# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
# M. PAOLO MENGOZZI
# présentées le 11 janvier 2007 [1]

## Table des matières

I — Introduction ..... I - 2476

II — Le cadre juridique ..... I - 2476

A — Le droit communautaire ..... I - 2476

B — La réglementation finlandaise ..... I - 2476

III — La procédure précontentieuse ..... I - 2479

IV — Conclusions des parties et procédure devant la Cour ..... I - 2479

V — Sur le manquement ..... I - 2480

A — Résumé des arguments des parties ..... I - 2480

B — Appréciation ..... I - 2484

1. Sur l'exigence du permis de transfert ..... I - 2484

a) Observations liminaires ..... I - 2484

b) Sur l'existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises .. I - 2486

c) Sur les justifications éventuelles de l'entrave ..... I - 2488

i) Sur la sécurité routière ..... I - 2489

ii) Sur l'efficacité du contrôle fiscal ..... I - 2490

2. Sur la durée de validité du permis de transfert ..... I - 2493

VI — Sur les dépens ..... I - 2494

VII — Conclusion ..... I - 2495

1 — Langue originale: le français.

## I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission des Communautés européennes, par son recours introduit le 9 février 2005, demande à la Cour de constater que, en exigeant un permis de transfert («siirtolupa») pour l'importation et la mise en circulation des véhicules légalement immatriculés et utilisés dans un autre État membre, la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 30 CE.

## II — Le cadre juridique

### A — *Le droit communautaire*

2. L'article 28 CE interdit les restrictions quantitatives à l'importation entre les États membres, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent.

3. Selon l'article 30 CE, les interdictions ou restrictions à l'importation entre les États membres qui sont justifiées, notamment, par des raisons de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes sont autorisées, pour autant qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce intracommunautaire.

### B — *La réglementation finlandaise*

4. L'article 8 de la loi, du 11 décembre 2002, relative aux véhicules (ajoneuvolaki 1090/2002), énonce une obligation générale d'immatriculation et de soumission au contrôle technique, sauf exceptions prévues par, ou en vertu de, la loi en question. Aux termes de l'article 64 de ladite loi, des exceptions à l'obligation d'immatriculation peuvent être prévues par décret dans le cas de véhicules immatriculés à l'étranger et qui ne doivent circuler sur le réseau routier en Finlande que de façon occasionnelle ou temporaire [2].

5. L'article 1er de la loi, du 29 décembre 1994, relative à la taxe d'immatriculation des véhicules (autoverolaki 1482/1994), énonce une règle générale selon laquelle cette taxe («autovero») doit être acquittée avant l'immatriculation ou la mise en service en Finlande des véhicules. L'article 35 de cette loi prévoit des exceptions à l'assujettissement

2 — Selon l'article 12, paragraphe 10, de la loi, du 30 décembre 2003, relative à la taxe annuelle sur les véhicules (ajoneuvoverolaki 2003/1281), d'un véhicule utilisé sous couvert d'un permis de transfert est également exempté de la taxe annuelle («ajoneuvovero»).

général à la taxe d'immatriculation en faveur des véhicules utilisés de façon temporaire et des véhicules utilisés sous couvert d'un permis de transfert.

6. Les exceptions à l'obligation d'immatriculation ont été fixées dans le décret, du 18 décembre 1995, sur l'immatriculation des véhicules (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995) (ci-après le «décret 1598/1995»), dont l'article 8, paragraphe 2, prévoit qu'un véhicule immatriculé à l'étranger ou un véhicule muni d'une plaque minéralogique provisoire peut être mis en circulation en Finlande sans déclaration d'immatriculation sous les conditions prévues aux articles 46 à 48, 48 bis, 49 à 51, 51 bis, 51 ter et 52 à 56 du même décret. Il en va de même pour la circulation d'un véhicule pour lequel a été délivré un permis de transfert.

7. L'article 48 du décret 1598/1995 dispose:

«1. L'instance chargée de l'immatriculation et l'administration des douanes peuvent, pour soumettre un véhicule au contrôle technique, aux fins du transfert, de l'exposition, de la mise en compétition ou de la démonstration en Finlande d'un véhicule qui n'est pas immatriculé dans ce pays, ou pour une autre raison particulière aux fins du transfert d'un véhicule, délivrer sur demande un permis de transfert écrit autorisant à conduire ce véhicule. Les numéros (vignettes autocollantes) de transfert sont fournis lors de la délivrance du permis de transfert.

2. Ce permis de transfert est délivré pour autant que le véhicule est couvert par une assurance automobile en cours de validité et que l[a] taxe annuelle [...] a été acquittée.

3. Le permis de transfert est délivré pour le temps nécessaire à la circulation du véhicule. Il ne peut, sans raison particulièrement sérieuse, être délivré de permis pour une durée supérieure à sept jours. La participation à une compétition ne peut être considérée comme une telle raison.

4. Un véhicule ne peut être utilisé avec un permis de transfert s'il n'est pas apte à circuler en raison de son état, de ses dimensions ou de son poids.»

8. En 2003, un paragraphe 5 a été introduit dans cet article, prenant effet au 1er janvier 2004. Il prévoit un permis de transfert

prolongé qui permet à un particulier d'utiliser provisoirement, pendant trois mois au plus, avant la première immatriculation, pour ses propres besoins, un véhicule qu'il a importé. Cette disposition a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005.

9. L'article 48 bis du décret 1598/1995 expose les modalités relatives à l'apposition des numéros (vignettes autocollantes) de transfert sur les véhicules.

10. L'article 49 du même décret énonce que le conducteur doit être en possession de l'attestation de permis de transfert lorsque le véhicule circule.

11. L'article 21, paragraphe 2, du décret, du 18 décembre 2003, sur les informations portées dans le registre des véhicules (valtioneuvoston asetus ajoneuvoliikennerekisterin tiedoista 1116/2003), énumère les informations concernant le permis de transfert qui sont reproduites sur le registre des véhicules, à savoir «le nom, l'adresse, le numéro personnel ou le numéro d'entreprise ou d'association du détenteur du permis, la marque du véhicule, le modèle, le numéro du constructeur, le numéro d'immatriculation, l'assurance, la date de délivrance et l'autorité émettrice du permis, sa durée de validité, la finalité du véhicule, les paiements afférents au permis et, le cas échéant, l'itinéraire».

12. Enfin, l'article 65 du décret 1598/1995 fixe les sanctions pour le non-respect des dispositions du même décret. Il prescrit qu'un fonctionnaire de la police, des douanes ou des gardes-frontières peut confisquer les plaques minéralogiques du véhicule ainsi que le permis de transfert et les vignettes autocollantes et ainsi immobiliser le véhicule. Sur autorisation écrite délivrée par la police, par l'administration des douanes ou par le service des gardes-frontières, le véhicule pour lequel a été opérée une telle confiscation peut être conduit à une destination pour une réparation ou un contrôle technique.

13. En résumé, pour la mise en circulation d'un véhicule immatriculé et utilisé dans un État membre autre que la République de Finlande ou non encore immatriculé, un résident finlandais doit soit immatriculer son véhicule en Finlande avant de pouvoir l'utiliser, soit demander, auprès des autorités finlandaises compétentes, un permis de transfert qui, une fois accordé par ces autorités, l'autorise à circuler pendant sept jours dans cet État avant de procéder à l'immatriculation du véhicule et qui l'exonère, pour cette durée, du paiement de la taxe y afférant. L'exigence du permis de transfert s'applique également lorsqu'un véhicule d'un résident finlandais transite, via la Finlande, vers un autre État membre. À défaut de l'obtention dudit permis ou à l'expiration de la durée de validité de celui-ci, le véhicule est interdit à l'usage.

## III — La procédure précontentieuse

14. Après avoir reçu plusieurs plaintes portant sur la réglementation finlandaise et la pratique des autorités finlandaises relatives à la délivrance du permis de transfert exigée lors de l'importation d'un véhicule immatriculé à l'étranger, la Commission a adressé au gouvernement finlandais, le 17 mai 2002, une lettre demandant des éclaircissements sur la réglementation en cause.

15. La Commission, n'ayant pas estimé satisfaisantes les réponses apportées par la République de Finlande, a adressé à celle-ci, par lettre du 9 avril 2003, une mise en demeure dans laquelle elle relevait que l'obligation faite aux personnes, résidant en Finlande, qui désirent importer un véhicule immatriculé à l'étranger, de solliciter un permis de transfert dès le passage de la frontière finlandaise, jointe à l'obligation de réassurer le véhicule en Finlande, restreignait la libre circulation des marchandises et, partant, méconnaissait l'article 28 CE. La Commission indiquait également que la durée de validité du permis de transfert de sept jours était trop courte et, par conséquent, contraire à l'article 28 CE.

16. Après avoir examiné la réponse de la République de Finlande à la lettre de mise en demeure, la Commission lui a adressé, par lettre du 16 décembre 2003, un avis motivé, conformément à l'article 226 CE.

17. La Commission, ayant noté que la République de Finlande avait réitéré ses observations initiales et n'avait pas adopté les mesures pour se conformer à l'avis motivé dans le délai qui lui avait été imparti, a décidé d'introduire le présent recours.

## IV — Conclusions des parties et procédure devant la Cour

18. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en exigeant un permis de transfert pour les véhicules légalement immatriculés et utilisés dans un autre État membre, la République de Finlande a manqué à ses obligations en vertu des articles 28 CE et 30 CE;

— condamner la République de Finlande aux dépens.

19. La République de Finlande conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

20. Après avoir procédé à l'échange de leurs écritures, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience du 9 novembre 2006.

## V — Sur le manquement

### A — *Résumé des arguments des parties*

21. La Commission estime, à titre principal, que les articles 28 CE et 30 CE s'opposent au régime du permis de transfert établi par le décret 1598/1995.

22. La Commission analyse la procédure de permis de transfert comme étant une étape administrative réglementaire qui précède la procédure d'immatriculation proprement dite du véhicule, lorsqu'une personne qui réside en Finlande veut importer un véhicule légalement immatriculé dans un autre État membre.

23. De l'avis de la Commission, l'instauration d'un tel permis présente les caractéristiques d'une restriction quantitative à l'importation ou d'une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE, dans la mesure où une personne résidant en Finlande n'a aucune garantie légale de pouvoir y mettre en circulation un véhicule immatriculé légalement dans un autre État membre et qu'elle importe en Finlande ou qu'elle transfère via la Finlande vers un autre État.

24. Selon elle, il résulte notamment du libellé de l'article 48 du décret 1598/1995 que la délivrance du permis de transfert est laissée à l'appréciation discrétionnaire des autorités compétentes, sans que, en conséquence, le demandeur n'ait de garantie quant à son obtention. En témoignerait également l'impossibilité de savoir avec certitude selon quels critères ce permis est accordé.

25. Elle souligne aussi que le détenteur du véhicule doit s'arrêter, en général, à la

frontière finlandaise afin de solliciter le permis de transfert et que, en tout état de cause, la demande de ce permis exige, même si elle est présentée de façon anticipée avant le franchissement de la frontière, des déplacements de la personne qui souhaite importer le véhicule jusqu'au bureau des douanes et occasionne des frais.

26. La Commission fait valoir que, en toute hypothèse, au regard de la jurisprudence de la Cour, l'article 28 CE s'oppose à une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou tout autre procédé similaire.

27. En outre, en réponse aux arguments du gouvernement finlandais tendant à justifier la délivrance du permis de transfert pour des raisons liées à l'efficacité du contrôle fiscal, à la sécurité routière et à la mise à jour du registre des véhicules, la Commission fait valoir, d'une part, que l'efficacité du contrôle fiscal peut être garanti par des moyens qui restreignent de façon moindre la libre circulation des marchandises et, d'autre part, que le régime du permis de transfert ne peut pas davantage être justifié par des raisons liées à la sécurité routière, notamment parce que ce permis est seulement exigé pour les véhicules immatriculés à l'étranger appartenant aux personnes résidant en Finlande. À propos de l'argument de la République de Finlande relatif à la nécessité de connaître les caractéristiques techniques des véhicules non immatriculés en Finlande, la Commission ajoute que le recours aux moyens prévus par la directive 1999/37/CE du Conseil, du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation des véhicules [3], permet de satisfaire à une telle exigence sur la base de l'immatriculation délivrée par un autre État membre.

28. Enfin, à titre subsidiaire, la Commission soutient que, à supposer que la Cour exclue le manquement relatif à la délivrance du permis de transfert, la durée de validité de sept jours dudit permis serait, en elle-même, contraire aux articles 28 CE et 30 CE, compte tenu de sa brièveté. Elle fonde cette appréciation sur l'arrêt Cura Anlagen [4].

29. À cet égard, la Commission souligne, dans sa réplique, qu'une période de sept jours s'avère insuffisante pour procéder à toutes les formalités nécessaires pour l'immatriculation du véhicule en Finlande et à l'acquittement de la taxe y afférant.

30. De plus, la Commission ne perçoit pas les raisons pour lesquelles les autorités finlandaises ne pourraient pas modifier la réglementation actuelle de manière à sub-

3 — JO L 138, p. 57.

4 — Arrêt du 21 mars 2002 (C-451/99, Rec. p. I-3193).

stituer au régime de principe du permis de transfert d'une durée de validité de sept jours le droit d'utiliser le véhicule pendant trois mois avant son immatriculation en Finlande.

31. À titre liminaire, la République de Finlande fait observer qu'elle a adhéré à trois conventions internationales sur les transports [Paris (1923), Genève (1949) et Vienne (1968)] et que ces conventions postulent qu'un véhicule utilisé en Finlande doit être immatriculé en Finlande. Elle relève aussi que, si une personne résidant de manière permanente en Finlande souhaite utiliser dans cet État un véhicule immatriculé dans un autre État membre, elle doit obtenir à cet effet un permis de transfert autorisant l'importation de ce véhicule et les vignettes autocollantes y afférentes; les plaques minéralogiques étrangères provisoires ou permanentes n'étant pas admises comme des substituts du permis de transfert.

32. Ensuite, la République de Finlande considère, à titre principal, que le régime du permis de transfert, distinct de la procédure d'immatriculation des véhicules proprement dite, ne constitue pas une restriction aux importations au sens de l'article 28 CE.

33. Elle insiste sur le fait que, contrairement à ce que soutient la Commission, la délivrance du permis de transfert n'a aucun rapport direct avec le franchissement de la frontière. Le fait générateur de l'obligation de se munir d'un permis serait, en revanche, la mise en circulation du véhicule. Partant, l'exigence du permis de transfert s'appliquerait indistinctement à tous les véhicules non encore immatriculés en Finlande.

34. Elle souligne, outre le prix accessible du permis de transfert [5], la rapidité et la simplicité de la procédure d'obtention dudit permis, celui-ci étant délivré sans contrôle technique préalable du véhicule, le demandeur n'étant, au demeurant, pas tenu d'être en possession du véhicule lorsqu'il présente la demande de ce permis.

35. Par ailleurs, la République de Finlande indique que le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes pour délivrer le permis de transfert est lié par les conditions d'octroi de ce dernier et que la décision desdites autorités ne saurait donc reposer sur une appréciation arbitraire, contrairement à ce que suggère la Commission.

36. À titre subsidiaire, la République de Finlande considère que la procédure du

5 — Selon les pièces du dossier, le prix du permis de transfert serait de 14 euros par véhicule.

permis de transfert est, en tout état de cause, justifiée, s'agissant du moyen le plus simple de garantir la réalisation des objectifs d'efficacité du contrôle fiscal, de la mise à jour du registre des véhicules et de la préservation de la sécurité routière.

37. À cet égard, elle fait valoir, d'une part, que, lorsqu'un véhicule non immatriculé (en Finlande) circule sur le territoire finlandais, il convient de pouvoir vérifier sans risque d'erreur s'il s'agit d'un véhicule exempté de la taxe d'immatriculation ou d'un véhicule pour lequel cette taxe aurait dû être payée. L'existence du permis de transfert permet d'établir de manière fiable, pour les véhicules appartenant à des résidents finlandais, la date de mise en circulation du véhicule, point de départ du calcul de la durée d'utilisation en franchise, et évite le recours à des contrôles routiers massifs visant les véhicules munis de plaques minéralogiques étrangères qui seraient nécessaires à défaut de permis de transfert.

38. D'autre part, elle affirme que le système du permis de transfert garantit que les informations relatives au véhicule utilisé et au détenteur dudit permis sont portées sur le registre des véhicules, ce qui serait indispensable au regard de l'objectif de sécurité routière. Elle ajoute que les données portées au registre sont nécessaires en cas d'infraction au code de la route ou d'accident, ainsi qu'aux fins de contrôle des caractéristiques techniques du véhicule qui ont une incidence sur la sécurité routière. Contrairement à ce que suggère la Commission en référence à la directive 1999/37, ces données ne pourraient être valablement recueillies uniquement en se fondant sur le registre des véhicules de l'État membre dans lequel le véhicule a déjà été immatriculé. Bien que l'article 9 de cette directive évoque le recours à des moyens électroniques interconnectés entre les autorités compétentes des États membres, il n'existerait pas dans la Communauté de registre commun permettant d'obtenir rapidement et de manière fiable des informations sur les véhicules.

39. Enfin, la République de Finlande estime que la durée de validité du permis de transfert est conforme au principe de proportionnalité et n'est donc pas contraire aux articles 28 CE et 30 CE, compte tenu, notamment, de la souplesse et de la simplicité de la délivrance dudit permis, découlant de l'absence de contrôle technique préalable du véhicule. Par ailleurs, la durée de validité pourrait être prolongée sur demande.

40. Elle ajoute que la durée de validité de sept jours concernerait surtout les véhicules importés pour être vendus, les véhicules en transit ou ceux qui ne doivent circuler en Finlande que pendant une brève période. Pour les autres cas, la République de Finlande indique qu'un permis de transfert dont la validité a été portée à trois mois est, en général, délivré, conformément à l'article 48, paragraphe 5, du décret 1598/1995. Elle relève cependant que ce permis de

transfert prolongé ne fait pas l'objet du présent recours.

B — *Appréciation*

1. Sur l'exigence du permis de transfert

a) Observations liminaires

41. Devant la Cour, la Commission reproche, à titre principal, à la République de Finlande d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 30 CE en exigeant que, pour les véhicules légalement immatriculés et utilisés dans un autre État membre, leurs détenteurs ou propriétaires sollicitent la délivrance d'un permis de transfert aux fins de leur mise en circulation en Finlande.

42. Au regard de la procédure précontentieuse et des arguments exposés par les parties devant la Cour, quatre remarques liminaires méritent d'être formulées avant de procéder à l'appréciation de l'existence du manquement reproché.

43. Tout d'abord, je tiens à préciser que la présente procédure n'affecte pas la compétence de la République de Finlande, telle qu'elle est reconnue par les conventions internationales mentionnées par cette dernière, ainsi que par la jurisprudence de la Cour [6], de soumettre les véhicules qui sont destinés à circuler à titre permanent sur le territoire de cet État membre à l'obligation d'immatriculation et à la taxe y afférant. La procédure entamée par la Commission a seulement pour objet de faire constater que l'exigence du permis de transfert, en tant que distincte de celle relative à l'immatriculation des véhicules, est contraire à la libre circulation des marchandises.

44. Ensuite, il convient de relever que, lors de la phase précontentieuse, la Commission reprochait également au gouvernement finlandais le fait de soumettre les véhicules concernés par la procédure de délivrance du permis de transfert à une réassurance obligatoire en Finlande. Toutefois, lors de l'introduction de son recours, elle a cir-

6 — Voir, en matière de libre circulation des travailleurs, arrêts Cura Anlagen, précité, points 41 et 42, ainsi que du 15 septembre 2005, Commission/Danemark (C-464/02, Rec. p. I-7929, points 75 à 78); voir également, en matière de liberté d'établissement, arrêt du 15 décembre 2005, Nadin et Nadin-Lux (C-151/04 et C-152/04, Rec. p. I-11203, points 41 à 43).

conscrit l'objet du litige à la seule problématique de la délivrance du permis de transfert et à la durée de validité de celui-ci.

45. De plus, il importe de préciser que la réglementation finlandaise litigieuse, telle qu'elle est interprétée par les parties, ne soumet pas à la délivrance d'un permis de transfert les véhicules immatriculés dans un autre État membre et utilisés de manière temporaire en Finlande à des fins touristiques par des ressortissants d'autres États membres. Elle ne s'applique, en effet, qu'aux véhicules immatriculés et utilisés dans un autre État membre, dont le propriétaire est un résident finlandais, en application des dispositions du décret 1598/1995.

46. Enfin, il y a lieu de faire observer que le délai de transposition de la directive 1999/37, relative aux documents d'immatriculation des véhicules, qui a été évoquée par les parties devant la Cour, n'était pas encore échu au terme du délai fixé à la République de Finlande pour se conformer à l'avis motivé adressé par la Commission [7]. Or, on le sait, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé [8]. En l'espèce, à ce moment-là, à savoir le 19 février 2004, il n'existait donc aucune règle commune ou harmonisée au niveau communautaire régissant la mise en circulation dans les États membres des véhicules immatriculés et utilisés dans un autre État membre dont la Commission aurait pu reprocher la violation à la République de Finlande.

47. Cela étant, et en l'absence de règles communes ou harmonisées, les États membres restent tenus de respecter les libertés fondamentales prévues par le traité CE, au nombre desquelles figure la libre circulation des marchandises [9].

48. Il s'agit donc de vérifier si c'est à bon droit que la Commission soutient que la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE et 30 CE en exigeant un permis de transfert pour les véhicules immatriculés et utilisés dans un autre État membre dans les conditions exposées par le décret 1598/1995.

7 — En effet, conformément à l'article 8 de la directive 1999/37, les États membres avaient jusqu'au 1er juin 2004 pour adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de cette directive alors que le délai imparti à la République de Finlande pour se conformer à l'avis motivé, fixé dans celui-ci, expirait le 19 février 2004.

8 — Voir, notamment, arrêts du 11 octobre 2001, Commission/Autriche (C-110/00, Rec. p. I-7545, point 13); du 2 juin 2005, Commission/Luxembourg (C-266/03, Rec. p. I-4805, point 36), et du 28 septembre 2006, Commission/Luxembourg (C-49/06, non publié au Recueil — Rec. p. I-101*, point 6).

9 — Voir, à cet égard, arrêt du 8 mai 2003, ATRAL (C-14/02, Rec. p. I-4431, point 58).

49. Cet examen conduit à analyser si la réglementation nationale en cause constitue une entrave à la libre circulation des marchandises prohibée par l'article 28 CE et, dans l'affirmative, si elle peut être justifiée.

b) Sur l'existence d'une entrave à la libre circulation des marchandises

50. Conformément à la jurisprudence, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative prohibée par l'article 28 CE toute mesure étatique susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire [10].

51. Ainsi, bien qu'une mesure nationale n'ait pas pour objet de régler les échanges de marchandises entre les États membres, ce qui est déterminant c'est son effet sur le commerce intracommunautaire, qu'il soit actuel ou potentiel.

52. Par ailleurs, en l'absence d'harmonisation des législations des États membres, peuvent constituer des mesures d'effet équivalent des règles nationales qui sont indistinctement applicables à tous les produits, à moins qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, les produits nationaux et ceux en provenance d'autres États membres [11].

53. En l'espèce, à mon avis, les dispositions du décret 1598/1995 affectent de manière distincte, *en droit* comme *en fait,* la mise en circulation et, par conséquent, la commercialisation des véhicules en provenance d'autres États membres.

54. Certes, à la lecture de ces dispositions, le fait générateur de l'obligation de se munir du permis de transfert n'est pas le franchissement de la frontière finlandaise, mais la mise en circulation en Finlande. On pourrait donc considérer, comme le gouvernement finlandais l'a soutenu, que ces dispositions s'appliquent, en principe, indistinctement à tous les véhicules (de résidents finlandais) qui ne sont pas encore immatriculés en Finlande.

55. Cependant, *en droit,* elles soumettent à l'exigence du permis de transfert, à savoir à une même procédure d'autorisation préalable, la mise en circulation de véhicules qui se trouvent dans des situations différentes.

10 — Voir notamment, arrêts du 11 juillet 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837, point 5); du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 16), et du 14 septembre 2006, Alfa Vita Vassilopoulos et Carrefour Marinopoulos (C-158/04 et C-159/04, Rec. p. I-8135, point 15).

11 — Voir, notamment, arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649, points 6, 14 et 15), ainsi que Keck et Mithouard, précité, points 15 et 16.

56. À cet égard, je rappelle que, selon la lettre du décret 1598/1995, l'exigence du permis de transfert s'applique tant aux véhicules commercialisés en Finlande qui n'ont encore obtenu *aucune* immatriculation qu'à ceux qui ont déjà été immatriculés et utilisés dans un autre État membre.

57. Or, si l'on peut comprendre une telle exigence, pour les véhicules commercialisés en Finlande qui n'ont encore obtenu aucune immatriculation, notamment dans le but de leur attribuer une certification technique et afin de leur permettre de circuler temporairement sur le réseau routier finlandais, en revanche, on ne saurait admettre, sauf justification, d'imposer l'obtention d'un tel permis aux véhicules déjà immatriculés et utilisés dans un autre État membre, étant donné qu'elle fait double emploi avec leur immatriculation, laquelle constitue déjà une garantie que les véhicules présentent les caractéristiques techniques requises et sont aptes à pouvoir circuler librement dans la Communauté, au moins de façon temporaire.

58. Cette situation est, à mon avis, en fin de compte, assimilable à celles dans lesquelles la Cour a jugé que des dispositions nationales, qui imposaient que les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un État membre subissent les mêmes contrôles que des produits mis pour la première fois sur le marché d'un autre État membre et soient préalablement approuvés dans ce dernier, constituaient des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 28 CE [12].

59. *En fait,* les dispositions du décret 1598/1995 sont susceptibles de dissuader les résidents finlandais d'acheter des véhicules dans les autres États membres en vue de les importer et de les utiliser en Finlande, en raison des démarches liées à la délivrance du permis de transfert et de l'immobilisation du véhicule à l'expiration de ce permis.

60. Par ailleurs, le fait que les autorités mentionnées à l'article 48 du décret 1598/1995 possèdent un pouvoir, certes non pas arbitraire, mais en tout cas discrétionnaire quant à la délivrance dudit permis justifie d'autant plus la qualification du permis de transfert comme mesure d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE, puisque, ainsi que l'expose la Commission, les véhicules déjà immatriculés dans un autre État membre n'ont aucune garantie d'obtenir ledit permis.

61. Ces appréciations, selon moi, valent a fortiori pour les véhicules qui ont simplement vocation à transiter par le territoire finlandais et dont les propriétaires sont aussi soumis à l'exigence d'obtenir le permis de transfert.

12 — Voir arrêt ATRAL, précité, point 62 et jurisprudence citée.

62. À la lumière des considérations qui précèdent, je pense que c'est à bon droit que la Commission soutient que le régime finlandais du permis de transfert crée une entrave à la libre circulation des marchandises prohibée par l'article 28 CE.

c) Sur les justifications éventuelles de l'entrave

63. Il convient maintenant de vérifier si cette mesure, malgré ses effets restrictifs sur le commerce intracommunautaire, peut être justifiée par l'une des raisons d'intérêt général énumérées à l'article 30 CE ou par l'une des exigences impératives consacrées par la jurisprudence de la Cour.

64. La Cour interprète strictement les dérogations prévues à l'article 30 CE, qui portent toutes sur des intérêts non économiques [13], et précise que, pour qu'une justification soit admissible, il est nécessaire de vérifier que la mesure en cause respecte le principe de proportionnalité [14].

65. En l'absence d'harmonisation communautaire, il appartient aux États membres de déterminer leurs propres niveaux de protection des intérêts non économiques qu'ils entendent poursuivre. Cependant, il doivent démontrer, d'une part, que leur réglementation est nécessaire pour réaliser l'objectif visé et, d'autre part, qu'elle est également proportionnée au regard dudit objectif.

66. Dans le présent litige, la République de Finlande soutient que le régime du permis de transfert se justifie pour des raisons tenant à la sécurité routière et à l'efficacité du contrôle fiscal. Elle se réfère également à la tenue et la mise à jour du registre des véhicules, sans préciser s'il s'agit d'un motif de justification autonome ou s'il s'incorpore aux raisons susmentionnées.

67. On relèvera que, en ce qui concerne la sécurité routière, la Cour a déjà admis qu'une telle justification relève de l'article 30 CE [15] et qu'elle constitue aussi une raison impérieuse d'intérêt général, au sens de la jurisprudence [16]. Quant à l'efficacité du contrôle fiscal, ce motif de justification a été considéré comme relevant des exigences impératives reconnues par la jurisprudence de la Cour [17]. S'agissant de la tenue et de la

13 — Voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 1998, Decker (C-120/95, Rec. p. I-1831, point 39).

14 — Voir, à titre d'illustration, arrêt du 12 octobre 2000, Snellers (C-314/98, Rec. p. I-8633, points 55, 56 et jurisprudence citée).

15 — Arrêt du 11 juin 1987, Gofette et Gilliard (406/85, Rec. p. 2525, point 7).

16 — Arrêts Cura Anlagen, précité, point 59, et du 23 février 2006, Commission/Finlande (C-232/03, non publié au Recueil — Rec. 2006, p. I-27*, point 52).

17 — Voir, notamment, arrêts Cassis de Dijon, précité, point 8, et du 12 mars 1987, Commission/Grèce (176/84, Rec. p. 1193, point 25).

mise à jour du registre des véhicules, cet objectif ne me semble pas posséder une fonction autonome capable de justifier, en soi, une restriction à la libre circulation des marchandises. Cependant, il peut être examiné concurremment à l'analyse des deux autres raisons de justification alléguées par la République de Finlande.

68. Dans le cadre de cette analyse, il convient de vérifier si l'État membre a démontré que les restrictions sont propres à garantir la réalisation des objectifs poursuivis et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'ils soient atteints [18].

i) Sur la sécurité routière

69. La République de Finlande soutient, de manière générale, que l'exigence du permis de transfert permet de récolter les informations relatives notamment aux caractéristiques techniques du véhicule et à son propriétaire, qui, inscrites au registre finlandais des véhicules, sont indispensables pour atteindre l'objectif de la sécurité routière. depuis le 9 juillet 1990

70. Cette argumentation ne me convainc pas.

71. Premièrement, la République de Finlande se prévaut de la justification de la sécurité routière en se référant exclusivement à l'importance de l'inscription des informations relatives aux caractéristiques techniques des véhicules et à leurs propriétaires dans le registre prévu à cet effet, sans démontrer le caractère indispensable de la procédure de délivrance du permis de transfert pour obtenir ces informations.

72. Or, il est clair que la tenue du registre des véhicules et la mise à jour des informations qui y sont inscrites peuvent être dissociées de la procédure de délivrance du permis de transfert. Il n'existe donc pas de lien entre cette procédure et l'objectif allégué du contrôle de la sécurité routière. Au demeurant, la Cour a déjà indiqué, dans le cadre de l'invocation, par la République de Finlande, de la sécurité routière comme justifiant une atteinte à la libre circulation des travailleurs, que, dans la mesure où tous les États membres disposent d'un système d'immatriculation des véhicules, il paraît possible d'identifier tant le propriétaire d'un véhicule que les caractéristiques techniques de ce dernier, quel que soit l'État membre dans lequel il est immatriculé [19].

18 — Voir, notamment, arrêt ATRAL, précité, point 64 et jurisprudence citée.

19 — Arrêt Commission/Finlande, précité, point 51.

73. Deuxièmement, il me semble que, pour admettre la justification fondée sur la préservation de la sécurité routière, il faudrait que la délivrance du permis de transfert soit liée à un contrôle technique du véhicule. Or, on relèvera d'abord à cet égard que la République de Finlande ne fait pas état d'un tel lien [20]. Ensuite, un tel contrôle ne pourrait, en effet, être exigé que sous réserve du respect des dispositions de la directive 96/96/CE du Conseil, du 20 décembre 1996, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques [21]. Cette directive se réfère à la procédure d'immatriculation et prévoit, en particulier, que lorsqu'un véhicule a été soumis au contrôle technique dans un État membre, tous les autres États membres reconnaissent le certificat délivré à cette occasion, sans que cela les empêche d'exiger des tests supplémentaires aux fins de l'immatriculation sur leur territoire, pour autant que ces tests ne sont pas déjà couverts par ledit certificat [22].

74. Troisièmement, il y a lieu de constater que les véhicules appartenant à des personnes non résidentes en Finlande peuvent librement circuler sur le territoire de cet État, sans être préalablement soumis à la délivrance du permis de transfert. Ceci démontre que la mesure en cause n'est pas apte à atteindre l'objectif visant à garantir la sécurité routière, à moins d'admettre que seuls seraient dangereux les véhicules immatriculés dans les autres États membres appartenant aux résidents finlandais [23], ce qui apparaît invraisemblable et qui n'est pas défendu par le gouvernement finlandais.

75. Compte tenu de ce qui précède, je pense que le permis de transfert visé par la réglementation finlandaise en cause ne peut être justifié pour des motifs liés à la sécurité routière.

ii) Sur l'efficacité du contrôle fiscal

76. La République de Finlande affirme appliquer le principe admis par la Cour dans son arrêt Cura Anlagen, précité, de la compétence de l'État de résidence en matière d'imposition des véhicules, de laquelle elle fait également découler la compétence d'adopter des exceptions à cette imposition. L'exigence d'un permis de transfert, étant conçue comme une exception temporaire à l'obligation de payer la taxe d'immatriculation, devrait être, partant, considérée comme relevant de la compétence fiscale de la République de Finlande.

20 — Voir réplique de la République de Finlande, point 16.

21 — JO 1997, L 46, p. 1.

22 — Voir, article 3, paragraphe 2, de la directive 96/96. Voir également arrêts précités, Cura Anlagen, point 62, et Commission/Finlande, point 52.

23 — À savoir les véhicules qui ont vocation à circuler de manière permanente en Finlande et ceux qui transitent simplement via la Finlande vers un autre État membre.

77. Cette argumentation permet de comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement finlandais soutient que l'éventuelle entrave créée par le permis de transfert se justifie pour des raisons d'efficacité du contrôle fiscal. Il explique que le permis de transfert sert à distinguer les véhicules utilisés en franchise de ceux qui ont acquitté la taxe d'immatriculation, dans la mesure où les informations qui concernent le titulaire dudit permis et le véhicule sont inscrites sur le registre des véhicules et ceux-ci sont munis de vignettes autocollantes.

78. Comme je l'ai déjà souligné, l'efficacité du contrôle fiscal figure parmi les exigences impératives d'intérêt général admises par la jurisprudence de la Cour. Il convient cependant de vérifier si l'exigence du permis de transfert est nécessaire et proportionnée pour atteindre cet objectif.

79. En ce qui concerne l'analyse de la nécessité de la mesure en cause, à savoir l'aptitude de celle-ci à satisfaire à l'objectif visé, il me semble opportun de faire une distinction entre, d'une part, l'hypothèse des véhicules appartenant à des résidents finlandais qui ont vocation à circuler de manière permanente en Finlande et, par conséquent, à se soumettre à l'immatriculation dans cet État et, d'autre part, celle des véhicules de résidents finlandais qui transitent simplement via la Finlande vers un autre État membre.

80. Dans la première hypothèse, la réglementation nationale en cause peut répondre à des préoccupations de contrôle fiscal, étant donné qu'elle permet de vérifier, par le biais du registre des véhicules et de la vignette autocollante apposée sur ceux-ci, quels sont les véhicules temporairement exonérés du paiement de la taxe d'immatriculation, dont les propriétaires devraient, après l'expiration de la validité du permis de transfert, acquitter la taxe d'immatriculation.

81. En revanche, dans la seconde hypothèse, il me paraît que l'exigence du permis de transfert ne répond pas à l'objectif de l'efficacité du contrôle fiscal, dans la mesure où elle s'applique à des véhicules qui n'ont pas vocation à être immatriculés en Finlande.

82. Quant au caractère proportionné de ladite mesure par rapport à l'objectif poursuivi, question qui doit être uniquement examinée dans le cadre de la première hypothèse visée au point 80 ci-dessus, j'estime également que cet objectif peut être atteint par une mesure moins restrictive pour la liberté des échanges entre les États membres.

83. En effet, je crois possible de soutenir, à l'instar de la Commission, que l'objectif du contrôle fiscal pourrait être poursuivi, par exemple, par un régime de déclaration préalable obligatoire à l'initiative du particu-

lier, sous peine de sanctions appropriées en cas de non-respect de l'accomplissement de cette formalité administrative. Les informations qui seraient soumises aux autorités finlandaises lors de la déclaration préalable permettraient à celles-ci de tenir à jour un registre des véhicules mis en réseau par voie électronique et de déterminer sans équivoque la date à laquelle l'utilisation en franchise commence. Cette déclaration préalable ne préjugerait cependant pas de la possibilité pour les autorités finlandaises de prévoir un délai raisonnable pour l'utilisation du véhicule en franchise fiscale, à compter du jour de la déclaration préalable de mise en circulation.

84. Par ailleurs, il convient de faire observer que la démarche individuelle des particuliers pour effectuer cette déclaration spontanée resterait en ligne avec la pratique actuelle de solliciter le permis de transfert de la part des personnes concernées. Toutefois, contrairement à ce qu'a soutenu le gouvernement finlandais lors de l'audience, une déclaration préalable ne serait pas assimilable au permis de transfert. D'une part, une telle déclaration laisse intacte le principe de libre circulation des véhicules, alors que la logique du permis de transfert se fonde sur un système d'autorisation préalable à la circulation, à défaut de laquelle il est interdit au véhicule de circuler. D'autre part, ainsi que je l'ai mis en exergue au point 60 des présentes conclusions, le permis de transfert est délivré à la discrétion des autorités finlandaises compétentes, alors que, dans le cadre d'un système de déclaration préalable, elles devraient se limiter à enregistrer les informations concernant le véhicule et son propriétaire ou détenteur sur le registre prévu à cette fin.

85. S'agissant des objections soulevées par le gouvernement finlandais à propos de possibles difficultés liées à l'instauration de contrôles routiers massifs qui découlerait de l'abolition de l'exigence du permis de transfert, il y a lieu, tout d'abord, d'indiquer que d'éventuels problèmes d'organisation interne d'un État membre ne justifient pas l'adoption des mesures plus restrictives pour les échanges intracommunautaires. Ensuite, il convient de faire observer qu'une mise en réseau par voie électronique du registre des véhicules auprès de l'ensemble des autorités compétentes pourrait satisfaire à l'exigence d'individualiser les véhicules qui devraient être immatriculés en Finlande, sans devoir recourir à des contrôles massifs sur ceux immatriculés à l'étranger. D'ailleurs, cette mise en réseau existe déjà, comme l'a confirmé la République de Finlande lors de l'audience.

86. Enfin, il convient d'ajouter que le problème des contrôles routiers évoqué par la République de Finlande existe tout autant dans le cadre du régime actuel du permis de transfert et concerne les hypothèses de résidents finlandais qui n'ont pas sollicité ce permis. À cet égard, il est possible de considérer que le système de la déclaration préalable, étant moins contraignant que le régime du permis de transfert, serait susceptible d'augmenter le nombre de résidents qui procèdent, auprès des autorités finlandaises, à l'enregistrement des informations requises et, corrélativement, de réduire les cas éventuels de contournement du système, qui seuls resteraient soumis aux contrôles routiers.

87. Au vu de ce qui précède, je suis donc d'avis que le permis de transfert, tel que prévu par le décret 1598/1995, ne constitue pas une mesure proportionnée à l'objectif de l'efficacité du contrôle fiscal poursuivi par la République de Finlande.

88. Par conséquent, à titre principal, je propose d'accueillir le recours en manquement introduit par la Commission.

2. Sur la durée de validité du permis de transfert

89. Il convient de rappeler que la Commission considère, à titre subsidiaire et pour le cas où la Cour devrait retenir que l'exigence du permis de transfert est justifiée, que la durée de validité de sept jours du permis de transfert est elle-même contraire aux articles 28 CE et 30 CE, compte tenu de sa brièveté.

90. La République de Finlande s'oppose à cette argumentation, en faisant valoir que la durée de validité de sept jours du permis de transfert est suffisante pour permettre aux propriétaires des véhicules en cause d'effectuer les démarches requises pour l'immatriculation du véhicule.

91. Dans la mesure où, comme je l'ai exposé auparavant, je considère que l'exigence du permis de transfert est, en soi, une entrave à la libre circulation des marchandises qui ne peut être justifiée par les objectifs mis en avant par la République de Finlande, il est évident que la question relative à la durée de validité dudit permis devient superflue. C'est donc à titre subsidiaire et dans l'hypothèse où la Cour ne devrait pas souscrire aux propositions formulées précédemment que j'aborde cette problématique.

92. À cet égard, il y a lieu de concentrer l'analyse sur le délai de sept jours qui constitue, selon la lettre de l'article 48, paragraphe 3, du décret 1598/1995, la durée de principe de validité du permis de transfert, sans évaluer le délai de trois mois, de nature dérogatoire, prévu au paragraphe 5 du même article, lequel ne fait pas l'objet du recours de la Commission.

93. Il y a lieu de rappeler que, à l'expiration du délai de validité de sept jours du permis de transfert, le titulaire du véhicule devra procéder à l'immatriculation de celui-ci ou, à défaut, immobiliser son véhicule.

94. Cette considération permet d'assimiler la durée de validité du permis de transfert au délai dans lequel le particulier devrait procéder à l'immatriculation de son véhicule.

95. Or, à cet égard, la Cour a jugé que, même en l'absence de réglementation communautaire en la matière, les États membres ne peuvent édicter un délai d'une telle brièveté qu'il rend impossible ou excessivement difficile le respect des obligations imposées, eu égard aux formalités qui doivent être accomplies [24].

96. En l'espèce, en tenant compte des formalités nécessaires pour obtenir l'immatriculation d'un véhicule en Finlande, y compris la décision des autorités fiscales finlandaises quant au montant de la taxe d'immatriculation à acquitter, qui, de l'aveu même de la République de Finlande, ne peut être généralement adoptée dans un délai de sept jours, le délai prévu à l'article 48, paragraphe 3, du décret 1598/1995 apparaît exagérément court et va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par la réglementation finlandaise.

97. À cet égard, le fait que la République de Finlande a introduit, de manière temporaire, à compter du 1er janvier 2004, un nouveau paragraphe 5 à l'article 48 du décret 1598/1995 aux fins d'étendre, de manière dérogatoire, le délai de sept jours à trois mois démontre qu'elle considère qu'un délai supérieur à sept jours est susceptible d'atteindre tout aussi efficacement les objectifs qu'elle entend poursuivre.

24 — Arrêt Cura Anlagen, précité, point 46.

98. Compte tenu de ce qui précède, je propose de retenir que la durée de validité de sept jours du permis de transfert est disproportionnée.

99. Je suggère donc à la Cour, à titre subsidiaire, et dans le cas où elle retiendrait que l'exigence du permis de transfert serait justifiée, de constater que la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE, en prévoyant, par le décret 1598/1995, une durée de validité de sept jours dudit permis.

## VI — Sur les dépens

100. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République de Finlande, et cette dernière devant, selon moi, succomber en ses moyens, je considère donc qu'il y aurait lieu de la condamner aux dépens.

## VII — Conclusion

101. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, je propose à la Cour de:

— constater que la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE, en exigeant un permis de transfert pour la mise en circulation de véhicules légalement immatriculés et utilisés dans un autre État membre, tel que prévu par le décret, du 18 décembre 1995, sur l'immatriculation des véhicules (asetus ajoneuvojen rekisteröinnistä 1598/1995).

— condamner la République de Finlande aux dépens.