d'une action du Conseil visant à mettre en œuvre une politique commune dans ce secteur, et entend concourir à la protection de l'environnement, l'un des objectifs essentiels de la Communauté, en favorisant, par l'accroissement de la contribution des poids lourds aux coûts des infrastructures routières, le transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport, à l'article 76 du traité. Celui-ci, en effet, pour éviter d'accroître les difficultés à surmonter pour instaurer une politique commune des transports, prévoit que jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, et sauf accord unanime du Conseil, aucun des États membres ne peut rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière à l'entrée en vigueur du traité, et doit, compte tenu de son objectif, être entendu comme interdisant également à un État membre de retirer aux transporteurs des autres États membres le bénéfice de certaines mesures éventuellement prises en vue de rendre plus favorable leur situation par rapport à celle des transporteurs nationaux.

2. L'article 76 du traité constituant la concrétisation, dans le domaine des transports, de l'obligation générale, imposée aux États membres par l'article 5 du traité, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité, la constatation qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 76 a pour effet qu'il n'y a plus lieu pour la Cour de constater un manquement spécifique de cet État membre à l'article 5.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-195/90 *

I — Faits et procédure

A — *La législation nationale en cause*

En date du 30 avril 1990, la République fédérale d'Allemagne a adopté la loi relative aux taxes sur l'utilisation des routes fédérales par les poids lourds (« Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen », BGBl. I, p. 826, ci-après « loi » ou « loi du 30 avril 1990 »).

a) L'exposé des motifs du projet de loi présenté au Bundestag (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, p. 10) indique que la loi vise deux objectifs: d'une part, par une réduc-

* Langue de procédure: l'allemand.

tion de la taxe sur les véhicules automoteurs (« Kraftfahrzeugsteuer »), l'harmonisation des conditions de concurrence entre les entreprises de transport routier de la République fédérale d'Allemagne et celles des autres pays et, d'autre part, par l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes (« Straßenbenutzungsgebühr »), le maintien au niveau actuel de la contribution des poids lourds allemands aux coûts des infrastructures routières ainsi qu'une augmentation de la contribution jugée insuffisante des poids lourds étrangers aux mêmes coûts.

b) L'article 1er de la loi, divisé en dix-sept sections et intitulé « Loi relative aux taxes sur l'utilisation des routes fédérales par les poids lourds », prévoit, en ses sections 1 et 2, que la taxe est payable, sauf certaines exceptions, pour tout poids lourd dont le poids total en charge autorisé dépasse 18 tonnes, quel que soit son lieu d'immatriculation, qui utilise les autoroutes fédérales ou les routes fédérales, en dehors des agglomérations. Le fait de traverser ces routes par la voie la plus courte n'est pas considéré comme une utilisation.

La taxe peut être acquittée pour une période qui peut être déterminée en jours, en semaines ou en mois, mais qui ne peut pas dépasser un an (section 5). Elle est acquittée en principe pour un véhicule déterminé (taxe liée au véhicule), mais la personne qui détient les poids lourds admis à la circulation peut également s'acquitter de la taxe pour une période de trois mois ou plus pour un véhicule indéterminé (taxe liée aux personnes, section 6).

Le montant annuel de la taxe varie, selon le poids total en charge du véhicule, de 1 000 DM à 9 000 DM. Le montant à payer pour un mois, une semaine, un jour équivaut respectivement à $^1/_{10}$, $^1/_{35}$ et $^1/_{150}$ du montant annuel, sans pouvoir être inférieur à 10 DM (section 7).

L'acquittement de la taxe donne lieu à la délivrance d'une attestation devant accompagner le véhicule (section 8). Les contrôles nécessaires sont effectués, entre autres, par les services de police et les services des douanes, les contrôles aux frontières avec des États membres ne pouvant toutefois être effectués que par sondage, à l'occasion d'autres contrôles (section 11).

c) L'article 2 de la loi, intitulé « Modification de la loi relative à la taxe sur les véhicules automoteurs », introduit, pour la période du 1er juillet 1990 au 31 décembre 1993, un taux spécial pour cette taxe, qui varie en fonction du poids total du véhicule, mais ne peut dépasser, lorsqu'elle est acquittée sur une base annuelle, 3 500 DM pour les poids lourds et 300 DM pour les remorques. De ce fait, la loi du 30 avril 1990 comporte une réduction de la taxe sur les véhicules automoteurs pour les poids lourds dont le poids total dépasse 16 tonnes et pour les remorques dont le poids total dépasse 2,6 tonnes.

d) En vertu de l'article 5, la loi entre en vigueur le 1er juillet 1990 et cesse de produire ses effets à la fin de l'année 1993.

B — *La procédure précontentieuse*

a) Par lettre du 21 mars 1989, le ministre des Transports allemand a adressé le projet de loi relatif aux taxes sur l'utilisation des routes fédérales par les poids lourds à la Commission pour consultation, conformément à la décision du Conseil du 21 mars

1962 instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports (JO 1962, 23, p. 720), telle que modifiée par la décision 73/402/CEE du Conseil, du 22 novembre 1973 (JO L 347, p. 48).

