 219 du 20.9.1986) énonçait dans son préambule que, compte tenu de la directive 75/130, qui impose aux États membres de la Communauté de libérer de tout régime de contingentement et d'autorisation, au plus tard avant le 1er octobre 1975, les transports combinés, et considérant le décret du 4 juillet 1985 qui institue à son article 7 le contingent susmentionné, il convenait d'adopter sans retard les dispositions prévues par la directive. L'article unique de ce décret précisait, par voie de conséquence, que le contingent visé à l'article 7 du décret du 4 juillet 1985 ne s'appliquait qu'aux transports entre États non membres de la CEE, et ajoutait que les transports combinés entre États membres étaient exclus de toute forme de contingentement.

Peu après, un nouveau décret, en date du 24 octobre 1986 (GURI n° 263 du 12.11.1986, p. 8), révoquait le décret du 16 septembre 1986.

B — *Antécédents du litige*

3. Après avoir reçu une plainte de la filiale milanaise de la firme allemande Emons, qui s'était adressée à la Commission pour lui signaler que les autorités italiennes refusaient de délivrer toute nouvelle autorisation de transport à leur firme pour des tracteurs affectés au transport combiné, les services de cette institution ont demandé aux autorités italiennes, par lettre du 2 juin 1986, de leur indiquer quelles étaient les dispositions en vigueur en Italie en ce qui concerne l'application de la directive 75/130.

Cette lettre, bien que suivie d'un télex de rappel en date du 1er septembre 1986, est restée sans réponse.

4. Estimant que la réglementation italienne sur les transports combinés était en contradiction directe avec les règles communautaires, la Commission a par conséquent engagé la procédure visée à l'article 169 du traité CEE. Par lettre du 25 mai 1987, elle a attiré l'attention des autorités italiennes sur les obligations imposées tant par l'article 5 du traité CEE que par la directive 75/130. Aucune suite n'ayant été donnée à cette lettre, la Commission a émis un avis motivé en date du 4 juillet 1988.

Les autorités italiennes n'ayant manifesté aucune réaction à cet avis motivé, la Commission a alors décidé d'introduire le présent recours.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

5. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 20 février 1989.

Par une ordonnance du 4 octobre 1989, la Cour a admis le royaume des Pays-Bas à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

La *Commission*, soutenue par la *partie intervenante*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater qu'en maintenant un régime d'autorisation et/ou de contingentement des transports combinés rail/route entre États membres et en refusant de délivrer des autorisations aux particuliers qui ont l'intention d'effectuer de tels transports, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130, du 17 février 1975, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés rail/route de marchandises entre États membres, notamment de son article 2;

— condamner la République italienne aux dépens.

6. La *République italienne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé.

III — Moyens et arguments des parties

7. La *Commission*, soutenue par le gouvernement des Pays-Bas, considère que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/130, et notamment de son article 2.

La Commission fait observer que la directive 75/130 s'insère dans le cadre de la libération progressive des services entre États membres dans le domaine des transports.

Cette directive (voir articles 1er et 2) précise que les États membres libèrent de tout régime de contingentement et d'autorisation les transports de marchandises entre États membres effectués:

a) par route, du point de chargement de la marchandise jusqu'à la gare la plus proche du point de chargement;

b) par chemin de fer, de cette gare jusqu'à la gare la plus proche du point de déchargement de la marchandise;

c) de nouveau par route, de cette dernière gare jusqu'au point de déchargement de la marchandise.

Selon la Commission, tout régime de contingentement, voire de simple autorisation, des transports combinés tombe sous l'interdiction de tels régimes visée à l'article 2 de la directive 75/130.

La Commission relève que l'acheminement par chemin de fer du tracteur n'est pas indispensable pour que l'on puisse parler de transport combiné. De l'avis de la Commission, cette interprétation trouve son appui dans la lettre même de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive, surtout après la modification apportée au texte initial de cette disposition par la directive 79/5. En effet, le tracteur ne fait plus partie de l'énumération contenue dans cet article: il est mentionné à côté du terme « semi-remorque », précisément pour indiquer que son acheminement par chemin de fer importe peu (« avec ou sans tracteur »).

La Commission ajoute que la même interprétation s'impose lorsqu'on analyse les objectifs poursuivis par la libération des transports combinés. On ne voit pas pourquoi, si l'on cherche à encourager les entreprises à recourir à cette forme de transport, il faut leur imposer la charge — tout à fait irrationnelle du point de vue économique — de l'acheminement du tracteur par chemin de fer, ce qui entraîne une augmentation des coûts tant en termes d'augmentation des frais de transport ferroviaire qu'en termes d'immobilisation improductive du tracteur. En pratique, la très grande partie des transports combinés a lieu sans que le tracteur soit acheminé par chemin de fer.

La Commission fait aussi valoir que l'article 6 de la directive 75/130 n'a pas pour effet de modifier les conclusions précédentes, ainsi qu'il est confirmé par la déclaration relative à cette disposition figurant au

procès-verbal de la réunion du Conseil au cours de laquelle la directive a été adoptée. En effet, cette déclaration exclut la possibilité de soumettre à des restrictions quantitatives l'utilisation des tracteurs pour les parcours initiaux ou terminaux d'un transport combiné.

