



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 6 avril 2017¹

Affaire C-65/16

Istanbul Lojistik Ltd
contre
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság

[demande de décision préjudicielle formée par le Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szeged, Hongrie)]

« Renvoi préjudiciel – Transport international par route – Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie – Article 9 – Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie – Articles 4, 5 et 7 – Libre circulation des marchandises – Taxe sur les véhicules automobiles – Prélèvement à l'égard des véhicules poids lourds immatriculés en Turquie traversant la Hongrie en transit – Accord bilatéral conclu par un État membre avec la Turquie – Article 3, paragraphe 2, TFUE – Règlement (CE) n° 1072/2009 – Article 1^{er} »

I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle formée par le Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szeged, Hongrie) s'inscrit dans le cadre d'un litige opposant une société de transport turque à une autorité fiscale hongroise l'ayant soumise au paiement de sommes dues au titre d'une taxe sur les véhicules automobiles prévue par la législation hongroise.
2. En vertu de celle-ci, une taxe est prélevée sur les véhicules poids lourds immatriculés dans un pays non-membre de l'Union européenne, en l'occurrence en Turquie, qui sont utilisés pour le transport de marchandises, à chaque fois qu'ils franchissent la frontière de la Hongrie afin de traverser son territoire en transit pour rejoindre un autre État membre.
3. La juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si une telle réglementation nationale est compatible avec les exigences du droit de l'Union, en particulier avec les règles issues de l'accord ayant créé une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie² (ci-après l'« accord d'association CEE-Turquie »)³.

1 Langue originale : le français.

2 Accord qui a été signé, le 12 septembre 1963 à Ankara, par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685).

3 Une problématique similaire a été soumise à la Cour dans l'affaire pendante CX (C-629/16).

4. Elle demande, tout d'abord, si les dispositions de la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie⁴ (ci-après la « décision n° 1/95 du Conseil d'association ») interdisent d'appliquer une taxe telle que celle en cause au principal, en ce qu'elle constituerait une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 4 de cette décision ou, à défaut, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 5 de ladite décision, mesure qui pourrait, le cas échéant, être justifiée par les motifs de dérogation prévus à son article 7.

5. Ensuite, elle souhaite savoir si ce type de taxe est contraire à l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie, lequel prohibe toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

6. Enfin, elle invite la Cour à déterminer si l'article 3, paragraphe 2, TFUE ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 2 et paragraphe 3, sous a), du règlement (CE) n° 1072/2009, qui établit des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route⁵, s'opposent à ce que les autorités d'un État membre puissent appliquer une telle taxe sur le fondement d'un accord bilatéral en matière de transports conclu avec un pays tiers, en l'occurrence un accord conclu par la Hongrie avec la République de Turquie.

7. Pour les motifs exposés ci-après, je suis d'avis qu'il conviendra de répondre par l'affirmative à la première question posée, en ce sens qu'une mesure nationale telle que celle en cause au principal constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane contraire à l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, et qu'il ne sera donc pas nécessaire pour la Cour de répondre aux autres questions, à l'égard desquelles je présenterai néanmoins des observations à titre subsidiaire.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. L'accord d'association CEE-Turquie et son protocole additionnel

8. Aux termes de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie, « [l]es Parties contractantes reconnaissent que dans le domaine d'application de l'accord, et sans préjudice des dispositions particulières qui pourraient être établies en application de l'article 8, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite en conformité du principe énoncé dans l'article 7 du traité instituant la Communauté ».

9. Le protocole additionnel à l'accord d'association CEE-Turquie, qui a été signé à Bruxelles le 23 novembre 1970⁶, fait partie intégrante de cet accord⁷. Son article 41 énonce que le Conseil d'association a pour mission de fixer, conformément aux principes énoncés aux articles 13 et 14 dudit accord, le rythme et les modalités selon lesquels les parties contractantes doivent supprimer entre elles progressivement les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

10. En vertu de l'article 42, paragraphe 1, de ce protocole, « [l]e Conseil d'association étend à la Turquie, selon les modalités qu'il arrête en tenant compte notamment de la situation géographique de la Turquie, les dispositions du traité instituant la Communauté applicables aux transports. Il peut, dans les mêmes conditions, étendre à la Turquie les actes pris par la Communauté en application de ces dispositions pour les transports [...] par route [...] ».

4 Décision du 22 décembre 1995, relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (JO 1996, L 35, p. 1).

5 Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009 (JO 2009, L 300, p. 72).

6 Protocole ayant été conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO 1972, L 293, p. 1).

7 Conformément à l'article 62 dudit protocole.

2. La décision n° 1/95 du Conseil d'association

11. Aux termes de l'article 1^{er} de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, « [s]ans préjudice des dispositions de l'accord [d'association CEE-Turquie], de ses protocoles additionnel et complémentaire, le Conseil d'association CEE-Turquie fixe ci-après les modalités de mise en œuvre de la phase finale de l'union douanière prévue aux articles 2 et 5 dudit accord ».

12. Figurant à la section I, intitulée « Élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent », du chapitre 1^{er}, intitulé « Libre circulation des marchandises et politique commerciale », de cette décision, son article 4 prévoit que « les droits de douane à l'importation ou à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalant à un droit de douane sont totalement supprimés entre la Communauté et la Turquie à la date d'entrée en vigueur de la présente décision. La Communauté et la Turquie s'abstiennent, à partir de cette date, d'introduire tout nouveau droit de douane à l'importation et à l'exportation ou toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane. Ces dispositions s'appliquent également aux droits de douane à caractère fiscal ».

13. Figurant à la section II dudit chapitre 1^{er}, intitulée « Élimination des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent », son article 5 dispose que « [l]es restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les parties contractantes ».

14. Aux termes de son article 7, « [l]es articles 5 et 6 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les parties contractantes ».

15. Figurant au chapitre VI de ladite décision, intitulé « Dispositions générales et finales », son article 66 énonce que « [l]es dispositions de la présente décision, dans la mesure où elles sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité instituant la Communauté européenne sont, pour leur mise en œuvre et leur application aux produits relevant de l'union douanière, interprétées conformément aux arrêts en la matière de la Cour de justice des Communautés européennes ».

3. Le règlement n° 1072/2009

16. L'article 1^{er} du règlement n° 1072/2009, intitulé « Champ d'application », dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique aux transports internationaux de marchandises par route pour compte d'autrui pour les trajets effectués sur le territoire de la Communauté.

2. Dans le cas d'un transport au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa, le présent règlement est applicable à la partie du trajet effectuée sur le territoire de tout État membre traversé en transit. Il ne s'applique pas à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l'État membre de chargement ou de déchargement tant que l'accord nécessaire entre la Communauté et le pays tiers concerné n'a pas été conclu.

3. Dans l'attente de la conclusion des accords visés au paragraphe 2, le présent règlement n'a pas d'incidence sur :

- a) les dispositions relatives aux transports au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa qui figurent dans des accords bilatéraux conclus par les États membres avec ces pays tiers ;

[...] »

17. Son article 2, point 1, définit la notion de « véhicule », au sens dudit règlement, comme étant « un véhicule à moteur immatriculé dans un État membre ou un ensemble de véhicules couplés dont au moins le véhicule à moteur est immatriculé dans un État membre, utilisés exclusivement pour le transport de marchandises ».

B. Le droit national

1. L'accord Hongrie-Turquie

18. L'accord conclu entre le conseil présidentiel et le gouvernement de la République populaire de Hongrie, d'une part, et le gouvernement de la République de Turquie, d'autre part, ayant pour objet le transport routier international, a été signé à Budapest le 14 septembre 1968⁸ (ci-après l'« accord Hongrie-Turquie »).

19. L'article 18, paragraphe 2, dudit accord prévoit que « [l]es véhicules effectuant un transport de marchandises entre le territoire des deux Parties Contractantes sont exonérés, y compris pour le trajet à vide, des taxes, surtaxes, droits et redevances devant être payés sur le territoire de l'autre Partie Contractante pour l'activité de transport correspondante ou au titre de la détention du véhicule, ou encore au titre de l'utilisation des routes ». Selon le paragraphe 3 de ce même article, « [l]es véhicules effectuant un transport de marchandises via le territoire de l'autre Partie Contractante sont soumis, y compris pour le trajet à vide, aux taxes, surtaxes, droits et redevances devant être payés pour le transport de marchandises et pour couvrir les dépenses liées à l'entretien et à la réparation des routes [...] ».

2. La loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles

20. Aux termes du préambule de la gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (loi n° LXXXII de 1991 relative à la taxe sur les véhicules automobiles)⁹ (ci-après la « loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles »), « [l]'Assemblée nationale, dans l'intérêt d'une meilleure répartition des charges publiques liées au trafic automobile, de l'augmentation des recettes des administrations communales ou, dans la capitale, des municipalités d'arrondissement, ainsi que de l'élargissement des sources de financement nécessaires à l'entretien et au développement du réseau routier public adopte la présente loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles ».

21. L'article 1^{er} de cette loi est libellé comme suit :

« 1. La taxe sur les véhicules automobiles doit être acquittée sur tout véhicule ou remorque pourvu de plaques d'immatriculation hongroises, ainsi que par tout véhicule poids lourd immatriculé à l'étranger et circulant sur le territoire de la Hongrie (ci-après conjointement le "véhicule") [...].

⁸ Le gouvernement hongrois vise, à cet égard, les dispositions du règlement ayant force de loi n° 29/1969, qui porte promulgation dudit accord en Hongrie, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X.11.).

⁹ *Magyar Közlöny* 1991/145 (XII.26.).

2. Le champ d'application de la présente loi ne s'étend pas [...], dans la catégorie des véhicules poids lourds immatriculés à l'étranger, à ceux qui sont immatriculés dans un État membre de l'Union européenne. »

22. Le chapitre II de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles fixe les modalités de « la taxe sur les véhicules nationaux ». Le montant de la taxe annuelle à acquitter sur les poids lourds immatriculés en Hongrie varie suivant la masse du véhicule concerné, son système de suspension et son classement environnemental.

23. L'article 6 de cette loi prévoit que l'assiette de la taxe correspond à la masse à vide du véhicule poids lourd indiquée dans le registre officiel, majorée de 50 % de la capacité de chargement (charge utile).

24. Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, de ladite loi, le barème de la taxe est, pour chaque tranche commencée de 100 kilogrammes de l'assiette de la taxe, de 850 forints hongrois (HUF) (environ 3 euros) pour les véhicules poids lourds équipés de suspensions pneumatiques ou d'un système de suspension équivalent et de 1 380 HUF (environ 5 euros) pour les autres poids lourds.

25. L'article 8 de cette même loi énonce les critères permettant de prétendre à un allègement fiscal, s'échelonnant de 20 % à 30 % de réduction, en fonction du code de classe environnementale dont relève le véhicule poids lourd concerné.

26. Le chapitre III de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles fixe les modalités de « la taxe sur les véhicules immatriculés à l'étranger ».

27. Selon l'article 10 de cette loi, « [l]a taxe est due par le détenteur du véhicule » et, selon son article 11, « [l]'obligation fiscale commence au jour de l'entrée sur le territoire de la Hongrie ».

28. L'article 15 de ladite loi dispose :

« 1. Dans le cas [...] d'un véhicule d'un poids en charge maximal excédant 12 tonnes, circulant avec une licence de transport utilisée à des fins de transport de desserte, une taxe de 30 000 HUF (environ 100 euros) doit être acquittée au titre, respectivement, du trajet aller et du trajet retour. Dans le cas [...] d'un véhicule d'un poids en charge maximal excédant 12 tonnes, circulant avec une licence de transport utilisée à des fins de transit, une taxe de 60 000 HUF (environ 200 euros) doit être acquittée au titre, respectivement, du trajet aller et du trajet retour. [...]

2. Les montants de la taxe fixés au paragraphe 1 s'entendent pour un trajet aller ou un trajet retour et pour un séjour sur le territoire hongrois sans excéder 48 heures par trajet. Si la durée du séjour est supérieure, la taxe est due, conformément aux dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, pour chaque nouvelle période de 48 heures commencée. [...]

3. Le montant de la taxe dû en application du paragraphe 1 est acquitté au moyen de l'achat d'un timbre fiscal qui doit être collé sur la licence de transport routier – en cas de transport de desserte, pour la totalité de la durée du transport et, en cas de transport de transit, séparément pour l'aller et le retour – au moment de l'entrée sur le territoire de la Hongrie. Une fois le ou les timbres collés, le contribuable doit obligatoirement indiquer sur celui-ci, ou sur ceux-ci, la date et l'heure d'entrée (année-mois-jour-heure). S'il n'est pas satisfait à l'obligation de paiement (timbre fiscal), il n'est possible de circuler avec la licence de transport soumise à imposition sans s'exposer à des sanctions que dans un rayon de 5 km au maximum autour du point d'entrée sur le territoire de la Hongrie. »

29. L'article 17, paragraphe 2, de cette même loi prévoit que « [s]i le contribuable a manqué en partie ou en totalité à son obligation de paiement de la taxe, l'autorité douanière constate la dette fiscale, ainsi qu'une amende fiscale équivalant à cinq fois le montant de cette dette [...] ».

3. La loi relative à la circulation routière et le décret gouvernemental n° 156/2009

30. En vertu de l'article 20, paragraphe 1, sous a), de la közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (loi n° I de 1988 relative à la circulation routière)¹⁰ (ci-après la « loi relative à la circulation routière »), peut être tenue au paiement d'une amende toute personne ayant enfreint les dispositions relatives aux services de transports routiers (transports de personnes ou de marchandises) nationaux ou internationaux qui sont subordonnés à une autorisation et à la possession d'un document, comme cela est prévu dans cette loi ou dans des actes législatifs ou réglementaires spécifiques, ou encore dans des actes de droit de l'Union.

31. Selon l'article 2, sous b), du közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotól összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII.29.) Korm. rendelet [décret gouvernemental n° 156/2009 (VII.29.) relatif au montant des amendes pouvant être infligées en cas de violation de certaines dispositions relatives au transport routier de marchandises et de personnes et à la circulation routière, ainsi qu'aux tâches de l'autorité publique liées à l'imposition d'une amende]¹¹, dans sa version applicable en l'espèce :

« Aux fins de l'article 20, paragraphe 1, sous a), de la [loi relative à la circulation routière], et sauf dispositions contraires, est tenue au paiement d'une amende d'un montant prévu à l'annexe 1 toute personne qui [...] enfreint les dispositions relatives aux autorisations et documents exigés pour effectuer des services de transports routiers, prévus aux articles 3 à 34 du [décret gouvernemental n° 261/2011¹²]. »

32. En vertu du point 5, sous a), de l'annexe 1 de ce même décret, le transporteur titulaire d'une licence de transport routier de marchandises non valable doit payer une amende de 300 000 HUF (environ 980 euros).

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

33. Istanbul Lojistik Ltd est une société commerciale enregistrée en Turquie qui effectue, pour le compte d'entreprises établies en Turquie et dans l'Union, des transports routiers de marchandises au départ de la Turquie et à destination d'États membres de l'Union, en traversant notamment la Hongrie.

34. Le 30 mars 2015, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal (administration nationale des impôts et des douanes, Hongrie, ci-après l'« autorité fiscale de premier degré ») a opéré un contrôle dans les environs de Nagylak (Hongrie), près de la frontière avec la Roumanie, sur un ensemble de véhicules couplés¹³ d'un poids en charge maximal excédant 12 tonnes, immatriculé en Turquie et exploité par Istanbul Lojistik. Celle-ci était titulaire, pour le véhicule poids lourd concerné, d'une licence de transit Hongrie-Turquie, qu'elle utilisait pour transporter des produits textiles de la Turquie vers l'Allemagne via la Hongrie. Cette licence comportait toutes les mentions requises par la réglementation hongroise, mais le timbre fiscal correspondant au montant de la taxe exigée pour les véhicules automobiles et démontrant le paiement de cette dernière n'avait pas été collé sur ladite licence.

¹⁰ *Magyar Közlöny* 1988/15 (IV.21.).

¹¹ *Magyar Közlöny* 2009/107 (VII.29.).

¹² Díj ellenében végzett közúti árutovábbítási, a saját számlás áruszállítási, valamint az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és a saját számlás személyszállítási tevékenységről, továbbá az ezekkel összefüggő jogszabályok módosításáról szóló 261/2011. (XII.7.) Korm. rendelet [décret gouvernemental n° 261/2011 (XII.7.) relatif aux activités de transport de marchandises par route à titre onéreux, de transport de marchandises pour compte propre, ainsi qu'aux activités de transport de personnes par autobus à titre onéreux et de transport de personnes pour compte propre, ainsi qu'à la modification des règles de droit relatives à ces activités], *Magyar Közlöny* 2011/146 (XII.7.).

¹³ Je précise que, en droit de l'Union, la notion d'« ensemble de véhicules couplés » figure, notamment, à l'article 2, point 1, du règlement n° 1072/2009.

35. Dans les décisions administratives qu'elle a adoptées le 31 mars 2015, à la suite dudit contrôle, l'autorité fiscale de premier degré a constaté qu'Istanbul Lojistik n'avait pas satisfait à son obligation fiscale prévue par la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles et que, par conséquent, sa licence de transit n'était pas valable. Cette autorité a imposé à Istanbul Lojistik le paiement d'une dette fiscale de 60 000 HUF (environ 200 euros) correspondant à ladite taxe, d'une amende fiscale de 300 000 HUF (environ 980 euros) ainsi que d'une amende administrative de 300 000 HUF, soit une somme totale de 660 000 HUF (environ 2 150 euros).

36. Istanbul Lojistik a contesté ces décisions administratives auprès de la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (administration nationale des impôts et des douanes, direction d'appel, Hongrie, ci-après l'« autorité fiscale de second degré ») qui, par décisions du 13 mai 2015, a confirmé les décisions attaquées.

37. Ladite entreprise a introduit un recours administratif contre ces dernières décisions, devant le Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szeged).

38. Au soutien de son recours, Istanbul Lojistik fait valoir que les dispositions de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles en cause violent les articles 4 à 6 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. Elle allègue que la taxe qui est perçue à l'égard des véhicules immatriculés dans des pays non-membres de l'Union en cas de transit via la Hongrie pourrait être considérée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 30 TFUE et, partant, de l'article 4 de ladite décision. Selon la requérante, cette taxe produirait un effet tant discriminatoire que protecteur et elle constituerait une restriction à la libre circulation des marchandises contraire au droit de l'Union.

39. En défense, l'autorité fiscale de second degré conclut au rejet du recours. Elle soutient qu'elle a agi en vertu d'une réglementation nationale relative aux transports, domaine dans lequel l'article 4, paragraphe 2, sous g), TFUE autoriserait la Hongrie à légiférer et à appliquer les règles déjà adoptées. Elle ajoute que la taxe sur les véhicules automobiles constituerait une dépense exposée dans le cadre d'un transport international qui ne saurait être considérée comme un droit de douane ou une taxe d'effet équivalent. En outre, elle affirme que, même si les dispositions relatives à l'union douanière étaient déclarées applicables en l'espèce, la Hongrie aurait le droit de restreindre la libre circulation des marchandises provenant de la Turquie dans le cadre des exceptions relatives à l'intérêt public visées à l'article 36 TFUE, en particulier celles relatives à la sécurité routière et à l'ordre public en matière de poursuite des infractions. Enfin, elle prétend que le règlement n° 1072/2009 n'interdirait pas à la Hongrie de réglementer par voie d'accords bilatéraux le transport international de marchandises par route entre son territoire et celui de la Turquie.

40. Dans ce contexte, par décision du 18 janvier 2016, parvenue à la Cour le 8 février 2016, le Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szeged) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Faut-il interpréter l'article 4 de la [décision n° 1/95 du Conseil d'association] en ce sens que constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, par conséquent contraire à cette disposition, une taxe sur les véhicules telle que celle [qui est] prévue par la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles [et qui], en vertu [de cette loi], est prélevée sur les poids lourds immatriculés en Turquie, exploités par un transporteur turc et utilisés pour des transports de marchandises, au titre du franchissement de la frontière hongroise effectué par ces véhicules pour rejoindre depuis la Turquie, en traversant la Hongrie en tant qu'État membre de transit, un autre État membre ?
- 2) a) S'il convient de répondre à la première question par la négative, faut-il alors interpréter l'article 5 de la [décision n° 1/95 du Conseil d'association] en ce sens que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, par conséquent contraire à cette disposition, une taxe sur les véhicules telle que celle [qui est] prévue par la loi hongroise

relative à la taxe sur les véhicules automobiles [et qui], en vertu [de cette loi], est prélevée sur les poids lourds immatriculés en Turquie, exploités par un transporteur turc et utilisés pour des transports de marchandises, au titre du franchissement de la frontière hongroise effectué par ces véhicules pour rejoindre depuis la Turquie, en traversant la Hongrie en tant qu'État membre de transit, un autre État membre ?

- b) Faut-il interpréter l'article 7 de la [décision n° 1/95 du Conseil d'association] en ce sens qu'il est possible d'appliquer, en invoquant les impératifs de la sécurité routière et de la poursuite des infractions, une taxe sur les véhicules telle que celle [qui est] prévue par la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles [et qui], en vertu [de cette loi], est prélevée sur les poids lourds immatriculés en Turquie, exploités par un transporteur turc et utilisés pour des transports de marchandises, au titre du franchissement de la frontière hongroise effectué par ces véhicules pour rejoindre depuis la Turquie, en traversant la Hongrie en tant qu'État membre de transit, un autre État membre ?
- 3) Faut-il interpréter l'article 3, paragraphe 2, TFUE et l'article 1^{er}, paragraphe 2 et paragraphe 3, sous a), du règlement n° 1072/2009 en ce sens qu'il est incompatible avec ces dispositions qu'un État membre traversé en transit applique, en vertu d'un accord bilatéral en matière de transports conclu avec la Turquie, une taxe sur les véhicules telle que celle [qui est] prévue par la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles [et qui], en vertu [de cette loi], est prélevée sur les poids lourds immatriculés en Turquie, exploités par un transporteur turc et utilisés pour des transports de marchandises, au titre du franchissement de la frontière hongroise effectué par ces véhicules pour rejoindre depuis la Turquie, en traversant la Hongrie en tant qu'État membre de transit, un autre État membre ?
- 4) Faut-il interpréter l'article 9 de [l'accord d'association CEE-Turquie] en ce sens que constitue une discrimination exercée en raison de la nationalité, par conséquent incompatible avec cette disposition, une taxe sur les véhicules telle que celle [qui est] prévue par la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles [et qui], en vertu [de cette loi], est prélevée sur les poids lourds immatriculés en Turquie, exploités par un transporteur turc et utilisés pour des transports de marchandises, au titre du franchissement de la frontière hongroise effectué par ces véhicules pour rejoindre depuis la Turquie, en traversant la Hongrie en tant qu'État membre de transit, un autre État membre ? »

41. Des observations écrites ont été déposées par Istanbul Lojistik, par les gouvernements hongrois et italien ainsi que par la Commission européenne. Par courrier du 24 novembre 2016, la Cour, en application de l'article 61, paragraphe 1, de son règlement de procédure, a posé une question pour réponse écrite avant l'audience au gouvernement hongrois, lequel y a donné suite. Lors de l'audience du 19 janvier 2017, Istanbul Lojistik, le gouvernement hongrois et la Commission ont été représentés.

IV. Analyse

A. Propos introductifs

42. Selon le préambule de la loi hongroise relative à la taxe sur les véhicules automobiles, adoptée en 1991, l'objectif principal de cette taxe est de financer l'entretien du réseau routier public. Celle-ci est prélevée sur tous les véhicules qui sont immatriculés en Hongrie ainsi que sur tous les véhicules poids lourds qui sont immatriculés à l'étranger et qui circulent sur le territoire hongrois, à l'exception de

ceux immatriculés dans un autre État membre de l'Union¹⁴. La cause exacte de cette dernière exonération ne ressort pas de la décision de renvoi¹⁵.

43. La fréquence de prélèvement et la méthode de calcul de cette taxe varient en fonction du lieu d'immatriculation du véhicule concerné. Si ce dernier est immatriculé en Hongrie, la taxe doit être acquittée de façon annuelle et le montant à payer dépend de diverses caractéristiques du véhicule, telles que sa masse à vide et sa capacité de chargement, son équipement éventuel en suspensions pneumatiques ainsi que son impact sur l'environnement¹⁶. En revanche, s'il s'agit d'un véhicule poids lourd immatriculé dans un pays tiers, son détenteur est tenu de régler la taxe, moyennant l'achat d'un timbre fiscal, à chaque entrée sur le territoire hongrois. Lorsque, comme dans le litige au principal, un tel véhicule étranger est muni d'une licence de transit sur ce territoire, le prix du timbre, s'élevant à 60 000 HUF (environ 200 euros), est dû tant pour le trajet aller que pour le trajet retour et son paiement doit être renouvelé dès que la durée du séjour sur ce territoire excède 48 heures¹⁷.

44. Ladite loi énonce que le défaut de paiement de la taxe est sanctionné par une amende fiscale d'un montant qui équivaut à cinq fois le montant n'ayant pas été acquitté¹⁸. De surcroît, la loi relative à la circulation routière, datant de 1988, prévoit une amende administrative, à verser au titre de la circulation sur le territoire hongrois sans posséder les documents requis, dont le montant est fixé à 300 000 HUF (environ 980 euros) par le décret gouvernemental n° 156/2009¹⁹.

45. C'est en application de ces dispositions nationales que l'administration fiscale hongroise a infligé à la requérante au principal, une société de transport turque, deux amendes en sus du paiement de la taxe sur les véhicules automobiles que cette société aurait dû acquitter en raison de l'entrée en Hongrie d'un véhicule immatriculé en Turquie dont elle était détentrice.

46. La juridiction de renvoi demande, tout d'abord, si une taxe telle que celle prévue par la réglementation en cause au principal doit être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, interprété à la lumière de la jurisprudence relative à l'article 30 TFUE. Au vu de la motivation de son ordonnance de renvoi, il m'apparaît qu'elle ne pose ses trois autres questions qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour répondrait par la négative à sa première question.

47. Pour les motifs exposés ci-après, je proposerai à la Cour de répondre par l'affirmative à la première interrogation et, partant, de ne pas statuer sur les autres questions posées. Néanmoins, dans un souci d'exhaustivité, j'examinerai ces dernières de façon relativement succincte.

48. Par ses deux premières et quatrième questions, qu'il convient selon moi d'analyser en suivant cet ordre précis, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation des principes de libre circulation des marchandises et de non-discrimination au regard des obligations résultant de l'accord d'association CEE-Turquie. La troisième question porte, en revanche, sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres s'agissant d'accords bilatéraux conclus avec des pays tiers en matière de transport international de marchandises par route.

14 Voir article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de ladite loi.

15 Selon le gouvernement italien, le fait que l'utilisateur d'un véhicule transportant des marchandises qui est immatriculé dans un autre État membre de l'Union soit dispensé de payer la taxe au titre de son transit sur le territoire de la Hongrie serait justifié en vertu de l'article 5 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO 1999, L 187, p. 42), lequel prévoit que les taxes sur les véhicules énumérées à l'article 3 de cette directive « sont perçues uniquement par l'État membre d'immatriculation ».

16 Conformément aux dispositions du chapitre II de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles, dont l'essentiel est mentionné aux points 22 à 25 des présentes conclusions.

17 Voir les dispositions du chapitre III de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles, dont l'essentiel est mentionné aux points 26 et suiv. des présentes conclusions. Comme le note la Commission, l'article 15, paragraphe 3, de cette loi prévoit une « zone de tolérance » de 5 km autour du point d'entrée sur le territoire hongrois, dans laquelle la sanction n'est pas encourue.

18 Voir article 17, paragraphe 2, de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles.

19 Voir points 30 et suiv. des présentes conclusions.

B. Sur l'atteinte à la libre circulation des marchandises au regard des articles 4, 5 et 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (première et deuxième questions)

49. Les deux premières questions préjudicielles sont relatives au point de savoir si le fait d'imposer aux transporteurs turcs le paiement de la taxe sur les véhicules automobiles est incompatible avec les dispositions de la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, laquelle, comme le prévoit son article 1^{er}, fixe les modalités de mise en œuvre de la phase finale de l'union douanière résultant de l'accord d'association CEE-Turquie.

50. Lesdites questions visent, plus spécifiquement, les articles 4, 5 et 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. L'article 4 exige que les droits de douane à l'importation ou à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalant à un droit de douane soient totalement supprimés dans les échanges entre l'Union et la Turquie. L'article 5 interdit les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent, dans le même cadre, tandis que l'article 7 permet de déroger à cette interdiction, en prévoyant que de telles mesures peuvent être justifiées par des raisons, notamment, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé et de la vie des personnes.

51. Cette demande de décision préjudicielle a un caractère inédit. Cependant, il résulte de l'article 66 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association que les dispositions de celle-ci qui sont identiques, en substance, aux règles correspondantes du traité CE (devenu traité FUE) doivent être interprétées conformément aux arrêts de la Cour en la matière²⁰. Dans la mesure où la teneur des articles 4, 5 et 7 de ladite décision équivaut à celle, respectivement, des articles 30, 34 et 36 TFUE, il conviendra donc d'interpréter ces premiers articles en transposant la jurisprudence de la Cour relative à ces derniers.

1. Sur la qualification de taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (première question)

52. La première question préjudicielle invite la Cour à déterminer si une taxe telle que celle en cause au principal constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane qui serait contraire à l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. À cet égard, la juridiction de renvoi relève que, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles, les détenteurs de véhicules immatriculés dans un autre État membre de l'Union sont dispensés de payer cette taxe, tandis que les détenteurs de véhicules immatriculés dans un pays tiers, et plus particulièrement en Turquie, sont soumis à cette taxe, au titre du transit sur le territoire hongrois.

53. Il résulte de la jurisprudence de la Cour portant sur l'interprétation de l'article 30 TFUE, lequel est identique en substance à l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association²¹, que la notion de « taxe d'effet équivalant à un droit de douane », au sens de ces dispositions, doit être conçue de façon large, comme englobant *toute charge pécuniaire, fût-elle minime, qui est unilatéralement imposée*²²,

20 Comme le rappelle la juridiction de renvoi, il résulte d'une jurisprudence constante que l'interprétation donnée aux dispositions du droit de l'Union relatives au marché intérieur peut être transposée à l'interprétation d'un accord conclu par l'Union avec un État tiers lorsque des dispositions expresses à cet effet figurent dans l'accord en question (voir, notamment, arrêt du 24 septembre 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, point 44 et jurisprudence citée).

21 En effet, l'article 30 TFUE interdit les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou les taxes d'effet équivalent entre les États membres de l'Union, tandis que ledit article 4 énonce la même règle en ce qui concerne les parties à l'accord d'association CEE-Turquie.

22 À savoir une taxe instaurée du propre chef d'un État membre, par opposition à une taxe résultant d'exigences du droit de l'Union (voir, notamment, arrêt du 21 février 1984, St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, point 15). Dans la présente affaire, il m'apparaît non contesté que la réglementation nationale en cause ne découle pas de telles exigences. Je ne consacrerai donc pas de développements spécifiques à cette condition.

*quelles que soient son appellation et sa technique, et qui frappe les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, sans être un droit de douane proprement dit. Le but en vue duquel la taxe en question a été instituée et la destination des recettes qu'elle procure sont des facteurs d'appréciation indifférents*²³.

54. Ainsi que le soulignent la juridiction de renvoi, Istanbul Lojistik, le gouvernement italien et la Commission, la définition de ladite notion est centrée essentiellement sur les effets négatifs qu'une telle charge pécuniaire produit. Cette dernière doit avoir la même incidence protectionniste, et donc restrictive, qu'un droit de douane, ce qui est le cas, en particulier, lorsqu'elle a pour résultat d'augmenter artificiellement le prix de revient des marchandises importées ou exportées par rapport aux marchandises nationales²⁴. Tel m'apparaît être le cas dans la présente affaire.

55. Tout d'abord, je note qu'il est vrai que les véhicules immatriculés en Hongrie sont aussi soumis à la taxe résultant de la loi adoptée en 1991 par le Parlement hongrois. Toutefois, il ressort des dispositions de cette loi²⁵ que les modalités de perception de ladite taxe ainsi que les coûts supplémentaires qui en résultent à l'égard desdits véhicules sont notablement différents de ceux dont font l'objet les véhicules immatriculés dans un pays tiers. Comme je l'ai décrit ci-dessus²⁶, les conditions d'application de ladite taxe ne sont pas du tout équivalentes selon qu'il s'agit d'un véhicule immatriculé en Hongrie ou, comme en l'espèce, d'un véhicule immatriculé en Turquie. En outre, le gouvernement hongrois reconnaît, ce qu'invoque Istanbul Lojistik, que le nombre de licences de transit exonérées de taxes, qui est censé garantir l'égalité concurrentielle entre les transporteurs hongrois et les transporteurs turcs²⁷, n'est pas suffisant pour couvrir les demandes réelles de ces derniers, lesquels se trouvent obligés de payer la taxe litigieuse une fois que le contingent annuel de licences gratuites est épuisé²⁸.

56. Il est sans incidence, conformément à la jurisprudence précitée²⁹, que l'impact de la taxe incriminée sur le prix final des marchandises puisse être très faible, comme l'a prétendu le gouvernement hongrois lors de l'audience. Il suffit de constater que les transporteurs qui détiennent des véhicules immatriculés en Turquie sont tenus de supporter une charge supplémentaire, fût-elle minime, par rapport à ceux qui détiennent des véhicules immatriculés en Hongrie.

57. D'ailleurs, j'estime qu'il n'est pas négligeable qu'une société de transport turque, telle que la requérante au principal, soit obligée de payer une taxe s'élevant à 60 000 HUF (environ 200 euros), tant pour l'aller que pour le retour, et à chaque fois que l'un de ses véhicules circule en transit sur le territoire hongrois pendant une période supérieure à 48 heures. Pour échapper à cette charge conséquente et récurrente, les seules alternatives seraient de faire un large détour afin de ne pas

23 Voir, notamment, arrêts du 1^{er} juillet 1969, Commission/Italie (24/68, EU:C:1969:29, points 7 et 9) ; du 8 novembre 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, point 55) ; du 21 juin 2007, Commission/Italie (C-173/05, EU:C:2007:362, point 42), ainsi que du 2 octobre 2014, Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, points 23 et 35).

24 Voir, notamment, arrêts du 14 décembre 1962, Commission/Luxembourg et Belgique (2/62 et 3/62, EU:C:1962:45, p. 827, avant-dernier alinéa) ; du 3 février 1981, Commission/France (90/79, EU:C:1981:27, point 12), ainsi que du 21 mars 1991, Commission/Italie (C-209/89, EU:C:1991:139, point 7).

25 Voir les dispositions des chapitres II et III de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles évoquées aux points 22 à 25 ainsi que 26 et suiv. des présentes conclusions.

26 Voir point 43 des présentes conclusions.

27 Conformément aux dispositions de l'accord Hongrie-Turquie.

28 Istanbul Lojistik fait valoir que le système hongrois engendre des quotas routiers qui limitent le commerce entre l'Union et la Turquie, car ils rendent plus coûteuses les marchandises provenant de celle-ci, en s'appuyant sur un rapport du 14 octobre 2014, intitulé « Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey », qui a été élaboré par ICF Consulting Ltd à la demande de la Commission et est accessible à l'adresse Internet suivante : http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en (notamment, p. v à vi et p. 39).

29 Voir point 53 des présentes conclusions.

passer par ce territoire ou d'opter pour d'autres moyens de transport, solutions qui induisent des contraintes à l'évidence importantes et qui génèrent elles-mêmes des dépenses additionnelles³⁰. Le risque est à mon avis réel que la compétitivité des transporteurs turcs se trouve réduite dans ce contexte³¹.

58. Par ailleurs, les gouvernements hongrois et italien objectent qu'il ne saurait y avoir d'atteinte à la libre circulation des marchandises, aux motifs que la taxe en cause au principal frappe non pas directement les produits acheminés en tant que tels, mais le service que constitue le transport routier transfrontalier, alors que ce dernier domaine ne serait pas libéralisé dans le cadre de l'accord d'association CEE-Turquie et de la décision n° 1/95 du Conseil d'association³². Ils font valoir que le prélèvement de la taxe est opéré à l'égard de tous les détenteurs de véhicules poids lourds immatriculés dans un pays tiers qui circulent sur le territoire hongrois et que son montant est fixé sans tenir compte ni de l'origine ou de la destination des marchandises transportées, ni de leur nature ou de leur quantité, le véhicule taxé pouvant même être vide.

59. Cependant, je souligne que le montant de la taxe prélevée auprès de ces personnes est modulé, notamment, en fonction du poids en charge maximal autorisé pour le véhicule concerné et selon que le transport en cours est effectué à des fins de desserte ou de transit sur le territoire hongrois³³, critères qui, à mes yeux, sont en réalité liés, respectivement, à la quantité de marchandises pouvant être transportées et au lieu où celles-ci doivent être livrées. Partant, de même que la juridiction de renvoi, qui interroge la Cour sous l'angle de la libre circulation des marchandises, j'estime que la taxe en cause au principal vise non pas le service qui est fourni par les transporteurs étrangers, mais les produits qui circulent sur ce territoire par leur intermédiaire.

60. Au demeurant, à l'instar d'Istanbul Lojistik et de la Commission, je relève que la Cour a déjà jugé « qu'une taxe qui est perçue non pas sur un produit en tant que tel, mais sur une activité nécessaire en relation avec le produit peut relever [de l'article 30 TFUE] »³⁴. Or, le transport des marchandises constitue, selon moi, une telle activité, en ce qu'il est indissociablement lié au déplacement de ces dernières et donc à leur libre circulation. Dès lors, même s'il était considéré que le fait générateur de la taxe litigieuse est uniquement le transport, il m'apparaît que ce constat ne ferait pas obstacle à ce que celle-ci puisse être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens dudit article 30 ainsi que de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association³⁵.

61. Ces deux gouvernements soutiennent aussi que la taxe en question ne serait pas prélevée en raison du fait que les marchandises franchissent la frontière, comme la jurisprudence de la Cour l'exige. La taxation serait attachée non pas à l'acte de franchissement de la frontière hongroise, mais à la circulation sur le territoire hongrois, compte tenu du fait que celle-ci est susceptible de nuire à l'état des routes et de l'environnement.

30 Istanbul Lojistik et la Commission estiment, de même, que la taxe en cause est susceptible d'augmenter le prix de revient des produits acheminés, dès lors que le transporteur étranger doit soit s'acquitter du montant exigé, soit choisir un itinéraire de substitution plus long et donc plus onéreux.

31 Voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854, points 115 et 116), dans lequel la Cour a jugé que l'existence de moyens de transport ou d'itinéraires de remplacement n'est pas de nature à écarter la possibilité d'une restriction à la libre circulation des marchandises.

32 À ce sujet, je rappelle simplement que la Cour a jugé qu'en l'état actuel du développement de l'association CEE-Turquie, il n'existe aucune réglementation spécifique dans le domaine des transports, mais que les services de transport fournis au sein de ladite association ne sont pas soustraits aux règles générales applicables aux prestations de services, et notamment à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel à l'accord d'association CEE-Turquie, qui interdit à un État membre d'introduire de nouvelles restrictions aux libertés d'établissement et de prestation des services, à compter de la date de l'entrée en vigueur dudit protocole à son égard (voir arrêts du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 92 à 102, ainsi que du 24 septembre 2013, *Demirkan*, C-221/11, EU:C:2013:583, points 37 et suiv.).

33 Voir article 15, paragraphe 1, de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles.

34 Voir conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire *Essent Netwerk Noord e.a.* (C-206/06, EU:C:2008:33, points 48 à 50), ainsi que arrêt du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.* (C-206/06, EU:C:2008:413, point 44).

35 Voir, par analogie, au sujet de taxes qualifiées d'impositions intérieures, arrêt du 8 novembre 2007, *Stadtgemeinde Frohnleiten et Gemeindebetriebe Frohnleiten* (C-221/06, EU:C:2007:657, points 43 et suiv. ainsi que jurisprudence citée).

62. Toutefois, cette analyse est contraire à celle retenue par la juridiction de renvoi, comme le révèle notamment le libellé de ses questions préjudicielles. De surcroît, j'observe que ladite taxe doit toujours être acquittée, au moment « de l'entrée sur le territoire de la Hongrie », « au titre, respectivement, du trajet aller et du trajet retour », tant en cas de transport en desserte qu'en cas de transport en transit, et ce, uniquement à l'égard des véhicules immatriculés dans des pays non-membres de l'Union³⁶. Le lien matériel avec la circulation de marchandises me semble donc clair³⁷.

63. En outre, ainsi que le soulignent la juridiction de renvoi, Istanbul Lojistik et la Commission, il est de jurisprudence constante que l'interdiction des taxes d'effet équivalant à un droit de douane prévue à l'article 30 TFUE s'étend à la circulation de marchandises en provenance directe d'un État tiers qui, comme en l'espèce, transitent simplement sur le territoire d'un État membre pour, ensuite, être exportées vers d'autres États membres. La Cour a, en effet, jugé que l'union douanière entre les États membres implique nécessairement que soit assurée entre eux la libre circulation des marchandises, laquelle constitue l'un des principes fondamentaux dudit traité et a pour conséquence l'existence d'un principe général de liberté du transit des marchandises au sein de l'Union européenne³⁸. La même approche doit, selon moi, être adoptée s'agissant de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, dès lors que le bon fonctionnement de l'union douanière résultant de l'accord d'association CEE-Turquie serait, sinon, compromis, comme la Cour l'a déjà admis dans le contexte d'autres accords conclus avec des pays tiers³⁹.

64. J'ajoute que l'argument du gouvernement hongrois selon lequel il s'agirait là d'un « impôt »⁴⁰ qui serait justifié, notamment, par l'entretien et le développement du réseau routier public est inopérant, dès lors que ni le but de la mesure concernée ni l'appellation qui lui est donnée par les autorités nationales ne sont déterminants selon la jurisprudence susmentionnée de la Cour⁴¹.

65. Pour être complet, je précise que, à l'instar de la Commission, je suis d'avis qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal ne relève pas des causes d'exceptions à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à un droit de douane dont la possibilité a été admise par la Cour⁴², dans des conditions spécifiques et d'application stricte⁴³. En particulier, la Cour a déjà jugé que des motifs tirés

36 Voir articles 1^{er}, 11 et 15 de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles.

37 Contrairement à d'autres circonstances, dans lesquelles la Cour a déduit que la taxe concernée relevait du régime général des redevances intérieures sur les marchandises (voir, notamment, arrêts du 5 octobre 2006, *Nádasdi et Németh*, C-290/05 et C-333/05, EU:C:2006:652, points 40 à 42, ainsi que du 18 janvier 2007, *Brzeziński*, C-313/05, EU:C:2007:33, points 23 à 25).

38 Voir, notamment, arrêts du 21 juin 2007, *Commission/Italie* (C-173/05, EU:C:2007:362, points 30 à 32 et jurisprudence citée), ainsi que du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854, point 113 et jurisprudence citée).

39 Voir, notamment, arrêts du 5 octobre 1995, *Aprile* (C-125/94, EU:C:1995:309, points 39 et suiv.), ainsi que du 21 juin 2007, *Commission/Italie* (C-173/05, EU:C:2007:362, points 33 et 40).

40 Le gouvernement hongrois développe un raisonnement autour de l'idée que la taxe litigieuse pourrait constituer, en réalité, une mesure d'imposition intérieure, au sens de la jurisprudence relative à l'article 110 TFUE. Je note que des dispositions similaires, d'ailleurs de nature prohibitive, figurent aussi à l'article 50 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. Cependant, j'estime inutile que la Cour se prononce à cet égard, dès lors que la juridiction de renvoi ne l'interroge pas sur l'interprétation desdites dispositions et que celle-ci n'apparaît pas nécessaire aux fins de la solution du litige au principal (voir par analogie, notamment, arrêt du 19 septembre 2013, *Martin Y Paz Diffusion*, C-661/11, EU:C:2013:577, point 48). Au demeurant, le régime de taxation applicable aux véhicules immatriculés en Hongrie est tellement différent de celui applicable aux véhicules immatriculés dans un pays tiers que la qualification d'« imposition intérieure » est, selon moi, impossible à retenir (sur cette notion, voir, notamment, arrêt du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, point 41).

41 Voir note en bas de page 23 des présentes conclusions.

42 Je rappelle que les motifs de justification qui sont énoncés à l'article 36 TFUE, de même qu'à l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (à ce sujet, voir points 75 et suiv. des présentes conclusions), sont applicables exclusivement à l'égard de mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative, et non à l'égard de taxes d'effet équivalant à un droit de douane (voir, notamment, arrêt du 14 juin 1988, *Dansk Denkvat*, 29/87, EU:C:1988:299, point 32).

43 Ainsi, une charge pécuniaire qui répond aux critères de la qualification de taxe d'effet équivalant à un droit de douane peut néanmoins échapper à l'interdiction en découlant lorsqu'elle constitue « la rémunération d'un service effectivement rendu d'un montant proportionné audit service ou si elle relève d'un système général de redevances intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés et exportés, ou encore, sous certaines conditions, si elle est perçue en raison de contrôles effectués pour satisfaire aux obligations imposées par la réglementation communautaire » (voir, notamment, arrêts du 21 mars 1991, *Commission/Italie*, C-209/89, EU:C:1991:139, point 9, ainsi que du 8 novembre 2005, *Jersey Produce Marketing Organisation*, C-293/02, EU:C:2005:664, point 56).

de la réparation et l'entretien du réseau routier ne sauraient permettre d'imposer une taxe particulière aux opérateurs qui transportent des marchandises en franchissant les limites du territoire concerné, dans la mesure où un tel service ne bénéficie pas exclusivement à ces derniers et ne peut donc pas justifier l'exigence d'une contrepartie pécuniaire à leur égard⁴⁴.

66. Par conséquent, eu égard à la jurisprudence de la Cour relative à l'article 30 TFUE, je suis d'avis qu'une mesure nationale telle que celle en cause au principal constitue bien une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association et qu'elle est, dès lors, interdite par ledit article s'agissant des marchandises couvertes par l'union douanière existant entre l'Union européenne et la République de Turquie.

2. Sur l'existence d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation et sa justification éventuelle au regard des articles 5 et 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (deuxième question)

67. Les deux parties de la deuxième question préjudicielle, qui portent de façon successive sur les articles 5 et 7 de la décision n° 1/95 du conseil Conseil d'association, sont soumises par la juridiction de renvoi uniquement dans l'hypothèse où la Cour jugerait que la mesure nationale faisant l'objet du litige au principal ne doit pas être qualifiée de taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 4 de cette même décision.

68. Dès lors que je propose à la Cour de répondre à la première des questions posées en ce sens que ladite mesure constitue une taxe de cette nature, je préconise de ne pas apporter de réponse à la deuxième question, nonobstant l'objection formulée par Istanbul Lojistik, laquelle estime qu'il conviendrait de statuer sur ce point en tout état de cause. Cependant, comme cette partie le note elle-même, il ressort de la jurisprudence de la Cour portant sur l'articulation entre les dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des marchandises que les mesures de nature fiscale, comme celle ici en cause, relèvent en principe du champ d'application de dispositions spécifiques, à savoir celles de l'article 30 TFUE, et non de l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation, visée aux articles 34 et 36 TFUE, de sorte qu'il n'y a lieu d'examiner une mesure nationale au regard de ces derniers que si le premier de ces articles n'est pas applicable⁴⁵. Sachant que lesdits articles équivalent, en substance, respectivement aux articles 4, 5 et 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, il résulte de ce qui précède qu'une réponse affirmative à la première question rendrait inutile une réponse à la deuxième question. Néanmoins, j'examinerai celle-ci de façon subsidiaire, afin de couvrir l'hypothèse envisagée par la juridiction de renvoi.

a) Sur l'interprétation de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (première partie de la deuxième question)

69. Le premier volet de la deuxième question préjudicielle soulève le point de savoir si la taxe imposée aux véhicules immatriculés dans un pays tiers qui circulent en transit sur le territoire hongrois peut être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association et est donc interdite par cette disposition.

⁴⁴ Voir arrêt du 9 septembre 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, point 32).

⁴⁵ Voir, notamment, arrêts du 16 décembre 1992, Lornoy e.a. (C-17/91, EU:C:1992:514, points 14 et 15) ; du 17 juin 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, points 32 et suiv.), ainsi que du 18 janvier 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, point 50).

70. Dans la motivation de sa décision, la juridiction de renvoi établit une corrélation entre ledit article 5 et l'article 34 TFUE⁴⁶, dont les dispositions sont effectivement identiques en substance⁴⁷. Compte tenu de leur équivalence, il convient, comme le prévoit l'article 66 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, d'interpréter l'article 5 de cette dernière à la lumière des arrêts de la Cour relatifs à l'article 34 TFUE⁴⁸.

71. En vertu d'une jurisprudence constante, toute réglementation des États membres qui est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union européenne doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative⁴⁹. Il doit, selon moi, en aller de même, par analogie, pour une réglementation d'un État membre qui risque d'entraver, dans des conditions identiques, le commerce au sein de l'union douanière résultant de l'accord d'association CEE-Turquie.

72. Dans la présente affaire, pour rejeter la qualification de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, le gouvernement hongrois fait valoir que la taxe sur les véhicules automobiles en cause au principal a, certes, probablement un effet sur la libre circulation des marchandises, pouvant se refléter dans le prix de certains produits, mais que cet effet serait trop aléatoire et trop indirect pour être répréhensible, au sens de la jurisprudence de la Cour en la matière⁵⁰. Le gouvernement italien invoque aussi que la charge résultant de la norme litigieuse grève le moyen de transport, et non les marchandises elles-mêmes qui sont transportées par celui-ci.

73. Cependant, à supposer que la Cour juge que la réglementation en cause au principal ne relève pas du champ d'application de l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, je considère qu'elle est susceptible de générer une restriction au commerce entre l'Union et la République de Turquie, qui est contraire à l'article 5 de ladite décision. En effet, à l'instar d'Istanbul Lojistik et de la Commission, j'estime que la taxe litigieuse devrait, en ce cas, être qualifiée de mesure pouvant entraver ledit commerce dans la mesure où elle engendre des coûts additionnels pour les marchandises qui sont transportées par des véhicules immatriculés en Turquie et augmente donc le prix final de celles-ci⁵¹. En outre, même si cette réglementation hongroise affecte principalement les services de transport fournis par les transporteurs turcs, elle peut à mon avis être considérée comme constituant une telle mesure, dès lors que l'exercice de la liberté de circulation des marchandises est nécessairement lié au transport de ces dernières⁵². Ainsi, il m'apparaît que l'effet restrictif de la charge supplémentaire en question n'est pas trop indirect pour pouvoir être pris en compte.

46 Dans les éléments de réponse qu'elle donne – à titre subsidiaire – au sujet de la deuxième question, la Commission inclut non seulement ces dispositions relatives aux restrictions quantitatives à l'importation, qui sont visées par la juridiction de renvoi, mais aussi celles relatives aux restrictions quantitatives à l'exportation, qui figurent à l'article 6 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association et à l'article 35 TFUE. Toutefois, j'estime préférable de cantonner mes observations à l'objet de la question telle que soumise par la juridiction de renvoi.

47 En effet, l'article 34 TFUE interdit les restrictions quantitatives à l'importation et toutes les mesures d'effet équivalent entre les États membres de l'Union, tandis que ledit article 5 formule la même interdiction s'agissant des parties à l'accord d'association CEE-Turquie.

48 Voir, aussi, point 51 des présentes conclusions.

49 Voir, notamment, arrêts du 16 janvier 2014, *Juvelta* (C-481/12, EU:C:2014:11, point 16), ainsi que du 27 octobre 2016, *Audace e.a.* (C-114/15, EU:C:2016:813, point 66 et jurisprudence citée).

50 À cet égard, le gouvernement hongrois cite, notamment, les arrêts du 14 juillet 1994, *Peralta* (C-379/92, EU:C:1994:296, point 24), ainsi que du 21 septembre 1999, *BASF* (C-44/98, EU:C:1999:440, point 21).

51 Voir aussi point 55 des présentes conclusions.

52 En ce sens, la juridiction de renvoi souligne, à juste titre, que la Cour a déjà itérativement jugé, à propos du principe de la libre circulation des marchandises énoncé par le traité FUE, que les mesures affectant les transports sont susceptibles de constituer un obstacle aux échanges intracommunautaires de ces produits. À cet égard, elle vise, notamment, l'arrêt du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854), où la Cour a effectivement admis qu'une réglementation nationale qui interdit l'usage de certains modes de transport en des lieux donnés entrave la libre circulation des marchandises acheminées par ceux-ci (voir points 114 et suiv. ainsi que jurisprudence citée). Voir aussi point 60 des présentes conclusions.

74. Au vu de ces éléments, je propose, à titre subsidiaire, d'admettre que la mise en œuvre d'une taxe telle que celle en cause au principal puisse être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation des marchandises couvertes par l'union douanière conclue avec la Turquie, au sens de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, et donc relever de l'interdiction prévue par cette disposition.

b) Sur l'interprétation de l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association (seconde partie de la deuxième question)

75. Au cas où la Cour jugerait que la taxe en cause au principal constitue bien une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative prohibée par l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, le second volet de la deuxième question préjudicielle l'invite à déterminer, ensuite, si l'application de cette mesure pourrait, néanmoins, trouver une justification valable dans des motifs tirés de la sécurité routière et de la poursuite des infractions, au regard des dispositions de l'article 7 de cette même décision.

76. À l'instar de la juridiction de renvoi, d'Istanbul Lojistik et de la Commission, je considère que, en vertu de la règle prévue à l'article 66 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, l'article 7 de cette décision doit être interprété conformément à la jurisprudence de la Cour relative à l'article 36 TFUE, dès lors que le libellé dudit article 7 est analogue en substance à celui de ce dernier⁵³.

77. Il résulte de cette jurisprudence que la liste des justifications énumérées à l'article 36 TFUE – lesquelles permettent d'admettre des restrictions d'importation, d'exportation ou de transit dans la mesure où celles-ci poursuivent des objectifs d'intérêt général – a un caractère exhaustif et doit en principe faire l'objet d'une interprétation stricte, dès lors qu'il s'agit d'une dérogation au principe de la libre circulation des marchandises⁵⁴. La même approche doit, à mon avis, être retenue à l'égard de la liste qui est dressée à l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association.

78. Istanbul Lojistik fait valoir que ne figurent pas expressément dans cette liste d'exceptions les motifs invoqués, en l'espèce, par les autorités hongroises pour tenter de justifier la réglementation litigieuse, à savoir des impératifs tenant à la sécurité routière et à la poursuite des infractions, selon la défense présentée dans le litige au principal par l'autorité fiscale de second degré⁵⁵.

79. Cependant, j'observe que la Cour a déjà admis que la sécurité routière puisse être prise en considération au titre de l'article 30 CE, devenu l'article 36 TFUE⁵⁶. En effet, il ne saurait être exclu que la prévention de l'insécurité routière puisse se rattacher à des objectifs d'« ordre public » et/ou de « sécurité publique », au sens de ce dernier. Il en va de même, selon moi, de la nécessité de garantir la poursuite des infractions, qui est avancée comme justification par la défenderesse au principal⁵⁷. Il m'apparaît donc que le champ d'application matériel de l'article 36 TFUE et, par analogie, celui de l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association pourraient, en principe, inclure de tels motifs de justification.

53 En effet, les facteurs permettant de déroger aux prohibitions prévues aux articles 34 et 35 TFUE qui sont énumérés à l'article 36 TFUE sont les mêmes que ceux cités à l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association à l'égard des prohibitions prévues aux articles 5 et 6 de celle-ci. De surcroît, tant ledit article 36 que ledit article 7 imposent que de telles dérogations ne constituent « ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce », d'une part, entre les États membres et, d'autre part, entre les parties à l'accord d'association CEE-Turquie.

54 Voir, notamment, arrêts du 17 juin 1981, *Commission/Irlande* (113/80, EU:C:1981:139, point 7), ainsi que du 19 octobre 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:776, point 29).

55 Voir point 39 des présentes conclusions.

56 Voir arrêt du 11 juin 1987, *Gofette et Gilliard* (406/85, EU:C:1987:274, point 7).

57 En ce sens, dans les arrêts du 17 juin 1987, *Commission/Italie* (154/85, EU:C:1987:292, points 13 et 14), ainsi que du 30 avril 1991, *Boscher* (C-239/90, EU:C:1991:180, point 23), la Cour n'a pas exclu que l'objectif de prévenir le trafic de biens volés puisse constituer un motif d'ordre public, au sens dudit article 36, même si elle a estimé que les mesures litigieuses ne respectaient pas le principe de proportionnalité.

80. Par ailleurs, il ressort d'une jurisprudence bien établie de la Cour que, outre les motifs énumérés à l'article 36 TFUE, des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent aussi être prises en compte pour justifier des obstacles à la libre circulation des marchandises⁵⁸. J'estime que cette jurisprudence pourrait être transposée à l'égard de l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. Je note que la Cour a déjà jugé que la lutte contre la criminalité et la protection de la sécurité routière sont susceptibles de constituer des raisons de ce type⁵⁹. Cependant, la possibilité d'invoquer ces dernières est en principe réservée aux cas où les mesures nationales en cause sont indistinctement applicables⁶⁰, ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire à mon avis⁶¹.

81. Au demeurant, il n'est pas établi que les impératifs ayant été allégués par la défenderesse au principal, puis repris dans la deuxième question préjudicielle, correspondent bien aux objectifs ayant été poursuivis par le législateur hongrois lorsqu'il a adopté la réglementation litigieuse. À cet égard, je relève que des considérations différentes desdits impératifs, puisqu'elles sont principalement de nature budgétaire, figurent dans le préambule de la loi relative à la taxe sur les véhicules automobiles⁶². Or, la Cour a itérativement exclu que des arguments d'ordre économique puissent justifier une entrave à la libre circulation des marchandises⁶³.

82. En tout état de cause, comme le rappelle la juridiction de renvoi, il est de jurisprudence constante que, afin de pouvoir être justifiée par un objectif d'intérêt général, une mesure restrictive doit être non seulement nécessaire et appropriée pour atteindre le but légitime poursuivi, mais aussi proportionnée à celui-ci⁶⁴. Il incombe à l'autorité nationale qui entend se prévaloir des dispositions de l'article 36 TFUE et, par analogie, de l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association de démontrer que ces critères sont effectivement remplis dans le cas d'espèce⁶⁵.

83. En l'occurrence, à l'instar d'Istanbul Lojistik et de la Commission, j'estime que les autorités hongroises n'ont pas apporté d'éléments suffisamment probants en ce sens. Il m'apparaît que la taxe concernée ne constitue pas un instrument adéquat pour réaliser les objectifs d'intérêt général invoqués, puisqu'il est douteux que le fait de prélever cette taxe, sans autre contrôle, et ce, à un niveau plus contraignant à l'égard seulement de certaines catégories des véhicules poids lourds qui circulent en Hongrie – à savoir ceux immatriculés dans un pays tiers, par opposition à ceux immatriculés en Hongrie ou dans un autre État membre –, puisse réellement contribuer à améliorer la sécurité routière et favoriser la poursuite des infractions sur ce territoire.

58 La possibilité ouverte par l'arrêt du 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, dit « Cassis de Dijon » (120/78, EU:C:1979:42, points 8 et suiv.), a été maintes fois rappelée par la Cour ultérieurement (voir, notamment, arrêt du 16 avril 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239, point 28).

59 Voir, notamment, arrêts du 10 avril 2008, *Commission/Portugal* (C-265/06, EU:C:2008:210, point 38) ; du 10 février 2009, *Commission/Italie* (C-110/05, EU:C:2009:66, point 60), ainsi que du 6 octobre 2015, *Capoda Import-Export* (C-354/14, EU:C:2015:658, point 43).

60 Voir, notamment, arrêt du 17 juin 1981, *Commission/Irlande* (113/80, EU:C:1981:139, point 10). Il me semble que, dans sa jurisprudence plus récente, la Cour a moins mis l'accent sur cette condition (voir, notamment, arrêts du 1^{er} juillet 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, points 75 et 76, ainsi que du 12 novembre 2015, *Visnapu*, C-198/14, EU:C:2015:751, points 108 et 110).

61 Voir, aussi, point 84 des présentes conclusions.

62 Voir point 20 des présentes conclusions. Dans ses observations écrites et orales, le gouvernement hongrois a confirmé que le préambule de ladite loi indique que cette taxe a été considérée comme nécessaire aux fins d'augmenter les dotations budgétaires disponibles pour l'entretien des infrastructures routières. Il a ajouté que les nuisances générées plus particulièrement par les véhicules poids lourds justifiaient d'augmenter l'assiette de la taxe, afin de traiter aussi, au moins indirectement, des problèmes d'environnement et de sécurité routière.

63 Voir, notamment, arrêt du 25 octobre 2001, *Commission/Grèce* (C-398/98, EU:C:2001:565, point 30 et jurisprudence citée).

64 Voir, notamment, arrêt du 21 juin 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, point 48).

65 Voir, notamment, arrêts du 8 novembre 1979, *Denkavit Futtermittel* (251/78, EU:C:1979:252, point 24), ainsi que du 5 février 2004, *Commission/Italie* (C-270/02, EU:C:2004:78, points 22 et suiv.).

84. De surcroît, à supposer même que les conditions précédentes soient toutes réunies, il résulte du libellé final des deux articles susmentionnés qu'une telle mesure ne doit constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée. Or, étant donné que le régime de la taxe prélevée sur les véhicules automobiles circulant sur le territoire hongrois varie selon que le véhicule concerné est immatriculé en Hongrie, dans un autre État membre de l'Union ou dans un pays tiers⁶⁶, il m'apparaît que le traitement différencié et plus défavorable qui est appliqué dans ce dernier cas, sans raison objective démontrée, constitue⁶⁷ un facteur de discrimination arbitraire.

85. Ces considérations interdisent, selon moi, d'admettre les justifications qui sont invoquées par les autorités hongroises. En conclusion, je suis d'avis que, dans l'hypothèse où la taxe en cause au principal serait qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, les raisons avancées en défense ne sauraient être suffisantes pour justifier une telle mesure nationale en application de l'article 7 de ladite décision.

C. Sur la violation du principe de non-discrimination en raison de la nationalité au regard de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie (quatrième question)

86. La quatrième question préjudicielle s'inscrit dans le prolongement des première et deuxième questions, dans la mesure où elle porte sur le même cadre normatif que celles-ci, à savoir les obligations résultant des accords conclus entre la CE (devenue l'Union) et la Turquie⁶⁸. Il me paraît donc souhaitable d'en traiter avant d'examiner la troisième des questions posées par la juridiction de renvoi.

87. En substance, la Cour est interrogée sur le point de savoir si l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie, qui prohibe toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application dudit accord, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation telle que celle en cause au principal, dès lors qu'elle oblige les détenteurs de véhicules poids lourds immatriculés à l'étranger, en l'occurrence en Turquie, à s'acquitter d'une taxe spéciale tandis que les détenteurs de tels véhicules immatriculés dans un État membre de l'Union en sont exonérés⁶⁹.

88. Dans la motivation de sa décision, la juridiction de renvoi précise qu'elle se demande si la taxe litigieuse est discriminatoire à l'égard des transporteurs turcs et si elle doit, dès lors, être considérée comme incompatible avec l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie ainsi qu'avec l'article 18 TFUE. En effet, la teneur de ces deux articles est équivalente, puisque le paragraphe 1 de ce dernier pose un principe selon lequel toute discrimination en raison de la nationalité est interdite dans le domaine d'application des traités⁷⁰. J'ajoute que l'article 9 dudit accord fait expressément référence au même « principe [de non-discrimination] énoncé dans l'article 7 du traité instituant la [CEE] », lequel correspond à l'article 18 TFUE⁷¹.

⁶⁶ Sur ces différents régimes, voir points 43 et 55 des présentes conclusions.

⁶⁷ Entre autres facteurs de discrimination, j'observe qu'une modération de la taxe est prévue pour les véhicules qui sont équipés de suspensions pneumatiques, détériorant moins les routes, et/ou qui préservent l'environnement, mais uniquement s'ils sont immatriculés en Hongrie (voir points 24 et 25 des présentes conclusions), et non s'ils sont immatriculés à l'étranger.

⁶⁸ Même si la quatrième question est relative à l'accord d'association CEE-Turquie alors que les deux premières questions sont relatives à la décision n° 1/95 du Conseil d'association, ces instruments sont étroitement liés entre eux, puisque ladite décision a été adoptée dans le but de mettre en place la phase finale de l'union douanière instaurée entre les parties ayant conclu ledit accord, comme l'indiquent tant l'intitulé de cette décision que son préambule et son article 1^{er}.

⁶⁹ Sur cette exonération, voir point 42 des présentes conclusions.

⁷⁰ Principe également consacré à l'article 21, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Dans l'arrêt du 2 juin 2016, *Commission/Pays-Bas* (C-233/14, EU:C:2016:396, point 76), la Cour a rappelé que l'interdiction énoncée à l'article 18 TFUE s'applique dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit de l'Union.

⁷¹ L'article 37 du protocole additionnel audit accord prévoit une application spécifique de ce principe dans le domaine du travail, en énonçant que « [c]haque État membre accorde aux travailleurs de nationalité turque employés dans la Communauté un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux travailleurs ressortissant des autres États membres de la Communauté en ce qui concerne les conditions de travail et la rémunération ».

89. La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de répondre de façon spécifique à la quatrième question préjudicielle, dès lors que la problématique afférente à une éventuelle discrimination exercée en raison de la nationalité devrait déjà être examinée au titre des deux premières questions, si la Cour admettait que la réglementation nationale concernée entre dans le champ d'application des articles 4 à 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association et, partant, dans celui de l'accord d'association CEE-Turquie⁷².

90. Il est vrai, en particulier, que les États membres ne peuvent adopter des mesures restreignant la libre circulation des marchandises qui seraient justifiées par l'un des motifs énumérés à l'article 36 TFUE qu'à la condition qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire⁷³, critère qui devrait être analysé dans le cadre de la seconde partie de la deuxième question⁷⁴, si la Cour entendait se prononcer sur celle-ci.

91. Eu égard à la réponse affirmative que je recommande d'apporter à la première question, j'estime inutile de répondre à la quatrième question, dès lors qu'il suffit que la Cour constate l'existence d'une seule cause de non-conformité au droit de l'Union, parmi toutes celles évoquées en cascade par la juridiction de renvoi. Plus précisément, si la Cour considérait, comme je le préconise, que la réglementation en cause relève de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à un droit de douane qui est énoncée à l'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, il n'y aurait selon moi pas lieu, à la lumière de la jurisprudence portant sur l'articulation entre l'article 18 TFUE et les dispositions du traité FUE relatives aux libertés fondamentales de circulation⁷⁵, de procéder à l'interprétation de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie.

D. Sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres au regard de l'article 3, paragraphe 2, TFUE et de l'article 1^{er}, paragraphe 2 et paragraphe 3, sous a), du règlement n° 1072/2009 (troisième question)

92. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que la troisième question préjudicielle est posée seulement dans l'hypothèse où la Cour jugerait que la taxe en cause au principal ne constitue ni une taxe d'effet équivalant à un droit de douane ni une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens, respectivement, des articles 4 et 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. Eu égard à la réponse affirmative que je préconise d'apporter à la première des questions soumises à la Cour, il n'y a selon moi pas lieu de répondre à la troisième. Toutefois, je présenterai quelques observations à ce sujet, dans un souci d'exhaustivité.

93. En substance, la troisième question porte sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres s'agissant d'accords conclus avec des pays tiers en matière de transport international de marchandises par route. Il ressort de la décision de renvoi que la défenderesse au principal, à savoir l'autorité fiscale de second degré, a soutenu que la Hongrie serait libre de réglementer le transport international de marchandises par voie d'accords bilatéraux, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous g), TFUE, selon lequel « les compétences partagées entre l'Union et les États

72 À cet égard, elle cite l'arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, points 31 à 36), où il est rappelé que lorsqu'un État membre invoque des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une réglementation qui est de nature à entraver l'exercice de l'une des libertés prévues par les traités, cette justification doit être interprétée à la lumière des principes généraux du droit de l'Union, et notamment des droits fondamentaux garantis par la Charte, parmi lesquels figure le principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

73 Une règle équivalente figure tant à l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association qu'à l'article 29 in fine du protocole additionnel à l'accord d'association CEE-Turquie.

74 Voir points 75 et suiv. des présentes conclusions.

75 Voir, notamment, arrêts du 19 juin 2014, Strojírny Prostějov et ACO Industries Tábor (C-53/13 et C-80/13, EU:C:2014:2011, points 31 et suiv.) ; du 18 décembre 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, points 30 et suiv.), ainsi que du 29 octobre 2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, point 24), lesquels rappellent que l'article 18 TFUE ne trouve pas à s'appliquer lorsque des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services ou des capitaux sont applicables et prévoient des règles spécifiques de non-discrimination.

membres s'appliquent[, entre autres domaines, aux] transports », ainsi qu'au regard des dispositions du règlement n° 1072/2009. Ce point de vue est aussi celui des gouvernements hongrois et italien ainsi que de la Commission. En revanche, Istanbul Lojistik prétend que l'Union détiendrait une compétence exclusive implicite en ladite matière.

94. Concrètement, la juridiction de renvoi souhaite déterminer si les autorités de la Hongrie restent en droit d'exécuter l'accord bilatéral que cette dernière a signé avec la République de Turquie en 1968 et dont l'article 18, paragraphe 3, prévoit l'imposition de taxes sur les véhicules turcs qui effectuent un transport de marchandises transitant par le territoire hongrois⁷⁶. Elle se demande si la taxation faisant l'objet du litige au principal pourrait, dès lors, être mise en œuvre sur le fondement de cette disposition.

95. À cet égard, cette juridiction évoque la compétence exclusive de l'Union pour conclure des accords internationaux, qui est prévue à l'article 3, paragraphe 2, TFUE⁷⁷ et elle mentionne que, conformément à la jurisprudence de la Cour, « chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles »⁷⁸. Je rappelle que le principe ainsi énoncé a ultérieurement été encadré par la Cour, qui a notamment précisé que, puisque l'Union ne dispose que de compétences d'attribution⁷⁹, la compétence éventuelle de celle-ci, de surcroît de nature exclusive, doit trouver son fondement dans une analyse concrète des dispositions concernées⁸⁰.

96. À l'appui de sa demande, la juridiction de renvoi expose que le règlement n° 1072/2009 a justement établi des règles communes d'accès au marché du transport international de marchandises par route qui sont valables dans l'ensemble de l'Union et que, conformément à son considérant 3⁸¹ et à son article 1^{er}, paragraphe 2, première phrase⁸², cet instrument a vocation à s'appliquer dans tout État membre qui, comme cela a été le cas de la Hongrie dans le litige au principal, est traversé en transit par un véhicule transportant des marchandises au départ d'un pays tiers et à destination d'un État membre (ou inversement)⁸³.

76 L'obligation de régler les taxes dues « pour le transport de marchandises et pour couvrir les dépenses liées à l'entretien et à la réparation des routes » pèse sur ces véhicules turcs même pour les trajets en transit qu'ils effectuent à vide. En vertu du paragraphe 3 dudit article 18, les véhicules hongrois qui traversent la Turquie en transit doivent, réciproquement, s'acquitter des taxes de même nature en vigueur sur son territoire. Il ressort du paragraphe 2 de ce même article que les véhicules immatriculés dans l'un des États parties à cet accord bilatéral sont, en revanche, exonérés des taxes dues « pour le transport de marchandises, le droit de possession du véhicule ou l'utilisation des routes » lorsque le territoire de l'autre État partie est leur destination finale.

77 Aux termes dudit paragraphe 2, « [l']Union dispose [...] d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

78 La juridiction de renvoi vise les points 17 à 19 de l'arrêt du 31 mars 1971, *Commission/Conseil*, dit « AETR » (22/70, EU:C:1971:32).

79 Conformément à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE.

80 Voir, notamment, la jurisprudence citée dans la prise de position de l'avocat général Jääskinen relative à l'avis 1/13 [(Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), EU:C:2014:2292, points 58 et suiv.], ainsi que dans l'avis 1/13 (Adhésion d'États tiers à la convention de La Haye), du 14 octobre 2014 (EU:C:2014:2303, points 71 et suiv.) et dans l'avis 3/15 (Traité de Marrakech sur l'accès aux œuvres publiées), du 14 février 2017 (EU:C:2017:114, point 108).

81 Selon ce considérant 3, « [p]our offrir un cadre cohérent au transport international de marchandises par route dans l'ensemble de la Communauté, il convient que le [règlement n° 1072/2009] s'applique à tous les transports internationaux effectués sur le territoire communautaire. Les transports au départ d'États membres et à destination de pays tiers sont toujours, dans une large mesure, couverts par des accords bilatéraux conclus entre les États membres et ces pays tiers. Le présent règlement ne devrait donc pas s'appliquer à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l'État membre de chargement ou de déchargement tant que les accords nécessaires entre la Communauté et les pays tiers en question n'ont pas été conclus. Il devrait toutefois s'appliquer sur le territoire des États membres traversés en transit ».

82 Aux termes de ladite première phrase, le règlement n° 1072/2009 est applicable, « [d]ans le cas d'un transport au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa, [...] à la partie du trajet effectuée sur le territoire de tout État membre traversé en transit ».

83 Je rappelle que, en l'espèce, le véhicule soumis à la taxe litigieuse était parti de la Turquie pour se rendre en Allemagne, via la Hongrie.

97. Elle interroge la Cour, plus précisément, sur le point de savoir si, bien que l'Union ait légiféré en la matière, les autorités hongroises pourraient continuer à faire produire ses effets à l'accord Hongrie-Turquie⁸⁴ en invoquant l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 1072/2009, aux termes duquel « [d]ans l'attente de la conclusion des accords visés au paragraphe 2, [ce] règlement n'a pas d'incidence sur [...] les dispositions relatives aux transports au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa qui figurent dans des accords bilatéraux conclus par les États membres avec ces pays tiers»⁸⁵.

98. En effet, il résulte de la *seconde phrase* du paragraphe 2 de son article 1^{er} que le règlement n° 1072/2009 « *ne s'applique pas* à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l'État membre de chargement ou de déchargement *tant que l'accord nécessaire entre la Communauté et le pays tiers concerné n'a pas été conclu*»⁸⁶, à la différence de l'applicabilité dudit règlement qui est prévue à la *première phrase* de ce même paragraphe s'agissant des situations dans lesquelles un État membre de l'Union est seulement traversé en transit⁸⁷.

99. Toutefois, ladite seconde phrase n'est, à mon avis, pas pertinente en l'espèce puisque, comme l'indique Istanbul Lojistik et comme l'admet la juridiction de renvoi elle-même, le territoire hongrois a ici constitué seulement une voie de transit, et non le lieu de chargement ou de déchargement des marchandises concernées.

100. Surtout, à l'instar des gouvernements hongrois et italien ainsi que de la Commission, je souligne que le litige au principal ne relève pas du champ d'application matériel du règlement n° 1072/2009, étant donné que son article 2, point 1, prévoit que cet instrument vise uniquement les véhicules de transport de marchandises qui sont immatriculés dans un État membre de l'Union⁸⁸, alors que le véhicule ayant été soumis à la taxe hongroise par les décisions contestées était immatriculé en Turquie.

101. En conséquence, j'estime, subsidiairement, que dès lors que le règlement n° 1072/2009 n'est pas applicable dans un cas de figure tel que celui au principal, ses dispositions ne sauraient s'opposer à ce que les autorités hongroises puissent s'appuyer sur l'article 18, paragraphe 3, de l'accord Hongrie-Turquie pour imposer le paiement de la taxe litigieuse dans ce cas.

V. Conclusion

102. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions posées par le Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szeged, Hongrie) de la manière suivante :

L'article 4 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie, du 22 décembre 1995, relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière, doit être interprété en ce sens que constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'égard des marchandises couvertes par

⁸⁴ La juridiction de renvoi et Istanbul Lojistik s'opposent sur le point de savoir si cette possibilité est confirmée ou contredite par le rapport d'ICF Consulting Ltd qui est mentionné à la note en bas de page 28 des présentes conclusions (voir p. 6, point 2.1, et p. 8, point 2.2, dudit rapport).

⁸⁵ Le gouvernement hongrois soutient que l'Union n'aurait pas de compétence exclusive en ce domaine, aux motifs que cette disposition du règlement n° 1072/2009, qui tient expressément compte des accords bilatéraux conclus entre les États membres et les pays tiers, prévoit que de tels accords restent en vigueur tant qu'ils ne sont pas remplacés par des dispositions adoptées au niveau de l'Union.

⁸⁶ Souligné par mes soins. Des dispositions similaires figuraient déjà au troisième considérant et à l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO 1992, L 95, p. 1), que le règlement n° 1072/2009 a remplacé.

⁸⁷ Voir, également, son considérant 3, cité à la note en bas de page 81 des présentes conclusions.

⁸⁸ En effet, ledit point 1 définit la notion de « véhicule », au sens de ce règlement, comme étant tout « véhicule à moteur immatriculé dans un État membre ou un ensemble de véhicules couplés dont au moins le véhicule à moteur est immatriculé dans un État membre, utilisés exclusivement pour le transport de marchandises ».

ladite union, et est donc interdite par cet article, une taxe sur les véhicules automobiles telle que celle en cause au principal, qui est prélevée auprès de tous les détenteurs de véhicules poids lourds immatriculés dans un pays non-membre de l'Union européenne traversant le territoire de la Hongrie en transit, pour se rendre dans un autre État membre, et qui doit être acquittée lors de chaque franchissement de la frontière hongroise.

Eu égard à la réponse apportée à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles.