Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

12 avril 2018 *

« Manquement d'État – Règlement (CE) nº 1072/2009 – Article 2, point 6 – Article 8 – Transports de cabotage – Notion – Définition contenue dans un document "Questions et réponses" établi par la Commission européenne – Valeur juridique – Mesures nationales d'application limitant le nombre de points de chargement et de déchargement pouvant faire partie d'un même transport de cabotage – Marge d'appréciation – Restriction – Proportionnalité »

Dans l'affaire C-541/16,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 25 octobre 2016,

Commission européenne, représentée par M[mes] J. Hottiaux, L. Grønfeldt et M. U. Nielsen, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Royaume de Danemark, représenté initialement par M. C. Thorning, puis par M. J. Nymann-Lindegren et M[me] M. Søndahl Wolff, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, MM. E. Levits, A. Borg Barthet, M[me] M. Berger et M. F. Biltgen (rapporteur), juges,

avocat général : M. E. Tanchev,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 octobre 2017,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 novembre 2017,

rend le présent

* Langue de procédure : le danois.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que le Royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, point 6, et de l'article 8 du règlement (CE) nº 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement nº 1072/2009

2 Le règlement nº 1072/2009 a pour objectif d'instaurer une politique commune des transports, entre autres par l'établissement de règles communes applicables à l'accès au marché des transports internationaux de marchandises par route sur le territoire de l'Union européenne, ainsi que des conditions auxquelles les transporteurs non-résidents peuvent effectuer des transports dans un État membre. Ce règlement pose le principe selon lequel les transports internationaux sont exécutés sous le couvert d'une licence communautaire. Celle-ci peut être délivrée à tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui.

3 Les considérants 4 à 6, 13 et 15 du règlement nº 1072/2009 énoncent :

« (4) L'instauration d'une politique commune des transports entraîne l'élimination de toutes restrictions à l'égard du prestataire de services de transport en raison de la nationalité ou du fait qu'il est établi dans un État membre autre que celui où les services doivent être fournis.

(5) Pour atteindre cet objectif de manière souple et sans heurts, il convient de prévoir un régime transitoire de cabotage, tant que l'harmonisation du marché des transports routiers n'aura pas été réalisée.

(6) L'achèvement progressif du marché unique européen devrait entraîner l'élimination des restrictions imposées à l'accès aux marchés des États membres. Il convient, toutefois, de prendre en compte l'efficacité des contrôles et l'évolution des conditions d'emploi dans la profession, l'harmonisation des règles, notamment dans les domaines du contrôle de l'application et des redevances pour l'utilisation des infrastructures routières, ainsi que la législation sociale et en matière de sécurité. Il convient que la Commission suive attentivement la situation sur le marché ainsi que l'harmonisation susmentionnée et propose, le cas échéant, de poursuivre l'ouverture des marchés domestiques des transports routiers, y compris de cabotage.

[...]

(13) Les transporteurs routiers titulaires de la licence communautaire prévue dans le présent règlement et les transporteurs habilités à effectuer certaines catégories de transports internationaux devraient être autorisés à effectuer, à titre temporaire, des transports nationaux de marchandises dans un État membre, conformément au présent règlement, sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement. [...]

[...]

(15) Sans préjudice des dispositions du traité relatives au droit d'établissement, les transports de cabotage consistent en la prestation de services par un transporteur dans un État membre dans lequel il n'est pas établi et ils ne devraient pas être interdits aussi longtemps qu'ils ne sont pas effectués de manière à créer une activité permanente ou continue au sein de cet État membre. Afin de contribuer au respect de cette condition, la fréquence des transports de cabotage ainsi que la durée pendant laquelle ils peuvent être effectués devraient être définis plus clairement. Dans le passé, ces services de transport nationaux étaient autorisés à titre temporaire. Dans la pratique, il a été difficile de déterminer quels étaient les services autorisés. Il est donc nécessaire de mettre en place des règles claires et faciles à faire respecter. »

4 L'article 2 du règlement nº 1072/2009, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

6) "transports de cabotage", des transports nationaux pour compte d'autrui assurés à titre temporaire dans un État membre d'accueil, dans le respect du présent règlement ;

[...] »

5 Le chapitre III du règlement nº 1072/2009, intitulé « Cabotage », comprend l'article 8 de celui-ci, lequel prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est titulaire d'une licence communautaire et dont le conducteur, s'il est ressortissant d'un pays tiers, est muni d'une attestation de conducteur, est admis, aux conditions fixées par le présent chapitre, à effectuer des transports de cabotage.

2. Une fois que les marchandises transportées au cours d'un transport international à destination de l'État membre d'accueil ont été livrées, les transporteurs visés au paragraphe 1 sont autorisés à effectuer, avec le même véhicule ou, s'il s'agit d'un ensemble de véhicules couplés, avec le véhicule à moteur de ce même véhicule jusqu'à trois transports de cabotage consécutifs à un transport international en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers à destination de l'État membre d'accueil. Le dernier déchargement au cours d'un transport de cabotage avant de quitter l'État membre d'accueil a lieu dans un délai de sept jours à partir du dernier déchargement effectué dans l'État membre d'accueil au cours de l'opération de transport international à destination de celui-ci.

Dans le délai visé au premier alinéa, les transporteurs peuvent effectuer une partie ou l'ensemble des transports de cabotage autorisés en vertu dudit alinéa dans tout État membre, à condition qu'ils soient limités à un transport de cabotage par État membre dans les trois jours suivant l'entrée à vide sur le territoire de cet État membre. »

Le droit danois

6 Le point 3 des Cabotagevejledning gældende fra den 14. maj 2010. En vejdledning om cabotagereglerne i Europarlamentets og Rådets forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (lignes directrices du 14 mai 2010 relatives aux règles sur le cabotage routier du règlement nº 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes

pour l'accès au marché du transport international par route, ci-après les « lignes directrices relatives au cabotage »), que le Trafikstyrelsen (Office des transports, Danemark) a publiées sur son site Internet le 21 mai 2010 indique :

« On entend par "transport de cabotage" un transport national de marchandises depuis leur chargement jusqu'à leur déchargement chez le destinataire indiqué dans le bordereau d'expédition. Un transport de cabotage peut comprendre soit plusieurs points de chargement, soit plusieurs points de déchargement. »

La procédure précontentieuse

7 Le 2 octobre 2013, la Commission a demandé des informations complémentaires au Royaume de Danemark dans le cadre d'un dossier EU pilot (nº 5703/13), afin de pouvoir apprécier si la législation danoise relative au transport de cabotage était compatible avec le règlement nº 1072/2009 et a formulé trois griefs tirés, respectivement, de l'obligation de soumettre les documents pertinents au moment même du contrôle du respect des règles de cabotage, du niveau des amendes infligées aux transporteurs en cas d'infraction à ces règles et de la limitation apportée à la possibilité d'effectuer un transport de cabotage comportant plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement.

8 Le Royaume de Danemark a donné suite à cette demande par lettres des 18 novembre et 12 décembre 2013.

9 Considérant que ces réponses n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a envoyé, le 11 juillet 2014, une lettre de mise en demeure à cet État membre, réitérant les trois griefs visés au point 7 du présent arrêt.

10 Par lettre du 9 septembre 2014, le Royaume de Danemark a contesté lesdits griefs.

11 Le 25 septembre 2015, la Commission a adressé au Royaume de Danemark un avis motivé dans lequel elle a indiqué être satisfaite des explications des autorités danoises et de la modification apportée à la législation danoise s'agissant du grief relatif à l'obligation de présenter des documents pertinents au moment même du contrôle. L'avis motivé portait donc uniquement sur les deux autres griefs.

12 Le Royaume de Danemark a répondu à cet avis motivé par lettre du 25 novembre 2015, dans laquelle il a fourni des explications supplémentaires.

13 La Commission s'est estimée satisfaite des explications relatives au grief concernant le niveau des amendes infligées aux transporteurs en cas d'infraction aux règles de cabotage. Elle a, partant, décidé d'introduire le présent recours, mais en limitant la portée de celui-ci au grief relatif à la limitation du nombre de points de chargement et de points déchargement pouvant être compris dans un transport de cabotage.

Sur le recours

Argumentation des parties

14 À l'appui de son recours, la Commission fait valoir que la notion de « transport de cabotage », visée à l'article 2, point 6, et à l'article 8 du règlement nº 1072/2009, doit être interprétée en ce sens qu'un même transport de cabotage peut comporter plusieurs points de chargement, plusieurs points de déchargement, voire plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement.

15 La Commission soutient que, lors de la réunion du comité des transports routiers du 25 octobre 2010, les représentants des États membres sont parvenus à s'accorder sur cette interprétation, qui a été publiée sur le site Internet de la direction générale (DG) « Mobilité et transports » de la Commission, sous la forme d'un document « Questions et réponses », et qui s'impose, dès lors, à tous les États membres.

16 La Commission estime que, dans la mesure où les lignes directrices relatives au cabotage adoptées par le Royaume de Danemark prévoient qu'un transport de cabotage peut comporter soit plusieurs points de chargement, soit plusieurs points de déchargement, elles ne sont conformes ni à cette interprétation ni à l'objectif poursuivi par le règlement nº 1072/2009.

17 Enfin, dans sa réplique, la Commission réfute l'argument du Royaume de Danemark tiré de ce que les États membres disposeraient d'une marge d'appréciation pour adopter des mesures nationales d'application en vue de clarifier la définition de la notion de « transport de cabotage », au sens du règlement nº 1072/2009. Selon cette institution, une telle marge d'appréciation ne saurait exister, dans la mesure où cette notion a été harmonisée par l'article 2, point 6, et l'article 8 dudit règlement et que, en tout état de cause, les lignes directrices relatives au cabotage ne sont pas conformes au principe de proportionnalité.

18 Le Royaume de Danemark conteste l'interprétation de la notion de « transport de cabotage » préconisée par la Commission. Il relève que l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009 prévoit uniquement que l'on peut effectuer avec le même véhicule jusqu'à trois transports de cabotage, mais ne précise pas le nombre de points de chargement et de points de déchargement qu'un même transport de cabotage peut comprendre. Ainsi, ce règlement manquerait de clarté en ce qui concerne la définition de ladite notion.

19 Ce manque de clarté serait corroboré par le fait que les règles relatives au transport de cabotage prévues par le règlement nº 1072/2009 sont interprétées et appliquées différemment dans les États membres, ainsi qu'il ressortirait plus particulièrement des pages 18 et 19 du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne [COM(2014) 222 final]. En outre, la Commission aurait elle-même reconnu que la définition de la notion de transport de cabotage contenue dans le règlement nº 1072/2009 est problématique et prévoirait de réviser ledit règlement afin d'y remédier.

20 Quant à l'argument tiré de ce que l'interprétation de la notion de transport de cabotage aurait été clarifiée à la suite d'une réunion du comité des transports et que la nouvelle définition établie par les représentants des États membres à cette occasion figurerait dans un document « Questions et réponses » qui lierait les États membres, le Royaume de Danemark soutient que ce document n'a aucune valeur juridique et que la définition qu'il contient ne s'appuie pas sur un accord entre les États membres.

21 Le Royaume de Danemark fait valoir que la Cour a jugé, au point 48 de l'arrêt du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), que, lorsqu'un règlement manque de clarté, les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour adopter des mesures au niveau national en vue d'y remédier, à condition toutefois que ces mesures soient proportionnées et conformes aux objectifs poursuivis par le règlement en cause.

22 Cet État membre relève que, conformément à l'article 2, point 6, et à l'article 8 paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009, lus à la lumière du considérant 15 de ce règlement, l'objectif de ce dernier est de limiter les transports nationaux de marchandises par route dans l'État membre d'accueil qui sont effectués par un transporteur routier non-résident en interdisant, notamment, les transports de cabotage réalisés de manière à créer une activité permanente ou continue au sein de cet État membre.

23 Or, si aucune limitation n'était appliquée au nombre de points de chargement et de déchargement, il serait possible, pour un transporteur routier non-résident, d'effectuer un grand nombre d'opérations de transports dans l'État membre d'accueil et de les considérer comme constituant un seul et même transport de cabotage, de sorte que la limitation à trois transports prévue par le règlement nº 1072/2009 pourrait être contournée.

24 Le Royaume de Danemark en déduit que, dans la mesure où elles assurent le caractère temporaire du cabotage et contribuent à améliorer le facteur de charge des poids lourds et à éviter le transport à vide au profit de l'efficacité des transports, les lignes directrices relatives au cabotage sont conformes à l'objectif poursuivi par le règlement nº 1072/2009. Ces mesures permettraient, en outre, de renforcer la sécurité juridique et d'assurer l'efficacité du contrôle du respect dudit règlement.

Appréciation de la Cour

25 En vue de statuer sur le bien-fondé du présent recours, il convient de rappeler, à titre liminaire, que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre d'une procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans que la Commission puisse se fonder sur une présomption quelconque (arrêts du 12 mai 2005, Commission/Belgique, C-287/03, EU:C:2005:282, point 27 et jurisprudence citée, ainsi que du 19 mai 2011, Commission/Malte, C-376/09, EU:C:2011:320, point 32 et jurisprudence citée).

26 En l'occurrence, la Commission reproche au Royaume de Danemark d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, point 6, et de l'article 8 du règlement nº 1072/2009 en adoptant des mesures nationales d'application visant à clarifier l'interprétation de la notion de « transport de cabotage », au sens dudit règlement, alors que cet État membre n'en avait pas la compétence. En tout état de cause, ces mesures ne seraient pas conformes à l'objectif poursuivi par le règlement nº 1072/2009.

27 À cet égard, il importe de souligner que, si, en raison même de leur nature et de leur fonction dans le système des sources du droit de l'Union, les dispositions des règlements ont, en règle générale, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, sans qu'il soit nécessaire que les autorités nationales prennent des mesures d'application, certaines de leurs dispositions peuvent toutefois nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres (arrêts du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, points 39 et 40, ainsi que du 30 mars 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, point 17 et jurisprudence citée).

28 Il est constant que les États membres peuvent adopter des mesures d'application d'un règlement s'ils n'entravent pas son applicabilité directe, s'ils ne dissimulent pas sa nature d'acte de droit de l'Union et s'ils précisent l'exercice de la marge d'appréciation qui leur est conférée par ce règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions (arrêts du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, point 41, ainsi que du 30 mars 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, point 18 et jurisprudence citée).

29 C'est en se référant aux dispositions pertinentes du règlement en cause, interprétées à la lumière des objectifs de celui-ci, qu'il convient de déterminer si celles-ci interdisent, imposent ou permettent aux États membres d'arrêter certaines mesures d'application et, notamment, dans cette dernière hypothèse, si la mesure concernée s'inscrit dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue à chaque État membre (arrêt du 30 mars 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244, point 19 et jurisprudence citée).

30 À cet égard, il convient de relever que les dispositions pertinentes du règlement nº 1072/2009, à savoir l'article 2, point 6, et l'article 8 de celui-ci, n'autorisent pas expressément les États membres à adopter des mesures nationales d'application en ce qui concerne le transport de cabotage.

31 Toutefois, ainsi qu'il ressort du point 28 du présent arrêt et comme l'a souligné M. l'avocat général au point 41 de ses conclusions, les États membres peuvent adopter des mesures nationales d'application d'un règlement alors même que celui-ci ne les y habilite pas expressément.

32 La Cour a ainsi déjà jugé, aux points 48 à 50 de l'arrêt du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter (C-316/10, EU:C:2011:863), dans le cadre du règlement (CE) nº 1/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) nº 1255/97 (JO 2005, L 3, p. 1), qu'une certaine marge d'appréciation devait être reconnue aux États membres leur permettant d'adopter des mesures nationales établissant des normes chiffrées relatives à la hauteur des compartiments intérieurs destinés au transport de porcins par route, dans la mesure où, même si ledit règlement n'habilitait pas expressément les États membres à adopter ces normes, celui-ci ne fixait pas de manière précise la hauteur de ces compartiments.

33 De même, la Cour a jugé, aux points 36 et 40 à 43 de l'arrêt du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648), que, même si le règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1), n'autorisait pas expressément les États membres à le faire, ces derniers étaient en droit d'adopter des mesures nationales d'application prévoyant les sanctions qui peuvent être imposées dans l'hypothèse d'une violation du droit de l'Union qui porte préjudice au budget de l'Union, étant donné que les dispositions pertinentes dudit règlement se bornaient à établir des règles générales et qu'elles ne précisaient pas dans quelle situation ni à quelle personne s'applique chacune de ces sanctions.

34 Il importe, dès lors, de la même manière, de vérifier si, ainsi que le fait valoir le Royaume de Danemark, la notion de « transport de cabotage », telle que définie dans le règlement nº 1072/2009, manque de précision, notamment en ce qui concerne la question de savoir si un transport de cabotage peut comporter plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement, de sorte que l'adoption de mesures nationales d'application visant à préciser la portée de cette notion apparaît justifiée.

35 À cet égard, il convient, en premier lieu, de relever que l'article 2, point 6, du règlement nº 1072/2009 définit la notion de transport de cabotage comme « des transports nationaux pour compte d'autrui assurés à titre temporaire dans un État membre d'accueil », sans cependant préciser d'aucune manière le nombre de points de chargement ou de points de déchargement que peut comporter un tel transport.

36 L'article 8, paragraphe 2, du même règlement prévoit que, une fois les marchandises transportées au cours d'un transport international à destination de l'État membre d'accueil ont été livrées, les transporteurs routiers non-résidents sont autorisés à effectuer jusqu'à trois transports de cabotage consécutifs à un transport international en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers à destination de l'État membre d'accueil. Cette disposition précise que le dernier déchargement au cours d'un transport de cabotage avant de quitter l'État membre d'accueil a lieu dans un délai de sept jours à partir du dernier déchargement effectué dans l'État membre d'accueil au cours de l'opération de transport international à destination de celui-ci.

37 S'il découle des termes « dernier déchargement au cours d'un transport de cabotage » figurant à cet article qu'un transport de cabotage peut comporter plusieurs points de déchargement, cette disposition n'indique toutefois pas si un transport de cabotage peut également comporter plusieurs points de chargement.

38 Par conséquent, force est de constater que les libellés respectifs de l'article 2, point 6, et de l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009 ne permettent pas de répondre à la question de savoir si la notion de « transport de cabotage » visée par ledit règlement doit être comprise en ce sens qu'un transport de cabotage peut comporter plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement.

39 Or, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 44 de ses conclusions, le fait qu'une disposition soit libellée en des termes généraux ou imprécis constitue un indice de la nécessité d'adopter des mesures nationales d'application.

40 Par ailleurs, l'objectif du règlement nº 1072/2009 consistant, aux termes de son considérant 26, à offrir un cadre cohérent au transport international de marchandises par route dans l'ensemble de l'Union, ce règlement ne s'oppose pas à ce qu'un État membre adopte certaines mesures d'application dudit règlement. En effet, en ce qui concerne, en particulier, le cabotage, le considérant 5 du même règlement précise qu'il convient de prévoir un régime transitoire pour ce type de transport, tant que l'harmonisation du marché des transports routiers n'aura pas été réalisée.

41 En deuxième lieu, il convient de souligner que, pour décider à quel moment la limite de trois transports prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009 doit être considérée comme étant atteinte, il importe de déterminer si un transport comportant plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement constitue un seul et même transport de cabotage ou plusieurs transports de cabotage.

42 En troisième lieu, il est constant que la notion de « transport de cabotage », au sens du règlement nº 1072/2009, fait l'objet d'une interprétation différente selon les États membres. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 49 de ses conclusions, le Royaume de Danemark et, jusqu'à récemment, la République de Finlande estiment qu'un transport de cabotage ne peut pas comporter plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement. Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne et la République de Pologne autorisent plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement dans l'hypothèse d'un seul contrat de transport ou lorsque les marchandises ont le même expéditeur ou le même destinataire. Le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Suède considèrent qu'un transport de cabotage peut toujours comporter plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement. Or, une telle divergence d'interprétation témoigne du manque de clarté et de précision du règlement nº 1072/2009 en ce qui concerne la notion de transport de cabotage.

43 En quatrième lieu, il convient de relever que la Commission a elle-même reconnu, tant au point 19 de son rapport COM(2014) 222 final que dans ses observations écrites et au cours de l'audience, la nécessité de clarifier la notion de « transport de cabotage », au sens du règlement nº 1072/2009.

44 Par conséquent, il importe de constater que, même si l'article 2, point 6, et l'article 8 du règlement nº 1072/2009 ne prévoient pas expressément l'adoption de mesures nationales d'application, ces dispositions manquent de clarté en ce qui concerne la notion de transport de cabotage, de sorte qu'il y a lieu de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation pour adopter de telles mesures.

45 Ainsi que l'a souligné M. l'avocat général aux points 57 et 58 de ses conclusions, ce constat ne saurait être remis en cause par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1071/2009 et le règlement (CE) nº 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur [COM(2017) 281 final], visant notamment à modifier le règlement nº 1072/2009 s'agissant de la définition de la notion de transport de cabotage figurant à l'article 2, point 6, dudit règlement. En effet, cette proposition se trouvant encore au stade des discussions, elle est dépourvue de pertinence dans le cadre de la présente affaire.

46 Quant à l'argument de la Commission selon lequel l'interprétation de la notion de transport de cabotage aurait été clarifiée dans un document « Questions et réponses » adopté à la suite de la réunion du comité des transports routiers du 25 octobre 2010, celui-ci ne saurait non plus prospérer.

47 En effet, même si, ainsi que le fait valoir la Commission, ce document a été publié sur le site Internet de la DG « Mobilité et des transports » de cette institution, il n'a pas été publié au *Journal Officiel de l'Union européenne*. En outre, comme l'a souligné M. l'avocat général aux points 82 à 84 de ses conclusions, l'article 2, paragraphe 2, du règlement de procédure du comité des transports routiers prévoit que l'agenda élaboré pour chaque réunion fait une distinction entre, d'une part, les propositions de mesures sur lesquelles ce comité est invité à donner un avis, conformément à la procédure de réglementation avec contrôle, et, d'autre part, les autres questions soumises à ce comité pour information ou pour simple échange de vues. Or, il ressort du dossier soumis à la Cour que l'interprétation de la notion de « transport de cabotage », telle que reprise dans ledit document, figurait effectivement à l'agenda de la réunion du comité des transports routiers du 25 octobre 2010, mais ce point n'a pas été soumis au vote. Par conséquent, cette interprétation ne saurait être considérée comme résultant d'un accord entre les représentants des États membres. En tout état de cause, la Commission a elle-même reconnu, dans ses observations écrites ainsi qu'au cours de l'audience, que le même document ne revêt pas un caractère juridiquement contraignant.

48 Dans ces conditions, il ne saurait être reproché au Royaume de Danemark d'avoir adopté des mesures nationales d'application du règlement nº 1072/2009 et, plus particulièrement, de l'article 2, point 6, ainsi que de l'article 8 dudit règlement, aux fins de préciser la portée de la notion de « transport de cabotage », au sens de ce dernier, en vue de son application sur le territoire de cet État membre.

49 Il importe cependant de vérifier si les mesures nationales d'application adoptées par le Royaume de Danemark, à savoir les lignes directrices relatives au cabotage, sont conformes au principe de proportionnalité.

50 Le principe de proportionnalité, qui s'impose notamment aux autorités législatives et réglementaires des États membres lorsqu'elles appliquent le droit de l'Union, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition soient propres à réaliser l'objectif visé par la réglementation de l'Union en cause et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, point 52).

51 S'agissant, en premier lieu, du caractère approprié des lignes directrices relatives au cabotage à réaliser l'objectif visé par le règlement nº 1072/2009 en ce qui concerne ce type de transport, le Royaume de Danemark soutient que, en interdisant aux transporteurs routiers non-résidents d'effectuer des transports de cabotage comportant plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement, ces mesures visent, notamment, à assurer que les transports de cabotage ne soient pas effectués de manière à créer une activité permanente ou continue.

52 Il y a lieu de relever, à cet égard, que, dans la mesure où le règlement nº 1072/2009 vise, aux termes de son considérant 5, à instaurer un régime transitoire de cabotage, les États membres ne sont pas obligés d'ouvrir complètement les marchés nationaux aux transporteurs routiers non-résidents. Ainsi, l'article 8, paragraphe 2, dudit règlement prévoit que le transport cabotage n'est autorisé qu'à la suite d'un transport international et est limité à trois transports dans les sept jours suivant le dernier déchargement de ce transport international. En outre, les considérants 13 et 15 du règlement nº 1072/2009 mettent l'accent sur le caractère temporaire du cabotage et indiquent, notamment, que les transports de cabotage ne devraient pas être effectués de manière à créer une activité permanente ou continue au sein de l'État membre d'accueil.

53 Or, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général aux points 66 et 68 de ses conclusions, le fait de permettre aux transporteurs routiers non-résidents de réaliser des transports de cabotage comportant un nombre illimité de points de chargement et de points de déchargement pourrait rendre inopérante

la limite de trois transports prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009 et, ainsi, aller à l'encontre du caractère temporaire du cabotage ainsi qu'à l'objectif poursuivi par ce règlement à l'égard de ce type de transport. En effet, dans cette hypothèse, le caractère temporaire du cabotage ne serait garanti que par la limite des sept jours prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1072/2009.

54 Dès lors, l'interdiction prévue par les lignes directrices relatives au cabotage est de nature à garantir le respect de la limite de trois transports prévue à l'article 8, paragraphe 2, dudit règlement.

55 Par conséquent, ces mesures sont propres à réaliser l'objectif poursuivi par le règlement nº 1072/2009 en ce qui concerne le cabotage.

56 Il importe, en second lieu, de vérifier si les lignes directrices relatives au cabotage ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

57 Le Royaume de Danemark soutient que la limitation du nombre de points de chargement et de points de déchargement que peut comporter un transport de cabotage, prévue par les lignes directrices relatives au cabotage, est nécessaire pour assurer le caractère temporaire du transport de cabotage et n'est pas trop restrictive puisque lesdites lignes directrices ne vont pas jusqu'à prévoir qu'un transport de cabotage peut comprendre uniquement un point de chargement et un point de déchargement.

58 Il convient de relever, à cet égard, que les lignes directrices relatives au cabotage prévoient qu'un transport de cabotage peut comprendre soit plusieurs points de chargement, soit plusieurs points de déchargement. Ces mesures ne limitent donc pas le nombre d'expéditeurs ou de commettants pour un même transport de cabotage et autorisent implicitement qu'un transport de cabotage puisse comporter plusieurs points de chargement et un point de déchargement ou plusieurs points de déchargement et un point de chargement.

59 Il s'ensuit que, selon les lignes directrices relatives au cabotage, seuls les transports de cabotage comportant plusieurs points de chargement et plusieurs points de déchargement sont interdits.

60 Par conséquent, ces mesures ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le règlement nº 1072/2009.

61 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que les lignes directrices relatives au cabotage sont conformes au principe de proportionnalité.

62 Dans ces conditions, il convient de considérer que la Commission est restée en défaut de démontrer que, en adoptant des mesures nationales d'application visant à clarifier la notion de transport de cabotage au sens du règlement nº 1072/2009, le Royaume de Danemark a manqué à ses obligations au titre de l'article 2, point 6, et de l'article 8 dudit règlement.

63 Par conséquent, le recours de la Commission doit être rejeté.

Sur les dépens

64 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Le Royaume de Danemark ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.

Signatures