En revanche, selon la Commission, il convient de considérer comme légal que les États membres soumettent l'utilisation des tracteurs pour ces parcours à un régime de licences accordées automatiquement. Un tel régime est en pratique inévitable parce que tous les autres types de transports sont soumis à un régime d'autorisation: la licence, accordée automatiquement sur demande, est destinée à permettre, lors des contrôles indispensables, de faire la distinction entre les transports libérés et les autres. C'est la raison pour laquelle tous les États membres appliquent un régime de licences accordées automatiquement. Seule l'Italie, conclut la Commission, soumet les parcours en question à une limitation quantitative proprement dite, ce qui est incompatible avec l'article 2 de la directive 75/130.

Pour sa part, le *gouvernement des Pays-Bas* soutient que la définition des transports combinés qui figure à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 75/130 permet d'envisager les variantes suivantes (dans les unités à transborder):

a) le trajet par rail est effectué par la semi-remorque accompagnée de son tracteur (transport combiné accompagné);

b) le trajet par rail est effectué par la semi-remorque sans le tracteur (transport combiné non accompagné);

c) le trajet par rail est effectué exclusivement par la superstructure amovible (transport combiné non accompagné).

La définition figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 75/130 comprend non seulement le transport combiné accompagné [situation a)], mais aussi les transports combinés non accompagnés [les variantes b) et c) énoncées ci-dessus].

De l'avis du gouvernement des Pays-Bas, cette conclusion s'impose pour trois raisons principales. Premièrement, parce que, dans le cas contraire, la mention distincte du tracteur et du camion, d'une part, et de la remorque, de la semi-remorque ou de leur superstructure amovible, d'autre part, n'aurait aucun sens. Deuxièmement, parce que les transports combinés doivent être considérés comme une activité unique qui s'étend depuis le point de départ jusqu'au point d'arrivée, ainsi qu'il a été confirmé par la Cour dans l'arrêt du 28 mars 1985, Commission/Italie, point 16 (2/84, Rec. p. 1127). Le fait qu'un ou plusieurs trajets soient effectués par rail ou qu'ils le soient par route n'enlève donc rien à l'unicité de cette activité, pas plus que le fait que la combinaison des unités à transborder peut varier en cours de trajet. Enfin, troisièmement, parce que l'interprétation selon laquelle l'article 2 de la directive 75/130 a trait uniquement au transport combiné accompagné n'est pas compatible avec les objectifs de cette directive, tels qu'ils sont énoncés notamment dans son deuxième considérant.

Pour ce qui est de l'article 6 de la directive 75/130, le gouvernement néerlandais soutient que cette disposition ne fait pas obstacle à l'interprétation avancée ci-dessus à propos de l'article 1er, paragraphe 1, de

la directive, car l'article 6 a trait uniquement à l'acheminement et à la reprise sur un trajet national des unités à transborder dans le cadre d'une opération de transport combiné. Lorsqu'il y a passage de frontière, ce n'est pas l'article 6 qui est d'application mais uniquement l'article 2 de la directive 75/130.

Le gouvernement néerlandais ajoute que l'article 6 de la directive 75/130 implique que l'autorisation d'entrée ou de sortie doit toujours être délivrée lorsque sont remplies les conditions qualitatives qui s'imposent indifféremment à tout un chacun, sans discrimination directe ou indirecte selon la nationalité.

8. La *République italienne* précise, dans son mémoire en duplique, qu'elle est pleinement d'accord sur le fait que, selon la directive 75/130, le transport combiné comprend non seulement le cas où le tracteur est transporté par chemin de fer, mais aussi celui où le transport par chemin de fer ne concerne que l'unité de transport sans le tracteur.

De cette constatation découle toutefois, selon le gouvernement italien, la conséquence que l'effet de libéralisation ordonné par l'article 2 de la directive en ce qui concerne le transport combiné doit s'exercer différemment selon que, dans la pratique, le transport combiné est effectué sous l'une ou l'autre forme (c'est-à-dire avec ou sans acheminement du tracteur par chemin de fer).

De l'avis du gouvernement italien, dans le second cas, à savoir lorsque le transport combiné est dépourvu de moyens propres de propulsion, l'accomplissement du parcours routier final sur un seul territoire national reste en partie assujetti au régime en vigueur dans le pays membre en question, conformément à l'article 6 de la directive 75/130, puisqu'il faut employer un tracteur, non compris dans le transport combiné, et ce conformément aux règles du marché national où ne s'effectue que le dernier parcours routier.

Le gouvernement italien ajoute que les transports routiers de ce type, effectués à l'intérieur d'un seul pays en vue du déplacement sur les parcours terminaux des unités de transport routier employées dans un transport combiné, ne tombent pas sous le coup de la disposition de l'article 2 de la directive; ils constituent, au contraire, des transports nationaux du pays intéressé et, en tant que tels, ils restent exclusivement soumis à la réglementation nationale de ce pays, en application de l'article 6 de la directive. Si cette dernière disposition ne devait pas être entendue en ce sens, elle n'aurait aucune valeur.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur