CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 28 janvier 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, le Netherlands College van Beroep voor het Bedrijfsleven (ci-après « College van Beroep ») sollicite une décision préjudicielle sur l'interprétation et la portée de la directive 74/561/CEE du Conseil, du 12 novembre 1974, concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (JO L 308, p. 18; ci-après « directive »). La directive a été modifiée par la directive 80/1178/CEE du Conseil, du 4 décembre 1980 (JO L 350, p. 41) et par la directive 85/578/CEE du Conseil, du 20 décembre 1985 (JO L 372, p. 34) pour tenir compte de l'adhésion, respectivement, de la Grèce et de l'Espagne et du Portugal; elle a été en outre modifiée par la directive 89/438/CEE du Conseil, du 21 juin 1989 (JO L 212, p. 101). Très récemment, la directive a été modifiée par le règlement (CEE) n° 3572/90 du Conseil, du 4 décembre 1990, modifiant, en raison de l'unification allemande, certaines directives, décisions et règlements relatifs aux transports par route, par chemin de fer et par voie navigable. Ces modifications ne revêtent cependant pas directement de l'importance en l'espèce.

2. Le College van Beroep a déféré la question suivante:

« L'article 5, paragraphe 1, de la directive 74/561/CEE, lu en relation avec son paragraphe 2, doit-il être interprété en ce sens que, lorsqu'après l'extinction de la société en nom collectif qui exploitait une entreprise qui, si la directive avait été correctement mise en œuvre, aurait relevé de la réglementation transitoire, la personne physique qui a dirigé effectivement et en permanence l'entreprise en poursuit seule l'exploitation, cette personne physique a droit à ce que les dispositions de cet article lui soient appliquées, même si le législateur national ne les a pas mises en œuvre? »

Les dispositions communautaires

3. La directive prévoit l'introduction de règles communes pour l'accès à la profession de transporteur de marchandises par route « en vue d'assurer une amélioration de la qualification du transporteur » (voir troisième considérant de la directive). Elle prévoit également que des dispositions transitoires doivent être introduites « pour permettre aux États membres d'adapter leur régime national au régime communautaire » (voir sixième considérant).

4. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, les personnes physiques ou entreprises qui désirent exercer la profession de transporteur de marchandises par route doivent a) être honorables, b) posséder la capacité financière appropriée

* Langue originale: l'anglais.

et c) satisfaire à la condition de capacité professionnelle visée à l'article 3, paragraphe 4. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 3, paragraphe 1, sont ainsi libellés:

« Si le requérant est une personne physique qui ne satisfait pas à la disposition prévue sous c), les autorités compétentes peuvent néanmoins l'autoriser à exercer la profession de transporteur, à condition qu'il désigne à ces autorités une autre personne satisfaisant aux dispositions prévues sous a) et c) qui dirige effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise.

Si le requérant est une entreprise, l'une des personnes physiques qui dirigent effectivement et en permanence l'activité de transport de l'entreprise doit satisfaire aux dispositions prévues sous a) et c)... ».

5. En vertu de l'article 7, les États membres étaient tenus de mettre en œuvre la directive avant le 1er janvier 1977 et de prendre les mesures nécessaires pour qu'une procédure de vérification des compétences visées à l'article 3, paragraphe 4, entre en vigueur avant le 1er janvier 1978; dans les développements qui suivent, cette procédure sera dénommée « procédure d'évaluation ». Un État membre est donc obligé d'assurer qu'une personne physique ou entreprise qui n'est pas encore autorisée à exercer la profession de transporteur de marchandises par route puisse solliciter un certificat attestant qu'elle possède les compétences requises, et la procédure d'évaluation de ces compétences devait être en vigueur le 1er janvier 1978.

6. L'article 5 de la directive prévoit un régime transitoire pour les personnes physiques et les entreprises qui étaient avant le 1er janvier 1978 déjà autorisées, en vertu de la législation nationale, à exercer la profession de transporteur de marchandises par route. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1:

« Les personnes physiques et les entreprises qui justifient avoir été, avant le 1er janvier 1978, autorisées dans un État membre, en vertu d'une réglementation nationale, à exercer la profession de transporteur de marchandises par route dans le domaine des transports nationaux et/ou internationaux sont dispensées de fournir la preuve qu'elles satisfont, selon le cas, aux dispositions prévues à l'article 3. »

En conséquence, ces transporteurs sont notamment dispensés de satisfaire à la condition de capacité professionnelle visée à l'article 3, paragraphe 4. Toutefois, aux termes de l'article 5, paragraphe 2:

« ... les personnes physiques qui, après le 31 décembre 1974 et avant le 1er janvier 1978, auront été

— soit autorisées à exercer la profession de transporteur de marchandises par route sans avoir, en vertu d'une réglementation nationale, fourni la preuve de leur capacité professionnelle,

— soit désignées pour diriger effectivement et en permanence l'activité de transport d'une entreprise,

doivent remplir avant le 1er janvier 1980 la condition de capacité professionnelle visée à l'article 3 paragraphe 4.

La même exigence est requise dans le cas visé à l'article 3 paragraphe 1 troisième alinéa [c'est-à-dire dans le cas où le requérant est une entreprise]. »

7. La finalité de ces dispositions transitoires nous paraît claire. Si une personne physique ou une entreprise a été déjà autorisée, en vertu de la législation nationale et avant que la procédure d'évaluation introduite par la directive ne soit mise en place, à exercer la profession en cause, les nouvelles exigences posées par la directive n'ont pas pour effet de lui faire perdre le bénéfice de cette autorisation: voir article 5, paragraphe 1. Les droits qui ont été antérieurement acquis en vertu de la législation nationale sont donc maintenus par la directive. On observera que dans le cas des directives citées ci-dessus au point 1, qui modifient l'article 5 pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, les considérants des directives mentionnent expressément la nécessité d'assurer le respect des droits « acquis ». De même, le règlement également cité ci-dessus au point 1, qui modifie l'article 5 en raison de l'unification allemande, mentionne dans son septième considérant les « droits acquis ».

8. Toutefois, si l'autorisation en vertu de la législation nationale est obtenue postérieurement à l'adoption de la directive mais avant la date d'entrée en vigueur de la procédure d'évaluation, il se peut que le respect des droits acquis ne soit pas assuré indéfiniment. En pareil cas, les personnes concernées bénéficient d'un délai supplémentaire de deux ans pour satisfaire à la condition de capacité professionnelle: voir article 5, paragraphe 2. Cette exigence ne s'applique cependant pas si la personne concernée a, en vertu de la législation nationale, déjà fourni la preuve de sa capacité professionnelle et n'était pas désignée pour diriger l'entreprise.

9. Il apparaît qu'en l'espèce, les dispositions transitoires applicables sont celles de l'article 5, paragraphe 1, et non de l'article 5, paragraphe 2, puisqu'aucune autorisation délivrée, en vertu de la législation nationale, avant le 1er janvier 1978 mais après le 31 décembre 1974, n'a été invoquée.

Examen de la question préjudicielle

10. Il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'au moment où il a introduit sa demande, M. van Doesselaar, demandeur au principal, (ci-après « demandeur ») exerçait la profession de transporteur de marchandises par route depuis environ vingt-sept ans. En 1960, le demandeur avait fondé une société à cet effet avec M. van Esbroek. M. van Esbroek disposait de l'attestation de capacité professionnelle requise par la législation néerlandaise, tandis que le demandeur ne disposait pas d'une telle attestation. Néanmoins, il paraît que depuis 1962, le demandeur assurait la direction effective de la société et qu'à partir de 1977 il assumait l'entière responsabilité de l'activité de la société. La société a été dissoute à la suite du décès de M. van Esbroek, le 23 avril 1987. Le demandeur a cependant souhaité poursuivre l'exploitation de l'entreprise sous la forme d'une entreprise unipersonnelle et a demandé au Ministre, partie défenderesse, de l'exempter de l'obligation de disposer d'une attestation de capacité professionnelle. Sa demande a été rejetée par décision du 24 décembre 1987, contre laquelle le demandeur a introduit un recours auprès du College van Beroep.

11. Il n'est pas tout à fait certain que le demandeur ait jamais été autorisé en vertu de la législation nationale à assumer seul la direction d'une entreprise de transport de

marchandises par route. Dans ses observations écrites, le gouvernement néerlandais affirme que le demandeur n'y était pas habilité. Il paraît qu'à l'époque considérée, la législation néerlandaise autorisait une personne ne disposant pas d'une attestation de capacité professionnelle à participer à la direction d'une entreprise de transport de marchandises par route, mais seulement en association avec le titulaire d'une tel certificat. Le gouvernement néerlandais soutient que le demandeur ne satisfaisait pas à cette condition, puisque, nonobstant le fait que M. van Esbroek était associé dans l'entreprise et disposait de l'attestation requise, c'est le demandeur qui depuis quelque temps exerçait entièrement seul la direction effective de la société.

12. Il appartient bien entendu au juge national de statuer sur le point de savoir si, antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la directive, la législation néerlandaise permettait que l'entreprise du demandeur fût dirigée par le seul demandeur. Au cas où les dispositions nationales y auraient fait obstacle, de sorte que ni l'entreprise ni le demandeur lui-même n'exerçaient légalement la profession de transporteur de marchandises par route, il est clair qu'au moment de l'adoption de la directive, il n'existait aucun droit susceptible d'être protégé par l'article 5, paragraphe 1, et d'être invoqué par le demandeur. Celui-ci n'aurait pas pu se prévaloir d'un tel droit, puisqu'il était entièrement responsable de la direction de l'entreprise sans disposer de l'attestation de capacité professionnelle requise; l'entreprise ne pouvait pas non plus invoquer un tel droit, étant donné qu'elle relevait de la seule direction du demandeur. Aux fins des développements qui suivent, nous présumerons donc que, avant le 1er janvier 1978 et avant le 1er janvier 1975, le demandeur ou l'entreprise était en droit, d'après la législation nationale, de poursuivre l'exploitation de l'entreprise existante, et qu'il existait donc des droits, en vertu de la législation nationale, dont la sauvegarde pouvait être assurée par l'article 5, paragraphe 1. A supposer que de tels droits aient existé, ils auraient résulté du fait que M. van Esbroek disposait de l'attestation de capacité professionnelle requise et était un associé dans l'entreprise dirigée par le demandeur.

13. Ainsi que la Commission l'a fait observer, même si l'article 5, paragraphe 1, n'a pas été correctement transposé en droit national, une personne ou une entreprise qui satisfait aux conditions posées à l'article 5, paragraphe 1, pourra se prévaloir de l'effet direct de cette disposition en vue d'empêcher la perte des droits sauvegardés par ladite disposition. La Commission estime qu'une personne physique qui a dirigé effectivement et en permanence une entreprise de transport de marchandises par route, et qui satisfait aux conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 1, peut encore se prévaloir de cette disposition même en cas de modification ultérieure de la forme juridique de l'entreprise. Selon la Commission, il ne conviendrait pas, compte tenu de la finalité de l'article 5, paragraphe 1, de refuser l'application de cette disposition simplement parce qu'une modification a été apportée à la forme juridique de l'entreprise en question. La Commission semble donc considérer que si une société a pu se prévaloir de l'article 5, paragraphe 1, en vue d'assurer le respect de droits préalablement acquis en vertu de la législation nationale, la situation ne devrait pas être affectée par la dissolution ultérieure de la société, aussi longtemps que la même activité d'entreprise est poursuivie par la personne qui dirigeait auparavant l'activité de la société.

14. Il est exact qu'une simple modification de la forme juridique d'une entreprise ne devrait pas affecter à elle seule l'application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive. En conséquence, si une entreprise possédait auparavant, en vertu de la législation nationale, des droits qui n'étaient pas subordonnés à la condition qu'elle conserve une forme juridique particulière (ou, si l'entreprise est une société, à la condition qu'elle garde une composition particulière des associés), la sauvegarde de ces droits conformément à l'article 5, paragraphe 1, ne devrait pas être subordonnée à une telle condition. De même, si le droit de diriger une entreprise de transport de marchandises par route qui existait précédemment dans le chef d'une personne physique n'était pas soumis à la condition que l'entreprise conserve une forme juridique particulière, ou que le dirigeant reste en association avec le titulaire d'une qualification particulière, la sauvegarde de ce droit conformément à l'article 5, paragraphe 1, échappera à une telle condition.

15. L'étendue des droits dont le respect est assuré par l'article 5, paragraphe 1, ne peut cependant être déterminée qu'à la lumière de la législation nationale applicable avant le 1er janvier 1978. Nous estimons donc que la Commission va trop loin si elle entend affirmer qu'une modification de la forme juridique d'une entreprise, ou une modification de la composition d'une société, ne peut jamais affecter une autorisation qui a été obtenue antérieurement en vertu de la législation nationale. En effet, il est clair que cette disposition vise à sauvegarder les droits antérieurement acquis, et non à élargir ces droits. Ainsi qu'il a été exposé, la directive a pour but d'assurer une « amélioration de la qualification » des personnes autorisées à exercer la profession de transporteur de marchandises par route. Bien que la directive prévoie également des mesures transitoires permettant aux États membres d'adapter leurs règles existantes au régime établi par la directive, ces mesures ne sauraient avoir pour effet de permettre à une personne ou à une entreprise d'obtenir une autorisation dans des circonstances où une autorisation n'aurait pas été délivrée en vertu de la législation nationale.

16. Il convient de rappeler que le demandeur n'a jamais été autorisé de son propre chef à exercer la profession de transporteur de marchandises par route. Tout droit dont il disposait était, semble-t-il, subordonné à la condition qu'il reste en association avec une personne disposant d'une attestation appropriée de capacité professionnelle. Le demandeur a besoin d'une exemption de l'attestation de capacité professionnelle parce que cette condition n'était plus remplie. Dans ces circonstances, nous ne voyons pas comment il pourrait se prévaloir de l'article 5, paragraphe 1, de la directive pour obtenir une telle exemption: s'il pouvait le faire, l'article 5, paragraphe 1, lui aurait permis d'acquérir des droits dont il n'aurait jamais disposés en vertu de la législation nationale.

17. Cela ne signifie cependant pas que le demandeur n'a aucune possibilité d'obtenir une autorisation dans le cadre du régime mis en place par la directive. L'article 3, paragraphe 4, de la directive autorise les États membres à délivrer une attestation de capacité professionnelle sur la base, notamment, de connaissances acquises « par une expérience pratique dans une entreprise de transport ». De même, bien que la nouvelle version de l'article 3, paragraphe 4, introduite par l'article 1er, point 6, de la directive 89/438/CEE (mentionnée ci-dessus au point 1) dispose que la condition de capacité

professionnelle « consiste à posséder les compétences constatées dans le cadre d'une examen écrit », cette disposition prévoit également que:

« Les États membres peuvent dispenser de l'examen les candidats transporteurs qui justifient d'une expérience pratique d'au moins cinq ans dans une entreprise de transport à un niveau de direction. »

Certes, la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle relève des autorités compétentes de l'État membre concerné, mais on conçoit mal qu'environ vingt-sept ans d'expérience pratique de la direction d'une entreprise de transport ne permettent pas d'acquérir les compétences requises. La délivrance d'une attestation de capacité professionnelle au sens de l'article 3, paragraphe 4, est toutefois une question tout à fait distincte du respect des droits acquis au sens de l'article 5, paragraphe 1.

18. Finalement, il convient de noter que l'article 4 de la directive permet aux États membres d'accorder aux entreprises de transport une dérogation provisoire aux exigences de l'article 3, paragraphe 1 (et une dérogation à titre définitif, dans certaines circonstances exceptionnelles) « en cas de décès ou d'incapacité physique ou légale de la personne physique exerçant l'activité de transporteur ou de la personne physique qui satisfait aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, sous a) et c) ». Il résulte des observations écrites déposées par le gouvernement néerlandais que la demande d'exemption initiale de M. van Doesselaar a été présentée en vertu de cette disposition et non de l'article 5. Toutefois, il est clair que l'article 4 n'est pas destiné à couvrir le cas de décès ou d'incapacité d'un associé dans une entreprise qui n'a pas récemment assumé des fonctions de direction dans l'exploitation de cette entreprise.

Conclusion

19. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il convient de répondre comme suit à la question posée par le College van Beroep:

L'article 5, paragraphe 1, de la directive 74/561/CEE du Conseil doit être interprété en ce sens qu'une personne physique ou une entreprise qui a été, avant le 1er janvier 1978, autorisée en vertu de la législation nationale à exercer la profession de transporteur de marchandises par route, n'est dispensée des exigences de l'article 3 de la directive que si l'ensemble des conditions auxquelles cette autorisation était subordonnée continuent à être remplies.