



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 26 avril 2018¹

Affaire C-629/16

CX
en présence de
Bezirkshauptmannschaft Schärding

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)]

« Renvoi préjudiciel – Transports internationaux par route – Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie – Article 9 – Protocole additionnel – Articles 41 et 42 – Libre prestation des services – Clause de “standstill” – Décision n° 1/95 du Conseil d’association CE-Turquie – Articles 5 et 7 – Libre circulation des marchandises – Mesures d’effet équivalant à des restrictions quantitatives – Transporteur turc de marchandises traversant un État membre en transit – Réglementation nationale soumettant un tel transport soit à une autorisation octroyée dans les limites d’un contingent fixé au titre d’un accord bilatéral conclu entre l’État membre et la Turquie, soit à un permis individuel délivré pour un transport présentant un intérêt public majeur »

I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle présentée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) s’inscrit dans le cadre d’un litige opposant le gérant d’une société de transport turque à une autorité administrative autrichienne qui lui a infligé une amende pour avoir réalisé un transport commercial de marchandises au départ de la Turquie et à destination de l’Allemagne en passant par l’Autriche, sans disposer de l’autorisation requise à cet effet.

2. En vertu de la réglementation autrichienne, le transport commercial international de marchandises par route à destination, à travers ou au départ du territoire autrichien ne peut être réalisé qu’au titre d’une autorisation. Pour les transporteurs ayant leur siège en Turquie (ci-après les « transporteurs turcs »), cette autorisation peut prendre la forme soit d’une autorisation délivrée dans les limites d’un contingent fixé au titre de l’accord bilatéral conclu entre la République d’Autriche et la République de Turquie sur le transport routier² (ci-après l’« accord Autriche-Turquie sur le transport routier »), soit d’un permis individuel délivré pour un seul transport présentant un intérêt public majeur. Un tel permis n’est délivré que si le demandeur établit à suffisance que le transport ne peut pas être évité par des mesures logistiques ni par le choix d’un autre moyen de transport.

¹ Langue originale : le français.

² Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (accord entre le ministre fédéral du Commerce, de l’Artisanat et de l’Industrie de la République d’Autriche et le ministre des Affaires étrangères de la République de Turquie relatif au transport international routier) (BGBl. 274/1970, dans la version du BGBl. 327/1976).

3. La juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la conformité du régime autrichien d'autorisation mis en place à l'égard des transporteurs turcs avec les dispositions régissant l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (ci-après l'« association CEE-Turquie »), notamment celles prévues par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie³ (ci-après l'« accord d'association CEE-Turquie »), par le protocole additionnel à l'accord d'association CEE-Turquie⁴ (ci-après le « protocole additionnel »), ainsi que par la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie⁵ (ci-après la « décision n° 1/95 du Conseil d'association »).

4. La juridiction de renvoi demande, tout d'abord, si le requérant au principal peut invoquer les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie pour soutenir que le régime autrichien d'autorisation constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, ou si ledit régime relève plutôt de la prestation des services de transport. La juridiction de renvoi demande, en outre, si le régime autrichien d'autorisation a un effet discriminatoire à l'encontre des transporteurs turcs, en violation de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie.

5. Dans les présentes conclusions, j'expliquerai les raisons pour lesquelles j'estime, d'une part, que la réglementation autrichienne en cause relève du domaine de la prestation des services de transport et, d'autre part, que les dispositions régissant l'association CEE-Turquie ne s'opposent pas à une telle réglementation, pour autant que la juridiction de renvoi se soit assurée que cette réglementation ne comporte pas une nouvelle restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. L'accord d'association CEE-Turquie

6. 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 ».

7. L'article 10 de l'accord stipule :

« 1. L'union douanière prévue à l'article 2, paragraphe 2, de l'accord s'étend à l'ensemble des échanges des marchandises.

3 Accord signé à Ankara le 12 septembre 1963 par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, 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).

4 Protocole signé à Bruxelles le 23 novembre 1970, 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. 3).

5 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).

2. L'union douanière comporte :

- l'interdiction entre les États membres de la Communauté et la Turquie, à l'importation comme à l'exportation, des droits de douane et taxes d'effet équivalent et des restrictions quantitatives, ainsi que de toute autre mesure d'effet équivalent visant à assurer à la production nationale une protection contraire aux objectifs de l'accord ;

[...] »

8. En vertu de l'article 14 de l'accord, « [l]es Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles 55, 56 et 58 à 65 inclus du traité instituant la Communauté pour éliminer entre elles les restrictions à la libre prestation des services ».

9. L'article 15 de l'accord prévoit que « [l]es conditions et modalités d'extension à la Turquie des dispositions du traité instituant la Communauté et des actes pris en application de ces dispositions en ce qui concerne les transports seront établies en tenant compte de la situation géographique de la Turquie ».

2. Le protocole additionnel

10. Figurant au chapitre II du titre II du protocole additionnel, intitulé « Droit d'établissement, services et transports », l'article 41 est ainsi libellé :

« 1. Les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

2. Le Conseil d'association fixe, conformément aux principes énoncés aux articles 13 et 14 de l'accord d'association, le rythme et les modalités selon lesquels les parties contractantes suppriment entre elles progressivement les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

Le Conseil d'association fixe ce rythme et ces modalités pour les différentes catégories d'activités, en tenant compte des dispositions analogues déjà prises par la Communauté dans ces domaines, ainsi que de la situation particulière de la Turquie sur le plan économique et social. Une priorité sera accordée aux activités contribuant particulièrement au développement de la production et des échanges. »

11. L'article 42, inséré au même chapitre du protocole additionnel, prévoit :

« 1. Le 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 chemin de fer, par route et par voie navigable.

[...] »

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

12. 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'Ankara, 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 ».

13. Figurant à la section II du chapitre premier de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, intitulé « Élimination des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent », l'article 5 dispose :

« Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les parties contractantes. »

14. Aux termes de l'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 ».

B. Le droit autrichien

1. La loi sur le transport routier de marchandises

15. Aux termes de l'article 1^{er} du Güterbeförderungsgesetz (loi sur le transport routier de marchandises) de 1995 (BGBl. 593/1995, dans la version publiée au BGBl. 96/2013, ci-après le « GütbefG »), la loi s'applique notamment « au transport commercial de marchandises réalisé par des entreprises de transport au moyen de véhicules à moteur routiers avec ou sans remorques dont le poids total admissible dépasse 3 500 kilos ».

16. L'article 2 du GütbefG, intitulé « Licences obligatoires et types de licence », prévoit :

« (1) Le transport commercial de marchandises au moyen de véhicules à moteur ne peut être réalisé qu'au titre d'une licence sauf disposition contraire de la présente loi (article 4). [...] »

17. L'article 7 du GütbefG, intitulé « Transport international », dispose :

« (1) Hormis les titulaires des licences visées à l'article 2, sont autorisées à réaliser un transport commercial de marchandises au moyen de véhicules à moteur, depuis des lieux situés en dehors du territoire fédéral vers ou à travers le territoire fédéral ou depuis des lieux situés sur le territoire fédéral vers l'étranger, les entreprises qui, en vertu de la réglementation applicable dans l'État sur le territoire duquel elles sont établies, peuvent transporter des marchandises au moyen de véhicules à moteur et sont titulaires d'une des autorisations suivantes :

1. une licence communautaire répondant au règlement (CE) n° 1072/2009⁶,
2. une autorisation délivrée au titre de la résolution du 14 juin 1973, du conseil de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT),
3. un permis de la ou du ministre des Transports, de l'Innovation et de la Technologie couvrant le transport à destination, à travers ou au départ de l'Autriche,
4. une autorisation délivrée par la ou le ministre des Transports, de l'Innovation et de la Technologie au titre d'un accord international [...] »

⁶ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (JO 2009, L 300, p. 72).

18. L'article 8 du GütbefG, intitulé « Délivrance des autorisations », prévoit :

« (1) Le permis visé à l'article 7, paragraphe 1, point 3, est délivré pour un seul transport de marchandises. Il ne sera délivré que pour un intérêt public majeur. Il appartient au demandeur d'établir à suffisance que le transport ne peut pas être évité par des mesures logistiques ni par le choix d'un autre moyen de transport. Le permis sera refusé lorsque (au vu en particulier des structures de transport en place sur le territoire fédéral) le transport de marchandises demandé ne répond pas à un besoin. Il convient de prendre en compte à ce titre les intérêts de l'économie et de la circulation de l'Autriche, la protection de la population et de l'environnement ainsi que la possibilité de réaliser le transport de marchandises en recourant à d'autres structures de transport. [...]

(3) Lorsque le volume du trafic international de marchandises le requiert, des accords peuvent être conclus au titre de la présente loi fédérale portant sur le transport international de marchandises visé à l'article 7. Les accords doivent permettre, au titre de la réciprocité, aux véhicules à moteur immatriculés à l'étranger de réaliser des transports à destination, à travers ou au départ de l'Autriche. Des contingents peuvent être fixés entre des États, dans des limites qui doivent prendre en compte les intérêts de l'économie et de la circulation de l'Autriche, la protection de la population et de l'environnement. [...]

(4) Le contingent convenu est réparti par une procédure simplifiée. L'autorité compétente peut émettre des attestations certifiant que les conditions arrêtées dans l'accord sont réunies et en particulier que le contingent convenu est respecté (autorisation de contingent) [...] »

19. L'article 9 du GütbefG dispose :

« (1) Le transporteur est tenu de faire en sorte que, lors de tout transport international de marchandises, les documents attestant les autorisations requises par l'article 7, paragraphe 1, dûment remplis et, le cas échéant, visés par l'autorité compétente, se trouvent à bord du véhicule.

(2) Le conducteur est tenu, lors de tout transport international de marchandises et pendant toute la durée du trajet, de disposer des documents attestant les autorisations requises par l'article 7, paragraphe 1, dûment remplis et, le cas échéant, visés par l'autorité compétente, et de les présenter aux autorités de contrôle lorsque celles-ci le demandent.

[...] »

20. L'article 23 du GütbefG, intitulé « Dispositions pénales », énonce :

« (1) [...] [C]ommet une infraction administrative, punie d'une amende pouvant aller jusqu'à 7 267 euros, celui qui, en tant qu'entrepreneur,

[...]

(3) réalise des transports visés aux articles 7 à 9 sans l'autorisation requise ou ne respecte pas des obligations ou interdictions d'accords internationaux ;

[...] »

2. L'accord Autriche-Turquie sur le transport routier

21. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier « [u]n document est requis pour les véhicules à moteur, y compris les remorques, immatriculés dans un des deux États et qui sont utilisés pour transporter des marchandises entre ces États ou les traverser ». Le paragraphe 2 de cet article stipule qu'« [a]ucun document n'est requis pour les trajets à vide et pour les véhicules à moteur dont la charge utile est inférieure à 2 tonnes ».

22. L'article 6 de cet accord prévoit :

« 1. Les documents sont établis pour les transporteurs. Ils autorisent le transport au moyen de véhicules à moteur remorques comprises.

2. Le document d'un État autorise la réalisation de transports à destination ou en provenance de l'autre État ainsi qu'à travers cet État.

3. Les documents doivent se trouver à bord durant le trajet sur le territoire de l'État couvert par les documents et doivent être présentés aux autorités de contrôle compétentes de cet État à leur demande. »

23. L'article 7 dudit accord dispose :

« 1. Les documents sont délivrés par les autorités compétentes de l'État d'immatriculation du véhicule au nom des autorités compétentes de l'autre État dans les limites du contingent fixé chaque année en concertation par les autorités compétentes des deux États jusqu'au 30 novembre de l'année suivante.

2. Les autorités compétentes des deux États échangent le nombre de formulaires nécessaires aux transports qui s'inscrivent dans cet accord. »

III. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

24. CX est le gérant de la société FU dont le siège se situe en Turquie et qui exerce l'activité de transport de marchandises.

25. Par décision du 17 mars 2015, le Bezirkshauptmannschaft Schärding (autorité administrative du district de Schärding, Autriche) a infligé à CX une amende de 1 453 euros (peine de substitution de 67 heures de privation de liberté) pour un transport commercial de marchandises (articles textiles) réalisé par FU, le 2 avril 2015, au départ de la Turquie à destination de l'Allemagne en passant par l'Autriche, sans disposer du permis requis à cet effet.

26. CX a contesté cette décision devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche, Autriche). Par jugement du 28 décembre 2015, ce dernier a rejeté le recours au motif que CX avait enfreint les dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 1, point 3, et de l'article 7, paragraphe 1, point 4, du GütbefG, ainsi que de l'article 4, point 1, et des articles 6 et 7 de l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier, le conducteur du véhicule n'ayant pas pu présenter le permis requis pour effectuer le transport international de marchandises entre l'Autriche et la Turquie.

27. CX a introduit un pourvoi contre cette décision devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative).

28. Par décision du 22 novembre 2016, parvenue à la Cour le 7 décembre 2016, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le droit de l'Union, et en particulier l'[accord d'association CEE-Turquie], le [protocole additionnel] ainsi que la décision n° 1/95 du Conseil d'association [...], s'oppose-t-il à une réglementation nationale en vertu de laquelle les entreprises de transport de marchandises ayant leur siège en République de Turquie ne peuvent réaliser de transport international commercial de marchandises au moyen de véhicules à moteur à destination ou à travers le territoire de la République d'Autriche que si elles disposent pour les véhicules à moteur de documents qui sont délivrés dans les limites d'un contingent fixé au titre d'un accord bilatéral entre [la République d'Autriche] et [la République de Turquie] ou qu'une autorisation leur a été délivrée pour un seul transport de marchandises étant entendu que celui-ci doit présenter un intérêt public majeur et qu'il appartient au demandeur d'établir à suffisance que le transport ne peut pas être évité par des mesures logistiques ni par le choix d'un autre moyen de transport ? »

29. Des observations écrites ont été déposées par CX, par les gouvernements autrichien et hongrois ainsi que par la Commission européenne. Ils ont chacun été représentés lors de l'audience du 31 janvier 2018.

IV. Analyse

A. *Propos introductifs*

30. En vertu de la réglementation autrichienne en cause, le transport commercial international de marchandises par route à destination, à travers ou au départ du territoire autrichien ne peut être réalisé qu'au titre d'une autorisation. Pour les transporteurs ayant leur siège dans un État membre de l'Union, cette autorisation peut prendre la forme d'une licence communautaire délivrée conformément au règlement n° 1072/2009⁷. Pour les transporteurs ayant leur siège dans un pays tiers, y compris en Turquie, cette autorisation peut, en revanche, prendre l'une des deux formes suivantes.

31. En premier lieu, conformément à l'article 7, paragraphe 1, point 4, du GütbefG, les transporteurs ayant leur siège dans un pays tiers peuvent bénéficier d'une autorisation délivrée au titre d'un accord international. En ce qui concerne les transporteurs turcs, l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier prévoit la fixation d'un contingent annuel des transports en concertation entre les autorités compétentes des deux États⁸. Ces autorisations sont octroyées aux transporteurs turcs par les autorités compétentes turques dans les limites du contingent fixé. Le gouvernement autrichien indique, à cet égard, qu'actuellement la République d'Autriche et la République de Turquie sont convenues d'un contingent annuel de 21 000 autorisations (contingent de base)⁹, auquel s'ajoute un

⁷ Ce règlement s'applique uniquement aux véhicules de transport immatriculés dans un État membre de l'Union. Voir article 1^{er}, paragraphe 1, et article 2, point 1 et point 2, sous a), dudit règlement, ainsi que mes conclusions dans l'affaire Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, point 100). Voir, en outre, article 7, paragraphe 1, point 1, du GütbefG.

⁸ Voir article 7, paragraphe 1, de l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier et article 8, paragraphes 3 et 4, du GütbefG.

⁹ Le gouvernement autrichien indique que les dernières négociations relatives au contingent ont eu lieu en 2014 et que, depuis lors, les autorités turques n'ont pas saisi les autorités autrichiennes en vue d'obtenir une adaptation du contingent. Le gouvernement autrichien explique, en outre, que chaque autorisation comprend deux trajets de transport et que le contingent des autorisations se fait par le biais d'une commission mixte sur la base des statistiques économiques.

nombre variable d'autorisations à titre de récompense¹⁰ ainsi que des autorisations octroyées dans le cadre de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (« autorisation CEMT »)¹¹. Au total, la Turquie disposerait chaque année d'environ 90 000 à 100 000 transports en transit par route à travers l'Autriche.

32. En second lieu, les transporteurs turcs ont la possibilité de demander un permis au titre de l'article 7, paragraphe 1, point 3, et de l'article 8, paragraphe 1, du *GütbefG* (« permis individuel »). Ce permis n'est délivré que pour un seul transport présentant un intérêt public majeur et qu'à la condition que le demandeur établisse à suffisance que le transport ne peut pas être évité par des mesures logistiques ni par le choix d'un autre moyen de transport¹².

33. Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le régime autrichien d'autorisation mis en place à l'égard des transporteurs turcs est compatible avec les dispositions régissant l'association CEE-Turquie.

34. CX fait valoir que tel n'est pas le cas. En premier lieu, ledit régime restreindrait la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie, en violation de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, en ne permettant le transit qu'à un nombre limité de transporteurs turcs. Le contingent fixé pour les transporteurs turcs serait insuffisant. Par conséquent, ces transporteurs seraient obligés d'utiliser la « *Rollende Landstraße* » (ferroulage)¹³, ce qui entraînerait des frais supplémentaires et prolongerait le temps de transport par rapport au transport par route¹⁴. Cela impliquerait que les marchandises venant de Turquie s'en trouveraient renchéries et qu'elles seraient en définitive moins concurrentielles. Les restrictions liées au contingentement des transports auraient donc des effets économiques importants pour les fabricants et les acheteurs de ces marchandises et saperaient l'efficacité de l'union douanière. En second lieu, le régime autrichien de contingentement des transports aboutirait à une discrimination à l'encontre des transporteurs turcs, en violation de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie, dès lors que les restrictions liées au contingentement ne valent pas pour les transporteurs de l'Union.

35. La juridiction de renvoi s'interroge, tout d'abord, sur le point de savoir si CX peut se fonder sur la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie, alors que FU est une entreprise de transport de marchandises qui ne fabrique pas elle-même les marchandises qu'elle transporte, et si CX peut soutenir, en particulier, que les conditions qui sont applicables à FU pour bénéficier de l'autorisation requise par le *GütbefG* constituent une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association. La juridiction de renvoi estime, à ce stade, que le cas d'espèce ne doit pas être examiné sous l'angle de la libre circulation des marchandises, car il apparaît, selon elle, que, dans l'accord d'association CEE-Turquie, la libre circulation des marchandises, la libre prestation de services et le secteur du transport sont

10 Le gouvernement autrichien explique que, pour trois trajets effectués par ferroulage, les transporteurs turcs reçoivent deux autorisations à titre de récompense.

11 S'agissant du régime CEMT, voir rapport n° 85830-TR de la Banque mondiale, du 28 mars 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, point 107, et rapport final d'ICF Consulting Ltd, du 14 octobre 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, élaboré à l'initiative de la Commission, p. 13 à 14. Ce dernier fait mention de 4 258 licences octroyées aux transporteurs turcs pour l'année 2014 (applicables pour des transports entre ou à travers des pays membres de la CEMT). En vertu de l'article 7, paragraphe 1, point 2, du *GütbefG*, une autorisation CEMT répond à l'exigence d'autorisation.

12 Le gouvernement autrichien indique que, en 2015 et en 2016, il n'y a pas eu de demandes de permis individuels, au titre de l'article 7, paragraphe 1, point 3, et de l'article 8, paragraphe 1, du *GütbefG*.

13 Il ressort de la décision de renvoi qu'il s'agit d'un transport combiné dans lequel le semi-remorque est transporté par chemin de fer.

14 Selon CX, le délai d'attente au terminal de ferroulage de Maribor atteint souvent 97 à 107 heures sur un tronçon de 260 kilomètres. Voir, à cet égard, rapport n° 85830-TR de la Banque mondiale, susmentionné, p. 54, qui fait mention de frais supplémentaires de 250 euros par camion par transit et d'un doublement du temps de transport.

considérés comme des matières distinctes les unes des autres, appelées à être mises en place par l'association à des degrés et rythmes différents. Il y aurait de sérieuses raisons de penser que le domaine des transports devrait être délibérément exclu et ne pas être mis en œuvre par le biais de la libre circulation des marchandises¹⁵.

36. Si la Cour devait estimer que CX peut invoquer la libre circulation des marchandises pour soutenir que la législation autrichienne en cause aboutit à une restriction de cette liberté ou, à tout le moins, à une discrimination à l'encontre des ressortissants turcs au sens de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie, se poserait alors, selon la juridiction de renvoi, la question de savoir si cette restriction est justifiée en vertu de l'article 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association.

37. Dans l'analyse qui suit, je traiterai, en premier lieu, la question de la qualification de la réglementation autrichienne en cause au regard des dispositions régissant l'association CEE-Turquie. À cet égard, j'expliquerai les raisons pour lesquelles je considère, à l'instar des gouvernements autrichien et hongrois ainsi que de la Commission, qu'une telle réglementation relève du domaine des services de transport et que les dispositions prévues par la décision n° 1/95 du Conseil d'association relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie, ne sont pas applicables à une telle réglementation (section B.1). En deuxième lieu, j'écarterai les arguments contraires invoqués par CX concernant la jurisprudence de la Cour relative à la libre circulation des marchandises (section B.2). En troisième lieu, j'examinerai la réglementation en cause au regard de la clause de « standstill », énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, qui prohibe l'introduction de nouvelles restrictions à la libre prestation des services (section B.3). Enfin, j'aborderai brièvement la question d'une éventuelle discrimination à l'encontre des transporteurs turcs au sens de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie (section B.4).

B. Sur la question préjudicielle

1. Sur la qualification de la réglementation en cause et les dispositions applicables à une telle réglementation

38. La question préjudicielle posée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) soulève, tout d'abord, une question relative à la qualification de la réglementation en cause au regard des dispositions régissant l'association CEE-Turquie¹⁶. Une telle réglementation relève-t-elle des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie ou plutôt de celles relatives à la prestation des services de transport ?

39. À l'instar des gouvernements autrichien et hongrois ainsi que de la Commission, je penche en faveur de la seconde hypothèse.

40. À cet égard, je me fonde sur les considérations suivantes.

¹⁵ À cet égard, la juridiction de renvoi fait référence à une décision rendue par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), le 30 juin 2011 (BVerwG, Urt. v. 30.6.2011 – 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

¹⁶ L'accord d'association CEE-Turquie, le protocole additionnel ainsi que la décision n° 1/95 du Conseil d'association font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. Voir, en ce sens, arrêt du 20 septembre 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, points 8 et 9 et jurisprudence citée).

41. Premièrement, il convient de constater que, dans le cadre de l'association CEE-Turquie, la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services et les transports constituent des matières distinctes qui sont soumises à des règles différentes¹⁷. Ces règles reflètent des degrés variables de libéralisation des marchés concernés. Alors que la libre circulation des *marchandises* entre l'Union et la Turquie est garantie notamment par les dispositions de la décision n° 1/95 du Conseil d'association relative à l'union douanière¹⁸, les domaines des *services* et des *transports* demeurent, en l'état actuel du développement de l'association CEE-Turquie, pour l'essentiel non libéralisés¹⁹.

42. S'agissant, en particulier, du domaine des transports, l'article 15 de l'accord d'association CEE-Turquie prévoit que « [l]es conditions et modalités d'extension à la Turquie des dispositions du traité instituant la Communauté et des actes pris en application de ces dispositions en ce qui concerne les transports seront établies en tenant compte de la situation géographique de la Turquie ». En outre, l'article 42 du protocole additionnel dispose que le Conseil d'association étend, selon les modalités qu'il arrête, en tenant compte de la situation géographique de la Turquie, les dispositions du traité instituant la Communauté applicables aux transports et qu'il peut, dans les mêmes conditions, étendre à la Turquie les actes pris par la Communauté en application de ces dispositions, notamment, pour les transports par route.

43. Toutefois, il convient de constater que, jusqu'à présent, le Conseil d'association n'a pas arrêté de modalités à cette fin. En l'état actuel du développement de l'association CEE-Turquie, il n'existe donc aucune réglementation spécifique en matière de transports²⁰.

44. Deuxièmement, s'agissant de la question de savoir si une législation nationale relève de l'une ou de l'autre des libertés de circulation, il y a lieu, selon une jurisprudence bien établie, de prendre en considération *l'objet* de la législation en cause²¹. Je considère que cela vaut également, par analogie, pour la qualification d'une réglementation nationale au regard des dispositions régissant l'association CEE-Turquie.

45. En ce qui concerne la réglementation autrichienne en cause au principal, je considère que celle-ci vise, pour l'essentiel, à déterminer les conditions à satisfaire en vue de la réalisation de transports commerciaux internationaux de marchandises par route à destination, à travers ou au départ du territoire autrichien²². À cet égard, cette réglementation prévoit notamment que de tels transports ne peuvent être réalisés qu'au titre d'une autorisation qui, pour les transporteurs turcs, peut prendre la forme soit d'une autorisation délivrée dans les limites du contingent fixé au titre de l'accord

17 Voir, notamment, articles 10, 14 et 15 de l'accord d'association CEE-Turquie, articles 2 à 30, 41 et 42 du protocole additionnel, ainsi qu'articles 2 à 7 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association.

18 Aux termes de son article 2, paragraphe 1, l'accord d'association CEE-Turquie a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre la Communauté économique européenne, d'une part, et la Turquie, d'autre part. À cet égard, le paragraphe 2 dudit article prévoit l'établissement progressif d'une union douanière en phases successives. La décision n° 1/95 du Conseil d'association fixe, ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, les modalités de mise en œuvre de la phase finale de l'union douanière entre la Communauté économique européenne et la Turquie résultant de l'accord d'association CEE-Turquie.

19 S'agissant de la clause de « standstill », énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, voir cependant points 75 à 80 des présentes conclusions.

20 Voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 98). S'agissant du domaine des *services*, le Conseil d'association a adopté, sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, du protocole additionnel, la décision n° 2/2000, du 11 avril 2000, sur l'ouverture de négociations visant à réaliser la libéralisation des services et l'ouverture réciproque des marchés publics entre la Communauté et la Turquie (JO 2000, L 138, p. 27). Toutefois, le Conseil d'association n'a pas réalisé jusqu'ici de libéralisation substantielle dans ce domaine. Voir arrêt du 24 septembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, points 13 et 46).

21 Voir arrêt du 7 septembre 2017, Eqiom et Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, point 40 et jurisprudence citée). À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, lorsqu'une mesure nationale se rattache tant à la libre circulation des marchandises qu'à la libre prestation des services, la Cour l'examine, en principe, au regard de l'une seulement de ces deux libertés fondamentales s'il s'avère que l'une de celles-ci est tout à fait secondaire par rapport à l'autre et peut lui être rattachée. Voir arrêt du 4 octobre 2011, Football Association Premier League e.a. (C-403/08 et C-429/08, EU:C:2011:631, point 78 et jurisprudence citée).

22 Cette analyse ne saurait être affectée par la circonstance selon laquelle, conformément à l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier, les trajets à vide sont dispensés du régime de contingentement. Voir point 21 des présentes conclusions.

Autriche-Turquie sur le transport routier, soit d'un permis individuel délivré pour les transports représentant un intérêt public majeur²³. En d'autres termes, la réglementation autrichienne en cause impose des restrictions à l'accès des transporteurs turcs au marché des transports internationaux routiers des marchandises.

46. Il ne fait pas de doute, selon moi, qu'une telle réglementation relève du domaine des services de transport.

47. D'une part, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la liberté de transporter des marchandises par route relève, dans l'économie générale des dispositions du traité, du domaine de la prestation des services en matière de transports²⁴. Je ne vois aucune raison pour qu'il en aille autrement dans le cadre des dispositions relatives à l'association CEE-Turquie.

48. D'autre part, il convient de constater qu'auparavant, les transports internationaux routiers de marchandises *entre États membres* étaient soumis à des régimes d'autorisation similaires à celui actuellement mis en place par la réglementation autrichienne en cause à l'égard des transporteurs turcs. Ces régimes se fondaient, en partie, sur des contingents bilatéraux entre États membres et, en partie, sur des contingents communautaires²⁵.

49. Dans l'arrêt Parlement/Conseil²⁶, la Cour a constaté que le Conseil avait manqué à ses obligations résultant de l'article 75 CEE (devenu article 91 TFUE), en s'étant abstenu, notamment, d'assurer la libre prestation des services en matière de transports internationaux. À la suite de cet arrêt, les contingents bilatéraux et communautaires ont été progressivement supprimés avant d'être remplacés, avec effet au 1^{er} janvier 1993, par le système de la licence communautaire non contingentée, actuellement en vigueur²⁷. Les actes relatifs au contingent communautaire et à la licence communautaire ont été adoptés au titre des dispositions du traité relatives à la politique commune des transports²⁸.

50. Cette évolution législative et judiciaire relative aux transports internationaux entre États membres confirme, à mes yeux, la conclusion selon laquelle une réglementation nationale telle que celle en cause, qui prévoit un régime d'autorisation en matière de transports internationaux routiers, doit être qualifiée de mesure relevant du domaine des services de transport.

23 Voir article 7, paragraphe 1, et article 8, paragraphes 1, 3 et 4, du *GütbefG*, ainsi qu'article 4, paragraphe 1, et article 7 de l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier. Voir, également, points 30 à 32 des présentes conclusions.

24 Arrêt du 11 juin 1987, *Bodin et Minguet & Thomas* (241/86, EU:C:1987:280, point 6). Au point 13 de cet arrêt, la Cour a constaté que l'application d'une législation nationale relative à la hauteur maximale des véhicules qui est conforme aux valeurs limites fixées par une directive communautaire ne saurait être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité CEE (devenu l'article 34 TFUE).

25 Voir règlement (CEE) n° 1018/68 du Conseil, du 19 juillet 1968, relatif à la constitution d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres (JO 1968, L 175, p. 13). Ce règlement a été suivi par le règlement (CEE) n° 2829/72 du Conseil, du 28 décembre 1972, relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres (JO 1972, L 298, p. 16), qui a été prorogé et modifié par le règlement (CEE) n° 3256/74 du Conseil, du 19 décembre 1974 (JO 1974, L 349, p. 5), à son tour prorogé par le règlement (CEE) n° 3331/75 du Conseil, du 18 décembre 1975 (JO 1975, L 329, p. 9), et remplacé, en définitive, par le règlement (CEE) n° 3164/76 du Conseil, du 16 décembre 1976, relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres (JO 1976, L 357, p. 1).

26 Arrêt du 22 mai 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 Voir règlement (CEE) n° 1841/88 du Conseil, du 21 juin 1988, modifiant le règlement n° 3164/76 (JO 1988, L 163, p. 1), qui prévoyait une augmentation du contingent communautaire durant une période transitoire et l'abolition, avec effet au 1^{er} janvier 1993, des contingents communautaires, des contingents bilatéraux entre États membres ainsi que des contingents applicables aux transports en transit à destination et en provenance de pays tiers, pour les transporteurs communautaires. Voir, en outre, 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). Ce règlement a été abrogé et remplacé par le règlement n° 1072/2009.

28 Plus particulièrement, l'article 75 du traité CEE et l'article 71 du traité CE (devenu l'article 91 du traité FUE).

51. Dans ce contexte, je considère que l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Lambregts Transportbedrijf*²⁹ mérite une attention particulière. Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité CEE [devenu l'article 91, paragraphe 1, sous a) et b), du traité FUE], relatif à la mise en œuvre par le Conseil de la politique commune des transports, ne confère pas aux ressortissants des États membres des droits dont ils peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales à l'encontre de décisions prises par des administrations nationales en 1982. En d'autres termes, la Cour a considéré que cette disposition n'a pas un effet direct qui lui permette d'être invoquée par un transporteur établi dans un État membre en vue de contester une décision administrative nationale relative aux autorisations de transport national et international.

52. À cet égard, la Cour a constaté, au point 14 de l'arrêt, qu'« en 1982, la libre circulation des services dans le domaine du transport international n'était [...] assurée qu'à l'intérieur ainsi qu'à partir ou à destination de l'État membre où l'entreprise est établie et sous réserve de l'obtention d'une autorisation de transport, conformément aux contingents bilatéraux ou communautaires en vigueur dans cet État membre »³⁰. La Cour a ainsi considéré qu'en l'absence de mise en œuvre par le Conseil du principe de libre circulation des services dans le domaine du transport international et national, conformément aux obligations lui incombant en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité CEE, de tels services ne pouvaient être réalisés que dans les limites des contingents bilatéraux et communautaires. Dans ce contexte, la Cour n'a procédé à aucun examen d'incidences éventuelles de ces contingents sur la libre circulation des marchandises.

53. Je considère que le même raisonnement s'applique *a fortiori* aux transports internationaux réalisés par des transporteurs turcs dans le cadre de l'association CEE-Turquie. À cet égard, il convient de prendre en considération que, alors que l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité CEE prévoyait l'*obligation* pour le Conseil d'établir une politique commune des transports³¹, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'extension à la République de Turquie des dispositions du traité en matière de transports n'est que *facultative*³². Dans ce contexte, la Cour a constaté que le Conseil d'association « bénéficie d'une marge d'appréciation considérablement plus étendue en matière de transports »³³. Sur cette base, je considère que, si la Cour n'a pas appliqué l'article 30 du traité CEE (devenu l'article 34 du traité FUE) dans l'affaire *Lambregts Transportbedrijf*³⁴, il n'y a pas lieu, à plus forte raison encore, d'appliquer l'article 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association dans la présente affaire.

54. Il s'ensuit, selon moi, qu'aussi longtemps que le Conseil d'association n'a pas adopté de règles relatives aux transports, conformément à l'article 15 de l'accord d'association CEE-Turquie et de l'article 42 du protocole additionnel³⁵, l'accès des transporteurs turcs au marché des transports internationaux demeure soumis aux conditions établies par les réglementations nationales des États membres et par les accords bilatéraux conclus entre les États membres et la République de Turquie³⁶. Dans ce contexte, le nombre d'autorisations de transport attribuées aux transporteurs turcs dépend

29 Arrêt du 13 juillet 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

30 Souligné par mes soins.

31 Voir, à cet égard, arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil (13/83, EU:C:1985:220, point 50).

32 À cet égard, la Cour fait référence à l'utilisation du verbe « peut » à l'article 42 du protocole additionnel. Voir arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.* (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 97).

33 Voir arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.* (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 96).

34 Arrêt du 13 juillet 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

35 Voir points 42 et 43 des présentes conclusions.

36 Voir, cependant, s'agissant de la clause de « standstill », énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, points 75 à 80 des présentes conclusions.

notamment des négociations menées, dans le cadre de tels accords, entre les États concernés. Je tiens à signaler que la majorité des États membres ont mis en place, sur la base des accords bilatéraux qu'ils ont conclus avec la République de Turquie, des régimes d'autorisation de transport présentant des similitudes avec celui en cause au principal³⁷.

55. La décision de procéder à une libéralisation du domaine des services de transport, dans le cadre de l'association CEE-Turquie, appartient aux seules parties contractantes, si elles l'estiment opportun, après une analyse approfondie des implications concrètes que cette opération serait susceptible d'avoir, au regard notamment des conditions de concurrence sur le marché des transports internationaux. Dans ce contexte, la libéralisation progressive des transports internationaux entre les États membres témoigne de la nécessité de faire accompagner une telle libéralisation par l'instauration des règles communes notamment en matière de transports³⁸.

56. Dans ces conditions, je considère que l'application par la Cour des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie à une réglementation telle que celle en cause au principal, risquerait de mener à une libéralisation, jusqu'alors non voulue par les parties contractantes, de l'accord d'association CEE-Turquie, du domaine des transports internationaux³⁹.

57. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je conclus qu'une réglementation telle que celle en cause au principal, relève du domaine des services de transport et que les dispositions prévues par la décision n° 1/95 du Conseil d'association relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie ne sont pas applicables à une telle réglementation.

58. Cette conclusion n'est pas susceptible d'être remise en cause par les arguments invoqués par CX, concernant la jurisprudence de la Cour relative à la libre circulation des marchandises. J'aborderai ces arguments ci-après.

2. Sur les arguments contraires invoqués

59. Au soutien de sa thèse selon laquelle les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie trouvent à s'appliquer à une réglementation telle que celle en cause, CX invoque un certain nombre d'arrêts de la Cour relatifs à cette liberté.

37 Pour une liste des accords bilatéraux conclus entre des États membres et la République de Turquie et les contingents fixés au titre desdits accords, voir annexe 14 du rapport n° 85830-TR de la Banque mondiale, susmentionné, et annexe C du rapport final d'ICF Consulting Ltd, susmentionné. S'agissant des différences entre les régimes des États membres, voir p. 8 à 13 du dernier de ces rapports. J'ajoute que le règlement n° 1072/2009 fait expressément mention de l'existence des accords bilatéraux relatifs aux transports entre les États membres et des pays tiers. Voir considérant 3 et article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), dudit règlement.

38 À cet égard, je tiens à relever, à titre d'exemple, que l'accord conclu entre l'Union et la Confédération suisse dans le domaine des transports vise, d'une part, à libéraliser l'accès des parties contractantes à leur marché des transports routier et ferroviaire des marchandises et des voyageurs et, d'autre part, à déterminer les modalités d'une politique coordonnée des transports. Voir article 1^{er}, paragraphe 1, de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (JO 2002, L 114, p. 91). Voir, en outre, Togan, S., et Bayar, G., « Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development », *The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, p.239.

39 La question d'une libéralisation éventuelle dudit domaine fait l'objet de plusieurs études. Voir, notamment, rapport n° 85830-TR de la Banque mondiale, susmentionné, points 99 à 113, et rapport final d'ICF Consulting Ltd, susmentionné, p. 36 et suiv. Ce dernier invoque une augmentation de la valeur du commerce CEE-Turquie d'approximativement 3,5 milliards d'euros en cas de libéralisation complète des transports internationaux entre l'Union et la Turquie.

60. En premier lieu, CX s'appuie sur l'arrêt rendu dans l'affaire Istanbul Lojistik⁴⁰. Dans cet arrêt, la Cour a constaté que constitue 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, une taxe sur les véhicules automobiles, qui doit être payée par les détenteurs des véhicules poids lourds immatriculés en Turquie transitant par le territoire hongrois⁴¹.

61. Selon CX, si la taxe hongroise de transit entrave la libre circulation des marchandises, il doit en aller de même pour la réglementation autrichienne en cause, dès lors que le régime de contingentement des transports prévu par cette réglementation représente une atteinte plus importante à la libre circulation des marchandises qu'une taxe de transit.

62. Cet argument n'emporte pas ma conviction.

63. À mon sens, la réglementation autrichienne en cause n'est pas assimilable à celle en cause dans l'affaire Istanbul Lojistik. D'une part, les deux réglementations se distinguent par leur *nature*. Dans l'affaire Istanbul Lojistik, il s'agissait ainsi d'une mesure fiscale (une taxe), alors que la présente affaire concerne une mesure de contingentement.

64. D'autre part, elles diffèrent également par leur *objet*. En effet, dans l'affaire Istanbul Lojistik, la Cour a considéré que « même si la taxe sur les véhicules automobiles n'est pas perçue sur des produits en tant que tels, elle frappe les marchandises transportées par des véhicules immatriculés dans un pays tiers, notamment la Turquie, lors du franchissement de la frontière hongroise, et *non pas [...] le service de transport* »⁴². En revanche, la réglementation autrichienne en cause dans la présente affaire vise précisément, comme je l'ai déjà exposé, à déterminer les conditions à satisfaire en vue de la réalisation de services de transport⁴³. Je précise que, dans l'affaire Istanbul Lojistik, la Cour s'est limitée à examiner la taxe en tant que telle et n'a procédé à aucun examen du régime de contingentement auquel cette taxe était liée⁴⁴.

65. En second lieu, CX invoque une série d'arrêts dans lesquels la Cour aurait reconnu le lien entre l'activité de transport des marchandises et la libre circulation des marchandises au sein de l'Union. Dans les arrêts concernés, la Cour a jugé que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 34 TFUE, notamment, une interdiction faite aux camions de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises de circuler sur un tronçon d'une autoroute constituant l'une des principales voies de communication terrestres dans la région concernée⁴⁵, et une réglementation imposant des durées et distances maximales brèves de transport d'animaux vivants destinés à l'abattage⁴⁶.

40 Arrêt du 19 octobre 2017 (C-65/16, EU:C:2017:770).

41 À cet égard, la Cour a constaté, en se référant notamment à l'article 66 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, que l'interprétation des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union est transposable aux dispositions qui concernent la libre circulation des marchandises au sein de l'union douanière résultant de l'accord CEE-Turquie. En vertu de cet article, les dispositions de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, dans la mesure où elles sont identiques en substance aux règles correspondantes du traité CE, devenu le traité FUE, sont interprétées conformément aux arrêts de la Cour en la matière. Voir arrêt du 19 octobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, points 38 et 44).

42 Souligné par mes soins. Voir arrêt du 19 octobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, point 46). À cet égard, la Cour a mis l'accent sur le fait que la taxe hongroise concernée devait être acquittée au moment de l'entrée des véhicules poids lourds sur le territoire hongrois et que le montant de cette taxe dépendait de critères qui étaient liés, notamment, à la quantité de marchandises pouvant être transportées et à leur destination. Voir point 45 dudit arrêt. Voir, également, mes conclusions dans l'affaire Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, point 59).

43 Voir point 45 des présentes conclusions.

44 Cela vaut également pour mes conclusions dans l'affaire Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Voir, notamment, points 49, 52 et 69 desdites conclusions.

45 Arrêts du 15 novembre 2005, Commission/Autriche (C-320/03, EU:C:2005:684), et du 21 décembre 2011, Commission/Autriche (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Arrêt du 11 mai 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX invoque, en outre, l'arrêt du 9 décembre 1997, Commission/France (C-265/95, EU:C:1997:595) concernant des actes de violence commis sur le territoire français à l'encontre de produits agricoles originaires d'autres États membres ; l'arrêt du 12 juin 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), portant sur une fermeture complète de l'autoroute du Brenner pendant près de 30 heures, et l'arrêt du 23 octobre 2003, Rioglass et Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), concernant une mesure de retenue en douane qui retardait la circulation des marchandises et pouvait aboutir à leur blocage complet.

66. Selon CX, il résulterait de cette jurisprudence qu'une réglementation telle que celle en cause au principal, si elle se rattache techniquement au transport de marchandises, restreint nécessairement la circulation des marchandises, en ne permettant le libre transit qu'à un nombre limité de transporteurs et en dirigeant ainsi des flux commerciaux vers d'autres itinéraires de remplacement ou sur des modes de transport qui entraînent un surcroît de temps et de frais⁴⁷.

67. Cet argument ne saurait prospérer.

68. Il convient, en effet, de constater que la jurisprudence invoquée par CX concernait des réglementations nationales ayant une nature bien différente de celle de la réglementation autrichienne en cause dans la présente affaire.

69. D'une part, les réglementations en question portaient non pas sur les conditions à satisfaire en vue de la réalisation de services de transport (*conditions d'accès au marché des transports*), comme en l'espèce, mais plutôt sur les conditions dans lesquelles peuvent être transportées certaines marchandises (*conditions de transport des marchandises*)⁴⁸. À cet égard, la Cour a considéré que les conditions imposées relatives au mode de transport, à la durée et à la distance de transport étaient de nature à restreindre la libre circulation des marchandises concernées⁴⁹.

70. D'autre part, contrairement à la réglementation autrichienne en cause, les réglementations concernées par la jurisprudence invoquée par CX ne ciblaient pas certains transporteurs, mais s'appliquaient de manière générale à tout transport de marchandises relevant de leur champ d'application. C'est dans cette optique que la Cour a considéré que les conditions de transport imposées étaient susceptibles d'entraver la libre circulation des marchandises concernées et, en particulier, leur libre transit⁵⁰.

71. Or, il convient de constater que la réglementation autrichienne en cause au principal n'impose aucune restriction quant aux conditions de transport des marchandises venant de la Turquie. En vertu de cette réglementation, ces marchandises peuvent, en effet, circuler librement par route à destination, à travers ou au départ du territoire autrichien. Seule la possibilité pour les *transporteurs turcs* de transporter ces marchandises est limitée. En d'autres termes, les marchandises turques peuvent circuler librement en Autriche, mais pas nécessairement dans des camions turcs. J'ajoute que cette réglementation ne cible pas les marchandises venant de Turquie mais s'applique également aux transports par des transporteurs turcs de marchandises venant des États membres, y compris de l'Autriche.

72. Il s'ensuit, selon moi, que, même à supposer que la réglementation autrichienne en cause relève des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, cette réglementation n'est pas incompatible avec le principe général de liberté de transit des marchandises à l'intérieur de l'Union, reconnu par la Cour comme conséquence de cette liberté⁵¹.

47 Voir, également, point 34 des présentes conclusions.

48 Voir, s'agissant de l'objet de la réglementation autrichienne en cause, point 45 des présentes conclusions.

49 Voir, à cet égard, arrêt du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854, point 114), où la Cour a relevé que l'interdiction aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes transportant certaines marchandises de circuler sur un tronçon de l'autoroute A12 faisait « obstacle à l'utilisation, dans ce couloir de transit transalpin, d'un mode de transport pour ces produits ».

50 Voir, notamment, arrêt du 15 novembre 2005, *Commission/Autriche* (C-320/03, EU:C:2005:684, point 66), d'où il ressort qu'« en interdisant aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes transportant certaines catégories de marchandises de circuler sur un tronçon routier de première importance, constituant l'une des principales voies de communication terrestres entre le sud de l'Allemagne et le nord de l'Italie, le règlement litigieux entrave la libre circulation des marchandises et, en particulier, leur libre transit ». Voir, également, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854, point 116). Voir, en outre, arrêt du 11 mai 1999, *Monsees* (C-350/97, EU:C:1999:242, point 23). Les arrêts du 9 décembre 1997, *Commission/France* (C-265/95, EU:C:1997:595) ; du 12 juin 2003, *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333), ainsi que du 23 octobre 2003, *Rioglass et Transremar* (C-115/02, EU:C:2003:587), concernaient des situations entraînant l'immobilisation complète des marchandises concernées.

51 Voir arrêt du 21 décembre 2011, *Commission/Autriche* (C-28/09, EU:C:2011:854, point 113 et jurisprudence citée). Le principe général de liberté de transit s'applique également dans le cadre de l'association CEE-Turquie. Voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2017, *Istanbul Lojistik* (C-65/16, EU:C:2017:770, points 42 et 44).

73. En conclusion, je considère que les arguments invoqués par CX ne sont pas susceptibles de remettre en cause la qualification de la réglementation autrichienne concernée en tant que mesure relevant du domaine des services de transport. Il en résulte que les dispositions prévues par la décision n° 1/95 du Conseil d'association relatives à la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie ne sont pas applicables à une telle réglementation.

74. Une telle réglementation doit toutefois respecter la clause de « standstill », énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel⁵². J'examinerai cette question dans la section suivante.

3. Sur la clause de « standstill » énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel

75. L'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel prévoit une clause de « standstill », aux termes de laquelle les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions, notamment à la libre prestation des services. Il résulte de la jurisprudence de la Cour que cette clause est susceptible de s'appliquer aux services de transport et qu'elle peut être invoquée par une entreprise établie en Turquie qui effectue légalement des prestations de services dans un État membre⁵³.

76. La clause de « standstill » prohibe de manière générale l'introduction de toute nouvelle mesure qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc notamment de la liberté de prestation des services sur le territoire d'un État membre à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de cet État membre⁵⁴. Afin de déterminer si ladite clause s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause, il importe donc d'examiner si celle-ci comporte une restriction à la libre prestation des services et, dans l'affirmative, si cette restriction doit être considérée comme nouvelle⁵⁵.

77. S'agissant, en premier lieu, de la question de savoir si la réglementation en cause au principal comporte une *restriction* à la libre prestation des services, j'estime que cette question appelle une réponse positive. Je rappelle, à cet égard, que, conformément à une jurisprudence constante, une réglementation interne qui subordonne l'exercice de prestations de services sur le territoire national, par une entreprise établie dans un autre État membre, à la délivrance d'une autorisation administrative constitue une restriction au principe fondamental consacré par l'article 56 TFUE⁵⁶.

78. S'agissant, en second lieu, de la question de savoir si la réglementation en cause constitue une restriction *nouvelle*, il convient de déterminer si cette réglementation présente un caractère de nouveauté, en ce sens qu'elle a pour conséquence d'aggraver la situation des transporteurs turcs par rapport à celle qui résultait des règles qui leur étaient applicables en Autriche à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de cet État membre⁵⁷.

52 La juridiction de renvoi ne s'interroge pas explicitement sur la clause de « standstill », énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, mais interroge la Cour, de manière générale, sur la conformité de la réglementation en cause avec ledit protocole. Je rappelle, à cet égard, que, conformément à la jurisprudence de la Cour, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité ses questions à l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de ses questions. À cet égard, il appartient à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments du droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige. Voir arrêt du 19 octobre 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, point 40).

53 Voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 92, 93, 102 et 105). Selon une jurisprudence constante, l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel a un effet direct. En conséquence, cette disposition peut être invoquée par les ressortissants turcs auxquels elle s'applique devant les juridictions des États membres. Voir arrêt du 24 septembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, point 38 et jurisprudence citée).

54 Voir arrêt du 24 septembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, point 39 et jurisprudence citée).

55 Voir arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 110).

56 Arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 111). Selon la jurisprudence de la Cour, les principes admis dans le cadre des articles du traité relatifs à la libre prestation de services doivent être transposés, dans la mesure du possible, aux ressortissants turcs pour éliminer entre les parties contractantes les restrictions à la libre prestation des services. Voir arrêt du 24 septembre 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, point 43 et jurisprudence citée).

57 Voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a. (C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 116).

79. À cet égard, le gouvernement autrichien indique que le système de contingentement prévu dans l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier était déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de la République d'Autriche, lors de son adhésion à l'Union le 1^{er} janvier 1995⁵⁸.

80. Sous réserve d'une vérification sur ce point qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, il semble donc que la réglementation autrichienne en cause ne comporte pas une nouvelle restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel⁵⁹.

4. Sur le principe de non-discrimination en raison de la nationalité au regard de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie

81. CX considère que la réglementation autrichienne en cause aboutit à une discrimination à l'encontre des transporteurs turcs, en violation de 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, dès lors que les restrictions liées au régime de contingentement des transports ne valent pas pour les transporteurs qui sont établis dans l'Union⁶⁰.

82. À l'instar des gouvernements autrichien et hongrois ainsi que de la Commission, je considère que l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie ne s'oppose pas à une réglementation telle que celle en cause au principal, et ce pour les motifs suivants.

83. En premier lieu, je considère que l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie n'est pas applicable à une telle réglementation. En effet, aux termes de son libellé, cette disposition s'applique « sans préjudice des dispositions particulières qui *pourraient être établies* en application de l'article 8 » dudit accord⁶¹. Si, en l'état actuel du développement de l'association CEE-Turquie, il n'existe pas de règles spécifiques en matière de transports⁶², il n'est pas à exclure que de telles règles puissent être adoptées par le Conseil d'association au titre de l'article 15 de l'accord d'association CEE-Turquie et de l'article 42 du protocole additionnel. Comme la Commission le relève à juste titre, le fait d'appliquer l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie à une réglementation telle que celle en cause au principal anticiperait donc sur le contenu d'une éventuelle réglementation en matière de transports.

84. En second lieu, même à supposer que l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie soit applicable à une réglementation telle que celle en cause au principal, je considère qu'une telle réglementation n'aboutit pas à une discrimination au sens de cette disposition.

58 À titre subsidiaire, le gouvernement autrichien fait valoir que la réglementation en cause est, en tout état de cause, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, notamment par les intérêts de l'économie et par la protection de la population et de l'environnement. Selon la Commission, aucun élément ne suggère une incompatibilité de la réglementation en cause avec la clause de « standstill ». CX et le gouvernement hongrois ne se sont pas exprimés sur la question de la conformité de la réglementation en cause avec la clause de « standstill ».

59 J'ajoute qu'à mon sens, l'adaptation continue de la *taille* du contingent fixé pour les transporteurs turcs au titre de l'accord Autriche-Turquie sur le transport routier ne saurait être considérée comme une nouvelle restriction au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel. À cet égard, je rappelle que le nombre d'autorisations est déterminé lors de négociations bilatérales entre les États concernés, en prenant compte notamment des intérêts liés à l'économie et du volume du trafic international. Voir point 54 des présentes conclusions et article 8, paragraphe 3, du *GütbefG*.

60 Voir point 34 des présentes conclusions.

61 Souligné par mes soins.

62 Voir point 43 des présentes conclusions.

85. À cet égard, il convient de constater que la réglementation autrichienne en cause n'opère aucune distinction en fonction du lieu de l'établissement du transporteur⁶³. Le traitement différencié invoqué par CX, selon que le transporteur est établi ou non dans un État membre, n'est que la conséquence des différents cadres réglementaires applicables aux transporteurs établis dans l'Union, d'une part, et aux transporteurs établis en Turquie, d'autre part. Alors que les premiers sont soumis aux règles communes relatives aux transports internationaux, notamment celles établies par le règlement n° 1072/2009, les derniers ne sont pas soumis à de telles règles.

86. Il s'ensuit que seuls les transporteurs établis dans l'Union ont la possibilité de se prévaloir d'une licence communautaire délivrée conformément au règlement n° 1072/2009, laquelle constitue l'une des formes d'autorisation répondant aux exigences de la réglementation autrichienne en cause. Pour les transporteurs turcs dont l'activité ne relève pas du champ d'application du règlement n° 1072/2009, cette possibilité n'existe pas et ces transporteurs sont donc obligés d'avoir recours à d'autres formes d'autorisation afin de satisfaire aux exigences de la réglementation autrichienne en cause⁶⁴. Cette différence, qui est due aux disparités entre les règles applicables aux transporteurs de l'Union et celles applicables aux transporteurs turcs, ne saurait être éliminée par le biais de l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie. En d'autres termes, je considère que cette disposition ne saurait être invoquée en vue d'obtenir une libéralisation du domaine des transports internationaux, jusqu'alors non voulue par les parties contractantes de l'accord d'association CEE-Turquie⁶⁵.

87. Sur cette base, je propose à la Cour de constater que l'article 9 de l'accord d'association CEE-Turquie ne s'oppose pas à une réglementation telle que celle en cause au principal.

V. Conclusion

88. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante à la question préjudicielle posée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).

L'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963 par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963, le protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, et 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, ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises de transport de marchandises ayant leur siège en Turquie ne peuvent réaliser de transport commercial de marchandises international au moyen de véhicules à moteur à destination ou à travers le territoire de l'Autriche que si elles disposent, pour les véhicules à moteur, de documents qui sont délivrés dans les limites d'un contingent fixé au titre d'un accord bilatéral entre la République d'Autriche et la République de Turquie ou qu'une autorisation leur a été délivrée pour un seul transport de marchandises, étant entendu que celui-ci doit présenter un intérêt public majeur et qu'il appartient au demandeur d'établir à suffisance que le transport ne peut pas être évité par des mesures logistiques ni par le choix d'un autre moyen de transport, pour autant que la juridiction de renvoi se soit assurée que cette réglementation ne comporte pas de nouvelle restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

⁶³ Voir points 15 à 20 des présentes conclusions.

⁶⁴ Voir points 30 à 32 des présentes conclusions.

⁶⁵ Voir, également, points 56 des présentes conclusions.