Dans l'avis qu'elle a émis le 15 juin 1989, conformément à ladite décision, la Commission a conclu que l'introduction d'une taxe sur l'utilisation des routes en Allemagne, en combinaison avec une réduction correspondante de la taxe sur les véhicules automoteurs, ne serait pas conforme aux articles 76 et 95 du traité CEE et placerait la République fédérale d'Allemagne dans une situation d'infraction vis-à-vis de ses obligations de coopération et de fidélité communautaire prévues par l'article 5 du traité, dans la mesure où elle gênerait sérieusement les propositions de la Commission ayant pour but la réalisation des objectifs du traité dans le domaine de la politique commune des transports dans le secteur des transports routiers.

b) Ayant appris, en mars 1990, que le projet de loi avait été adopté par le Bundestag, la Commission a, le 11 avril 1990, fait parvenir au gouvernement allemand, en application de l'article 169 du traité, une lettre de mise en demeure l'invitant à lui présenter dans un délai de trois semaines ses observations au sujet des infractions alléguées aux dispositions précitées du traité. Le gouvernement allemand ayant contesté, dans sa réponse du 30 avril 1990, l'existence des infractions alléguées, la Commission a émis, le 1er juin 1990, l'avis motivé prévu à l'article 169 du traité et a invité la République fédérale d'Allemagne à prendre les mesures requises pour s'y conformer au plus tard le 22 juin à 12 heures.

Dans sa réponse du 22 juin 1990, le gouvernement allemand a maintenu sa position et a déclaré que la République fédérale d'Allemagne ne peut pas renoncer à la loi relative aux taxes sur l'utilisation des routes fédérales par les poids lourds. Estimant que la réponse du gouvernement allemand ne contenait aucun élément nouveau, la Commission a introduit le présent recours.

C — *La procédure devant la Cour*

a) Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 23 juin 1990.

b) Par acte séparé, déposé au greffe de la Cour le même jour, la Commission a introduit, en vertu de l'article 186 du traité, une demande en référé visant à obtenir que la Cour enjoigne à la République fédérale d'Allemagne de prendre les mesures nécessaires en vue de suspendre l'exécution de la loi du 30 avril 1990 jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le recours formé au principal.

Par ordonnance du 28 juin 1990, le président de la Cour, statuant, conformément à l'article 84, paragraphe 2, du règlement de procédure, sur la demande de mesures provisoires de la Commission avant même que la partie défenderesse ait présenté ses observations, a ordonné ce qui suit:

« 1) La République fédérale d'Allemagne suspend, à titre conservatoire, en ce qui concerne les véhicules immatriculés dans les autres États membres, la perception de la taxe routière prévue par la loi relative au droit d'usage des routes fédérales du 30 avril 1990 jusqu'au prononcé de l'ordonnance qui

mettra fin à la présente procédure en référé.

2) Les dépens sont réservés. »

Par décision du 27 juin 1990, prenant ses effets le 29 juin suivant, le président de la Cour a, en application de l'article 85, premier alinéa, du règlement de procédure, déféré à la Cour la décision mettant fin à la procédure en référé.

Par ordonnance du 12 juillet 1990, la Cour a accueilli la demande de mesures provisoires de la Commission et a ordonné ce qui suit:

« 1) La République fédérale d'Allemagne suspend, en attendant l'arrêt au principal, en ce qui concerne les véhicules immatriculés dans les autres États membres, la perception de la taxe routière prévue par la loi relative aux taxes sur l'utilisation des routes et des autoroutes fédérales par les poids lourds du 30 avril 1990.

2) Les dépens sont réservés. »

c) Par ordonnances de la Cour du 4 juillet 1990, le royaume de Belgique, le royaume de Danemark, la République française, le grand-duché de Luxembourg et le royaume des Pays-Bas ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

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

II — Conclusions des parties

La *Commission*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en omettant de prendre les mesures nécessaires pour rendre la loi relative aux droits d'usage des routes fédérales du 30 avril 1990 compatible avec les articles 76, 95 et 5 du traité CEE, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations contenues dans les dispositions du traité CEE susmentionnées;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

La *République fédérale d'Allemagne*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

Le *royaume de Belgique*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— tenir compte des raisons invoquées à l'appui des conclusions de la partie demanderesse;

— condamner la partie défenderesse aux frais de l'intervention.

Le *royaume de Danemark*, partie intervenante, n'a pas présenté d'observations écrites devant la Cour.

La *République française*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater, comme l'y invite la Commission, que, en omettant de prendre les mesures nécessaires pour rendre la loi relative aux droits d'usage des routes fédérales du 30 avril 1990 compatible avec les articles 76, 95 et 5 du traité CEE, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations contenues dans les dispositions du traité CEE susmentionnées;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

Le *grand-duché de Luxembourg*, partie intervenante, appuie les conclusions de la Commission.

Le *royaume des Pays-Bas*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— faire droit à la constatation, demandée par la Commission, de la violation, par la République fédérale d'Allemagne, des obligations qui lui incombent au titre du traité, par suite de l'adoption de la loi du 30 avril 1990 relative à la taxe sur l'utilisation des routes;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Quant à l'article 76 du traité*

1. a) La *Commission* estime que l'introduction d'une taxe sur l'utilisation des routes payable par tous les utilisateurs sans distinction de nationalité et la réduction parallèle de la taxe sur les véhicules qui, en réalité, est payable seulement par les entreprises de transport établies en Allemagne ont pour effet de créer une discrimination entre les transporteurs nationaux et ceux des autres États membres. D'un côté, la charge économique qui pèserait sur les transporteurs allemands ne serait pas modifiée par l'introduction d'une nouvelle taxe sur l'utilisation des routes, car, en réalité, du fait de la réduction de la taxe sur les véhicules, ils continueraient à payer un montant total d'un niveau équivalent à celui qu'ils auraient payé auparavant au titre de la seule taxe sur les véhicules. De l'autre côté, les transporteurs des autres États membres devraient acquitter la nouvelle taxe sur l'utilisation des routes, sans avoir l'avantage de bénéficier d'une réduction de la taxe sur les véhicules, dont ils seraient de toute façon exonérés en vertu d'accords bilatéraux conclus entre la République fédérale d'Allemagne et l'État où ils sont établis. La loi du 30 avril 1990, qui devrait être appréciée dans son ensemble, aurait ainsi comme conséquence de

« rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière à l'entrée en vigueur du présent traité »,

ce qui serait contraire à l'article 76 du traité. Aucun argument en sens contraire ne saurait

être tiré du fait que cette situation serait due aux accords de non-double imposition conclus entre la République fédérale d'Allemagne et les autres États membres, dès lors que les transporteurs allemands ne paieraient pas non plus la taxe sur les véhicules quand ils circulent dans les autres États membres et que les transporteurs des autres États membres ne bénéficieraient d'aucune réduction de la taxe sur les véhicules qu'ils doivent payer dans leur pays d'origine.

La Commission ajoute que la loi du 30 avril 1990 produit des effets discriminatoires, même si la taxe sur les véhicules et celle sur l'utilisation des routes devaient être considérées séparément. D'une part, la réduction de la taxe sur les véhicules pour les poids lourds allemands viserait expressément à améliorer les conditions de concurrence des transporteurs allemands vis-à-vis des transporteurs des autres pays et profiterait aux transporteurs de pays tiers, mais non aux transporteurs des autres États membres. D'autre part, les modalités de paiement de la taxe sur l'utilisation des routes seraient telles qu'en pratique la taxe ne serait pas neutre: les transporteurs allemands auraient tout intérêt à choisir le taux annuel, plus favorable, tandis que les transporteurs des autres États membres, qui reviendraient toujours à leur lieu d'origine, même s'ils se rendent régulièrement en Allemagne, choisiraient normalement les taux à la journée, à la semaine ou au mois qui seraient beaucoup moins intéressants, à moins qu'ils ne soient amenés à choisir le taux annuel précisément parce que les taux à la journée, à la semaine ou au mois seraient à ce point défavorables. En outre, tandis que les transporteurs étrangers qui, pour entrer en territoire allemand, devraient utiliser les autoroutes ou les routes fédérales devraient en pratique toujours acquitter la taxe, les transporteurs allemands pourraient y échapper en n'utilisant pas ces routes ou en les traversant par la voie la plus courte.

b) La Commission estime également que l'adoption de la loi du 30 avril 1990 viole la clause de « standstill » prévue par l'article 76 du traité, en vertu duquel les États membres seraient tenus, « jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, et sauf accord unanime du Conseil », de ne pas adopter une mesure telle que celle en cause en l'espèce. Cette obligation de « standstill » serait en vigueur jusqu'à l'instauration pleine de la libre prestation de services dans le domaine des transports et l'établissement d'une politique commune et viserait à éviter que l'instauration de cette politique commune soit gênée par le développement divergent de la politique des transports des États membres. Or, à l'heure actuelle, il n'y aurait pas de politique commune en ce qui concerne l'harmonisation des taxes sur les véhicules et la mesure prise unilatéralement par la République fédérale d'Allemagne risquerait de mettre en danger la proposition de directive du Conseil relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires, présentée par la Commission le 15 janvier 1988 (JO C 79, p. 8).

c) Dans son mémoire en réplique, la Commission affirme d'abord que ce n'est qu'au stade de son mémoire en défense que le gouvernement allemand a pour la première fois allégué que la loi du 30 avril 1990 viserait à la fois, à égalité d'importance, la protection de l'environnement et l'harmonisation des conditions de concurrence. La protection de l'environnement ne serait d'ailleurs invoquée dans l'exposé des motifs de la loi que de façon tout à fait accessoire, de sorte que la Cour aurait eu raison de déclarer dans son ordonnance du 12 juillet 1990, Commission/Allemagne, point 29 (C-195/90 R, Rec. p. I-3351), que

« cette loi tend principalement à rapprocher les conditions de concurrence pour les transporteurs allemands et n'a que pour objectif secondaire de décongestionner le réseau routier et de protéger également l'environnement ».

La Commission souligne ensuite que dans cette ordonnance la Cour a également constaté que

« un État membre (ne peut), pour ce motif (à savoir la protection de l'environnement), se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 76 du traité CEE » (point 29).

En renvoyant au point 45 de la même ordonnance, la Commission fait enfin remarquer que le gouvernement allemand n'a toujours pas

« établi avec une certitude suffisante que l'application de la taxe litigieuse aux transporteurs des autres États membres conduirait à des transferts plutôt du trafic routier vers les moyens de transport ferroviaire et fluvial que de parts de marché des transporteurs des autres États membres vers les transporteurs allemands ».

La Commission s'oppose également à la thèse du gouvernement allemand selon laquelle l'article 76, qui constituerait une disposition particulière par rapport aux règles générales des articles 101 et 102 du traité, devrait être interprété de façon restrictive. La Commission estime que, en tant que disposition concrétisant l'obligation générale qui incombe aux États membres de s'abstenir, conformément à l'article 5 du traité, de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité, l'article 76 devrait, au contraire, recevoir une interprétation large.

La Commission rejette ensuite l'argument du gouvernement allemand selon lequel des « mesures » qui relèvent d'une convention entre États, telle la conclusion d'un accord d'exemption de la taxe sur les véhicules, ne relèveraient pas des « dispositions diverses régissant la matière à l'entrée en vigueur du traité », au sens de l'article 76. Selon la Commission, la notion de « dispositions » devrait être comprise au sens large, de sorte que, pour vérifier si la clause de « stand-still » de l'article 76 est respectée, il y aurait lieu de tenir également compte de la situation juridique résultant de tels accords, cela d'autant plus que leur conclusion serait prescrite par l'article 1er, sous a), de la décision 65/271/CEE du Conseil, du 13 mai 1965, relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO 1965, 88, p. 1500).

Pour ce qui concerne enfin l'argument du gouvernement allemand selon lequel la loi du 30 avril 1990 viserait à introduire une plus grande égalité des chances entre les entreprises de transport allemandes et celles des autres États membres, la Commission fait observer que, si la poursuite d'un tel objectif est parfaitement légitime en soi, elle doit toutefois se faire dans le cadre des règles en vigueur, au nombre desquelles figurerait précisément l'article 76.

2. a) Le *gouvernement allemand* précise d'abord que les objectifs poursuivis par la loi du 30 avril 1990 sont à la fois, et à égalité d'importance, d'une part, d'harmoniser les conditions de concurrence et, d'autre part,

d'assurer la protection de l'environnement et d'éviter un nouvel accroissement du trafic routier.

Pour ce qui concerne le premier objectif, le gouvernement allemand souligne que, par la réduction de la taxe sur les véhicules, la loi n'a fait qu'abaisser la taxe allemande à un niveau qui correspondrait à la moyenne européenne. Dans neuf États membres, la taxe sur les véhicules resterait toujours nettement inférieure au taux allemand ainsi réduit. Par ailleurs, des taxes sur l'utilisation du réseau routier seraient perçues depuis longtemps en France, en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce, sous forme de droits de péage. Au cours des dernières années, de telles taxes auraient constamment été introduites pour de nouvelles sections d'autoroutes construites et augmentées pour des sections existantes. Enfin, les taxes sur les carburants varieraient considérablement suivant les États membres, sans qu'on puisse savoir quand et à quel niveau une harmonisation de ces taxes pourrait avoir lieu. Les distorsions de concurrence résultant de la différence de niveau de l'ensemble des taxes liées aux transports dans les États membres se feraient ressentir avec d'autant plus d'acuité que le secteur des transports aurait connu, ces derniers temps, une certaine libéralisation, par l'effet du règlement (CEE) n° 1841/88 du Conseil, du 21 juin 1988, modifiant le règlement (CEE) n° 3164/76 relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres (JO L 163, p. 1) et du règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 390, p. 3). Malgré cela, toutes les tentatives de la Commission en vue d'une harmonisation des conditions de concurrence au niveau communautaire auraient échoué, et même si la proposition de directive, précitée, relative à l'imputation des coûts d'infrastructures de transport à certains véhicules utilitaires devait être adoptée par le Conseil, elle ne constituerait qu'une étape préliminaire en vue de l'harmonisation.

Pour ce qui concerne la protection de l'environnement, le gouvernement allemand affirme qu'il avait déjà mentionné cet objectif dès la transmission du projet de loi à la Commission par sa lettre du 21 mars 1989 ainsi que dans le cadre de la procédure précontentieuse. L'amélioration de la protection de l'environnement serait la conséquence nécessaire et souhaitée de mesures destinées à éviter une surcharge supplémentaire du réseau routier, telle l'instauration d'une taxe sur l'utilisation des routes. L'imputation des coûts d'infrastructures routières par l'introduction d'une taxe qui est liée à l'intensité de l'utilisation et au degré de nuisance pour l'environnement constituerait une incitation économique en vue de l'utilisation des moyens de transport moins nuisibles pour l'environnement que seraient le rail et les voies navigables et serait la seule mesure adéquate pour endiguer un nouvel accroissement du transport routier. L'accroissement du trafic transfrontière de marchandises n'ayant pas profité au rail mais presque exclusivement au transport par route et principalement aux poids lourds des autres États membres, qui n'étaient pas taxés en République fédérale d'Allemagne, il serait évident que l'objectif de la protection de l'environnement serait impossible à atteindre sans exiger également des transporteurs des autres États membres une contribution adéquate aux coûts des infrastructures routières.

b) Selon le gouvernement allemand, l'article 76 du traité, en tant que disposition spéciale

par rapport aux règles générales du traité destinées à combattre les règles d'un État membre faussant la concurrence sur le marché commun, que seraient les articles 101 et 102, devrait être interprété restrictivement. En vertu de l'article 76, un État membre serait seulement empêché d'adopter des « dispositions » produisant certains effets et resterait libre d'adopter d'autres mesures — par exemple la conclusion ou la révocation d'accords d'exemption de la taxe sur les véhicules — même si ces mesures devaient aboutir à un avantage pour les transporteurs nationaux ou un désavantage pour les transporteurs des autres États membres. Il serait, en outre, erroné de considérer que toute amélioration de la situation concurrentielle des transporteurs nationaux aboutirait automatiquement à un « effet indirect moins favorable », au sens de l'article 76, au détriment des transporteurs des autres États membres. L'article 76 ne produirait un effet d'interdiction qu'à l'intérieur de limites tout à fait précises, découlant, d'une part, des dispositions nationales en vigueur au 1er janvier 1958, date d'entrée en vigueur du traité CEE, et, d'autre part, de la nouvelle disposition nationale. Lors de l'appréciation de la conformité d'une disposition d'un État membre avec l'article 76, rien n'autoriserait à tenir compte des avantages et des charges que les autres États membres octroient ou imposent à leurs propres entreprises de transports ou aux entreprises de transports du premier État. En conséquence, l'article 76 n'interdirait le traitement moins favorable des entreprises de transport des autres États membres qu'en ce qui concerne les coûts d'infrastructure routière allemands et dans la mesure où ceux-ci sont liés à des dispositions et non pas à des conventions comme les accords d'exemption de la taxe sur les véhicules.

Par ailleurs, la loi du 30 avril 1990 aurait pour objectif d'assurer une meilleure égalité des chances entre les entreprises de transport allemandes et celles des autres États membres en ce qui concerne les transports par poids lourds. Or, il résulterait de l'arrêt du 13 mars 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935), que les mesures prises par un État membre, qui améliorent — après l'entrée en vigueur de l'obligation de « standstill » prévue à l'article 37, paragraphe 2, du traité — la position concurrentielle des entreprises nationales, ne constitueraient pas une infraction lorsqu'elles ont pour but d'améliorer l'égalité des chances des entreprises nationales par rapport à celles des autres États membres.

Le gouvernement allemand fait également valoir que, pour que l'article 76 puisse s'appliquer, il faut qu'il existe un lien de causalité entre la disposition adoptée et les effets défavorables sur les transporteurs des autres États membres. Or, de tels effets ne résulteraient ni de l'abaissement de la taxe sur les véhicules, ni de la perception d'une taxe sur l'utilisation des routes, ni d'une combinaison des deux mesures. La seule cause de la détérioration de la position concurrentielle des entreprises de transport étrangères résiderait dans les accords de non-double imposition conclus entre la République fédérale d'Allemagne et tous les autres États membres. Seuls ceux-ci empêcheraient que l'allègement de la taxe sur les véhicules s'applique aux entreprises de transport des autres États membres de la même façon qu'aux entreprises allemandes. Or, selon le gouvernement allemand, à l'exception de ceux conclus avec le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg, les accords de non-double imposition conclus entre la République fédérale d'Allemagne et les autres États membres seraient postérieurs au 1er janvier 1958, de sorte que la situation concurrentielle des transporteurs de ces États membres, par rapport à celle existant à la date d'entrée en vigueur du traité, ne se

serait pas détériorée, mais au contraire améliorée. Pour ce qui concerne le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg, l'instauration de la taxe sur l'utilisation des routes équivaudrait, par ses effets économiques, à une simple révocation partielle des accords de non-double imposition, mesure qui ne tomberait pas sous le coup de l'interdiction de l'article 76 du traité. Le gouvernement allemand ajoute que la décision 65/271 du Conseil n'implique pas non plus une interdiction de révocation des accords de non-double imposition. La décision n'obligerait pas les États membres à conclure des accords de non-double imposition bilatéraux, mais prévoirait l'élimination de la double imposition par un acte juridique de la Communauté (article 14). Un tel acte juridique n'aurait toutefois jamais été adopté par le Conseil pour ce qui concerne les poids lourds.

c) Le gouvernement allemand s'oppose à toute assimilation entre l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes et la réduction de la taxe sur les véhicules. D'une part, pour les entreprises de transport allemandes, la taxe sur l'utilisation des routes n'aurait pas du tout les mêmes effets que l'ancienne taxe sur les véhicules et aboutirait, pour de nombreux transporteurs allemands, à une augmentation considérable de la taxation. D'autre part, la taxe sur l'utilisation des routes différerait fondamentalement de la taxe sur les véhicules quant à sa structure, son organisation et sa finalité.

Il estime, par ailleurs, que ni l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes ni la diminution de la taxe sur les véhicules ne constitueraient, chaque fois considérées en tant que telles, des mesures contraires à l'article 76.

Pour ce qui concerne la taxe sur l'utilisation des routes, il précise d'abord que son application dégressive, en fonction de la durée, serait tout à fait appropriée, car, d'une part, les taxes portant sur une longue période incluraient automatiquement des versements pour les jours fériés et les autres jours pendant lesquels le véhicule n'est pas utilisé et, d'autre part, le recouvrement des taxes portant sur de courtes durées engendrerait un coût administratif plus élevé. En outre, l'application d'un système qui serait fonction du kilométrage parcouru nécessiterait l'installation d'un grand nombre de postes de contrôles ou de péages et risquerait ainsi de paralyser le réseau autoroutier allemand et d'avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Quant à la taxe sur les véhicules, le gouvernement allemand rappelle que le fait que la réduction opérée par la loi du 30 avril 1990 ne profite pas aux transporteurs des autres États membres, mais aux transporteurs de certains États tiers, n'a pas sa cause dans la loi elle-même, mais uniquement dans les accords d'exemption de la taxe que la République fédérale d'Allemagne a conclus avec les autres États membres et non pas avec certains États tiers. Dans son mémoire en duplique, le gouvernement allemand ajoute que la diminution de la taxe allemande sur les véhicules n'aboutit pas à rendre celle-ci « moins favorable » dans son effet à l'égard des transporteurs des autres États membres, mais que le traitement plus favorable dont ceux-ci bénéficieraient du fait de l'exemption de la taxe s'en trouve simplement réduit, tout en étant en principe maintenu. En outre, l'argument de la Commission selon lequel une diminution de la taxe sur les véhicules profiterait aux entreprises de pays tiers, mais pas à celles des États membres, serait valable pour tout État membre, de sorte qu'il reviendrait en définitive à considérer que tout abaissement de la

taxe sur les véhicules dans tout État membre serait contraire à l'article 76.

Dans son mémoire en duplique, le gouvernement allemand affirme également que la Commission n'a pas démontré de manière convaincante pour quelle raison un comportement illégal devrait finalement résulter de la combinaison de deux mesures légales en elles-mêmes. Même en cas de combinaison de la diminution de la taxe sur les véhicules et de l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes, la détérioration de la position concurrentielle des entreprises des autres États membres résulterait exclusivement de la diminution de la taxe sur les véhicules. Par conséquent, si la diminution de la taxe sur les véhicules est en principe compatible avec l'article 76, la question de savoir si elle coïncide ou non avec l'introduction de taxes sur l'utilisation des routes serait sans importance au regard de l'article 76, cela d'autant plus que toute diminution de la taxe sur les véhicules aurait nécessairement pour effet d'améliorer la position concurrentielle des entreprises nationales et que l'introduction d'une taxe sur l'utilisation des routes d'un niveau sensiblement inférieur n'aurait pas moins rendu « moins favorable » la situation concurrentielle des entreprises des autres États membres.

3. a) Dans son mémoire en intervention, le *gouvernement belge* insiste d'abord sur l'indivisibilité téléologique de l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes et de la diminution de la taxe sur les véhicules. Selon lui, si l'objectif de la protection de l'environnement peut être poursuivi par la seule introduction de la taxe sur l'utilisation des routes, tel ne serait pas le cas de l'accroissement recherché de la compétitivité des transporteurs allemands: sans la compensation en leur unique faveur de la taxe sur l'utilisation des routes par l'abaissement corollaire de la taxe sur les véhicules, leur situation resterait inchangée par rapport à celle d'avant l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes. Il ne serait pas non plus envisageable d'utiliser, pour justifier la diminution de la taxe allemande sur les véhicules, l'hypothèse d'une révocation unilatérale des conventions évitant la double imposition, car une telle révocation, du fait qu'elle entraîne l'exigibilité, de part et d'autre, de plusieurs taxes sur les véhicules, éroderait l'objectif de l'harmonisation des conditions de concurrence de la loi du 30 avril 1990. Quant à l'objectif de la protection de l'environnement, outre qu'il serait subsidiaire à celui de l'harmonisation des conditions de concurrence, il ne saurait être utilement poursuivi par une diminution de la taxe sur les véhicules, qui conférerait à l'introduction de la taxe sur l'utilisation des routes son impact indirectement anticommunautaire, car une telle diminution serait plutôt de nature à favoriser l'utilisation des routes.

Le gouvernement belge fait ensuite état d'une étude de l'Institut du transport routier belge qui établit que l'introduction de la loi allemande aurait comme conséquence inéluctable un détournement de commandes de transports des transporteurs belges vers les transporteurs allemands et un cloisonnement du marché allemand des services de transports routiers par rapport au marché belge des services de transports routiers.

Le gouvernement belge invoque enfin un principe général, intimement lié à la notion de « marché commun », selon lequel il serait interdit aux États membres d'avantager leurs industries nationales en créant un désavantage direct à charge des industries des autres États membres. Ce principe devrait commander l'interprétation de la notion de non-discrimination contenue aussi bien dans

l'article 76 que dans l'article 95 du traité. Un État membre ne pourrait pas réaliser une équivalence des conditions de concurrence entre son industrie propre, d'une part, et celles d'autres États membres, d'autre part, de façon unilatérale, c'est-à-dire hors des procédures des articles 101 et 170 du traité. Quant à l'argument que le gouvernement allemand veut tirer de l'arrêt du 13 mars 1979, Hansen, précité, il devrait être rejeté, car, d'une part, toute réalisation d'une meilleure égalité des chances devrait s'effectuer dans le respect des règles du traité et, d'autre part, l'obligation de « standstill » de l'article 37, paragraphe 2, du traité, dont il était question dans cet arrêt, aurait pour objectif d'assurer une meilleure égalité des chances pour les produits importés des autres États membres et non pour les produits nationaux.

b) Concernant les objectifs de la loi du 30 avril 1990, le *gouvernement français* conteste qu'une baisse de moitié de la taxe allemande sur les véhicules, destinée à améliorer les conditions de concurrence des transporteurs routiers allemands, soit susceptible de favoriser le transfert d'une partie des marchandises transportées par la route sur le rail, jugé moins nuisible pour l'environnement.

Quant à l'article 76 du traité, il constituerait une clause de « standstill » qui, comme les autres clauses de « standstill » des articles 12, 31, 32, 37, paragraphe 2, et 53 du traité, viserait à éviter que l'objectif à atteindre ne soit préjugé ou entravé par des modifications préalables des législations nationales. La nécessité du respect de la clause de « standstill » de l'article 76 serait d'autant plus grande que l'article 75 du traité, prévoyant l'établissement de règles communes applicables au secteur des transports, serait dépourvu d'effet direct même au-delà de la période de transition (arrêt du 13 juillet 1989, Lambregts, 4/88, Rec. p. 2583). En outre, il résulterait de la jurisprudence de la Cour que l'absence d'une réglementation commune ou de directives d'harmonisation ne saurait justifier des dérogations aux articles 30 (arrêt du 9 décembre 1981, Commission/Italie, 193/80, Rec. p. 3019) et 95 du traité (arrêts du 27 février 1980, Commission/Danemark, 171/78, Rec. p. 447; et du 16 février 1977, Schöttle & Söhne, 20/76, Rec. p. 247). La même règle devrait valoir pour l'article 76 du traité, dont l'application ne saurait pas non plus être entravée par suite d'une disparité des législations au sens des articles 100 et suivants du traité.

Le gouvernement français soutient ensuite que les accords de non-double imposition, même conclus postérieurement à l'entrée en vigueur du traité, doivent être considérés comme un acquis couvert par la clause de « standstill » de l'article 76. Cette disposition devrait être interprétée en tenant compte non seulement de ses termes, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis. Sa raison d'être étant d'éviter que la mise en place d'une politique commune des transports ne soit obérée par des modifications préalables des législations nationales, son effet utile serait mis en cause si elle devait être interprétée comme autorisant un État membre à revenir sur les avantages consentis depuis l'entrée en vigueur du traité. Le gouvernement français ajoute qu'en tout état de cause la dénonciation, par la République fédérale d'Allemagne, des accords de non-double imposition aurait nécessité une modification de la décision 65/271, qui prévoit, à son article 1er, sous a),

« avec effet à la date du 1er janvier 1967... la suppression des doubles impositions frappant les véhicules automobiles à l'occasion

de leur utilisation pour l'exécution de transports dans un État membre autre que celui de leur immatriculation ».

Tout en se prononçant en faveur d'un examen combiné des deux taxes au regard du droit communautaire, le gouvernement français partage l'opinion de la Commission selon laquelle, même considérée séparément, chacune des deux taxes serait contraire à l'article 76 du traité. La diminution de la taxe sur les véhicules favoriserait exclusivement les transporteurs allemands dès lors que, par suite de la conclusion d'accords bilatéraux d'exonération mutuelle, seuls ceux-ci y seraient soumis dans la Communauté. Quant à la taxe sur l'utilisation des routes, du fait qu'elle n'est pas fonction du kilométrage parcouru mais est acquittée sur une base forfaitaire en fonction d'une période déterminée, indépendamment de l'utilisation effective des routes, elle défavoriserait en fait les transporteurs des autres États membres, plus particulièrement les transporteurs des régions frontalières des autres États membres proches de la République fédérale d'Allemagne, qui n'effectueraient bien souvent que de courtes distances sur le territoire allemand et devraient pourtant acquitter la même taxe qu'un véhicule qui y effectuerait plusieurs centaines de kilomètres par jour.

c) Selon le *gouvernement néerlandais*, l'article 76 du traité viserait les atteintes portées, par des mesures unilatérales des États membres, aux conditions de concurrence existantes. La nature de la mesure nationale et les causes qui la sous-tendent ne seraient pas spécialement pertinentes en la matière. Seul compterait l'effet sur la position concurrentielle des transporteurs étrangers par rapport aux transporteurs nationaux. Or, la combinaison de la réduction de la taxe sur les véhicules et de l'institution de la taxe sur l'utilisation des routes aurait pour effet de modifier les conditions de concurrence existantes au détriment des transporteurs des autres États membres, car les transporteurs allemands seraient les seuls bénéficiaires, dans la Communauté, de la situation nouvellement créée. L'effet sur la position concurrentielle étant déterminant au regard de l'article 76, des accords bilatéraux pourraient également être rangés parmi les « dispositions » au sens de cet article. Ni la question de savoir si et dans quelle mesure la taxe allemande sur les véhicules serait maintenant portée à un niveau communautaire moyen ni celle de savoir si, et selon quelle ampleur, l'utilisation des routes serait soumise à des péages dans les autres États membres ne présenteraient un intérêt quant à l'applicabilité de l'article 76. De même, toute modification de la situation concurrentielle existante au détriment des transporteurs étrangers étant interdite par l'article 76, aucun argument ne saurait être tiré du fait que la loi du 30 avril 1990 viserait à assurer une meilleure égalité des chances entre les entreprises de transport allemandes et celles des autres États membres.

Enfin, le gouvernement néerlandais, tout en doutant que l'application de la loi du 30 avril 1990 puisse contribuer de manière effective et adéquate à la protection de l'environnement, fait valoir qu'en tout état de cause cet objectif ne peut être réalisé que dans le respect des règles du traité.

B — *Quant à l'article 95 du traité*

1. La *Commission* estime que la loi du 30 avril 1990 est également contraire à l'article 95 du traité, parce qu'elle soumettrait les transporteurs des autres États membres à

une imposition plus lourde que les transporteurs allemands et que cette imposition, qui entraînerait une augmentation du prix des transports, se répercuterait inéluctablement sur celui des produits importés qui seraient transportés, en règle générale, par des poids lourds étrangers. En se référant à l'arrêt de la Cour du 16 février 1977, Schöttle, précité, la Commission fait valoir que l'article 95 a pour objet d'écarter les restrictions « déguisées » à la libre circulation des marchandises, qui peuvent résulter des dispositions fiscales d'un État membre (point 12), que la notion d'imposition frappant un produit « doit être interprétée dans un sens large » (point 13), que « de telles restrictions peuvent résulter d'une taxe qui compense en réalité des taxes qui sont imposées sur l'activité de l'entreprise et non pas sur les produits en tant que tels » (point 14) et qu'en conséquence, par imposition « qui frappe indirectement les produits » au sens de l'article 95, « il faut également entendre une taxe qui est perçue sur les transports internationaux de marchandises par route en fonction de la distance parcourue sur le territoire national et le poids des marchandises en cause » (point 16).

Selon la Commission, le fait que la taxe sur l'utilisation des routes ne frappe pas le fret transporté en provenance des autres États membres ne serait d'aucune importance, étant donné que cette taxe, tout comme la taxe sur les véhicules, serait calculée sur le poids total admissible des véhicules et, par conséquent, par rapport à la charge utile. En outre, la taxe sur l'utilisation des routes serait également fonction de la distance parcourue, en ce sens que, si les transporteurs allemands paient la taxe annuellement à un taux plus bas, les transporteurs des autres États membres paieraient la taxe pour des périodes de courte durée, en fonction des voyages à faire, à des taux plus élevés. Tout en admettant qu'on ne peut pas vraiment parler d'une taxe sur le fret dans le cas d'un transport à vide, la Commission estime que, pour prouver que la loi du 30 avril 1990 a des effets incompatibles avec l'article 95, il suffit qu'il en soit ainsi lorsque les véhicules circulent chargés.

2. A titre liminaire, le *gouvernement allemand* fait valoir qu'un examen particulier de la situation au regard de l'article 95 du traité n'est pas nécessaire, dès lors qu'il serait apparu, dans le contexte de l'article 76, que la loi du 30 avril 1990 ne soumettrait pas à une charge fiscale plus élevée les transporteurs des autres États membres transportant leurs marchandises en Allemagne par rapport aux transporteurs allemands transportant les mêmes marchandises.

Le gouvernement allemand conteste ensuite que les principes dégagés dans l'arrêt Schöttle & Söhne, précité, puissent être appliqués en l'espèce, parce que la taxe sur l'utilisation des routes, d'une part, ne serait pas un droit perçu sur les marchandises en provenance des autres États membres et, d'autre part, ne présenterait aucun lien avec la marchandise transportée mais se rattacherait à un critère tout à fait différent, celui de l'utilisation de la route. Or, des taxes qui ne se rattachent pas à la taxation de la marchandise ne constitueraient pas des impositions au sens de l'article 95, même lorsqu'elles seraient incorporées dans le prix de la marchandise, mais des impôts indirects qui devraient faire l'objet d'une harmonisation sur la base de l'article 99 du traité. Le gouvernement allemand renvoie à cet égard aux arrêts de la Cour relatifs à la taxe allemande sur les transports de marchandises

par route (« Straßengüterverkehrssteuer »), et notamment à l'arrêt du 6 octobre 1970, Grad (9/70, Rec. p. 825).

3. Dans son mémoire en intervention, le *gouvernement français* rejette les arguments invoqués par le gouvernement allemand au cours de la procédure précontentieuse pour faire valoir que l'arrêt Schöttle & Söhne, précité, ne serait pas pertinent en l'espèce. Il rappelle d'abord que la Cour aurait toujours donné une interprétation large à la notion d'imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité, de sorte d'y inclure les « impositions intérieures de quelque nature qu'elles soient » (arrêt du 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Rec. p. 557). Il signale ensuite que, même si la taxe sur l'utilisation des routes s'applique également aux courtes distances, contrairement à la taxe qui a fait l'objet de l'arrêt Schöttle & Söhne, précité, elle épargne le réseau routier non fédéral sur lequel on serait en droit d'estimer que circulent essentiellement des véhicules allemands.

C — *Quant à l'article 5 du traité CEE*

1. Selon la *Commission*, la République fédérale d'Allemagne aurait également contrevenu, par l'adoption de la loi du 30 avril 1990, à l'article 5 du traité, qui lui imposerait de s'abstenir de prendre des mesures unilatérales susceptibles de mettre en péril la politique commune en matière de taxation des moyens de transport pour l'utilisation de l'infrastructure routière par les poids lourds et aurait créé, de ce fait, des obstacles à l'établissement d'un espace sans frontières intérieures, prévu à l'article 8 A du traité. Le fait que les tentatives entreprises au niveau communautaire en vue de rapprocher les conditions de concurrence à caractère fiscal dans le trafic routier n'ont pas abouti ne constituerait pas une excuse valable du point de vue du droit communautaire pour prendre des mesures unilatérales, surtout si ces mesures ont des effets discriminatoires contraires au traité, si elles risquent de déclencher une série de mesures semblables de la part des autres États membres et si elles rendent un accord communautaire en la matière plus difficile. Dans le domaine du rapprochement des conditions de concurrence, toute mesure unilatérale serait d'ailleurs par nature discriminatoire: il ne serait pas possible d'améliorer les conditions de concurrence des transporteurs nationaux par rapport aux transporteurs des autres États membres sans créer pour ces derniers des conditions moins favorables par rapport à celles des transporteurs nationaux.

Selon la Commission, la loi du 30 avril 1990 mettrait en place de nouveaux systèmes de contrôle qui, en pratique, devraient toujours être mis en œuvre à la frontière, ce qui serait contraire au règlement (CEE) n° 4060/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, concernant l'élimination de contrôles aux frontières des États membres dans le domaine des transports par route et par voies navigables (JO L 390, p. 18). En outre, la loi allemande rendrait plus difficiles les négociations sur le transit communautaire à travers les territoires autrichien et suisse.

Dans son mémoire en réplique, la Commission admet que l'article 76 peut être considéré comme la concrétisation, dans le domaine des transports, de l'obligation générale visée à l'article 5, mais elle estime que cela n'empêche pas l'article 5 d'avoir, dans certaines circonstances, un effet de blocage immédiat. De telles circonstances

consisteraient, d'une part, dans le fait que depuis janvier 1988 le Conseil est saisi d'une proposition de directive relative à l'imputation des coûts d'infrastructure de transport à certains véhicules utilitaires et, d'autre part, dans le fait que la conviction s'est désormais imposée dans les instances compétentes de la Communauté que ce serait au niveau communautaire qu'il conviendrait de résoudre les questions en suspens.

2. Le *gouvernement allemand* estime que, dans le domaine des transports, l'article 76 du traité, du point de vue matériel, et l'article 2 de la décision du Conseil du 21 mars 1962, précitée, telle que modifiée, du point de vue procédural, définissent eux-mêmes des obligations de comportement à la charge des États membres en application de l'article 5 du traité. Ces deux textes constitueraient des dispositions spéciales par rapport à l'article 5 et excluraient l'application de celui-ci. Le gouvernement allemand ajoute que c'est à tort que la Commission a renvoyé, au stade de la procédure précontentieuse, à l'arrêt de la Cour du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, point 28 (804/79, Rec. p. 1045), d'où il ressortirait que l'article 5 du traité « impose aux États membres des devoirs particuliers d'action et d'absention dans une situation où la Commission ... a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée ». Cette affaire aurait concerné le secteur de la pêche, dans lequel la Communauté aurait des compétences exclusives, tandis que dans le domaine des transports les États membres resteraient compétents aussi longtemps que le programme des articles 74 et 75 du traité n'aurait pas été réalisé, même s'ils devaient exercer leurs compétences dans les limites fixées par les articles 76 et suivants.

Dans son mémoire en duplique, le gouvernement allemand conteste que l'article 5 du traité puisse, dans certaines circonstances, avoir un effet d'interdiction propre et fait valoir qu'en tout état de cause ni la présentation d'une proposition de directive en la matière ni la « conviction » que l'harmonisation des conditions de concurrence devrait être réalisée au niveau communautaire ne constituent des circonstances justifiant un tel effet.

3. Dans son mémoire en intervention, le *gouvernement néerlandais* appuie la position de la Commission selon laquelle l'adoption de la loi du 30 avril 1990 serait non seulement contraire à l'article 76 du traité, mais serait en même temps constitutive d'une infraction distincte à l'obligation générale de confiance communautaire de l'article 5 du traité. Dans ce contexte, il serait particulièrement significatif que la République fédérale d'Allemagne aurait tout simplement fait fi de l'avis négatif que la Commission a rendu le 15 juin 1989 au titre de la décision du Conseil du 21 mars 1962, précitée, telle que modifiée.

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur