



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

11 juillet 2018*

« 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 – Réglementation nationale restreignant le droit des entreprises de transport de marchandises ayant leur siège en Turquie de faire circuler leurs véhicules sur le territoire de l’État membre concerné – Obligation d’obtenir soit une autorisation octroyée dans les limites d’un contingent fixé au titre d’un accord bilatéral conclu entre ledit État membre et la Turquie, soit un permis délivré pour un seul transport présentant un intérêt public majeur »

Dans l’affaire C-629/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 22 novembre 2016, parvenue à la Cour le 7 décembre 2016, dans la procédure engagée par

CX,

en présence de :

Bezirkshauptmannschaft Schärding,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M. A. Rosas, M^{mes} C. Toader, A. Prechal et M. E. Jarašiūnas (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 31 janvier 2018,

considérant les observations présentées :

- pour CX, par M^{es} V. Weiss, H. Wollmann et V. Wolfbauer, Rechtsanwälte,
- pour le gouvernement autrichien, par MM. S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer et G. Eberhard, en qualité d’agents,

* Langue de procédure : l’allemand.

- pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^{me} E. E. Sebestyén, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. W. Mölls et L. Havas ainsi que par M^{me} M. Afonso, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 26 avril 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, 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, ci-après l’« accord CEE-Turquie »), du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles, annexé à l’accord CEE-Turquie, 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) (ci-après le « protocole additionnel »), et 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 (JO 1996, L 35, p. 1, ci-après la « décision n° 1/95 du Conseil d’association »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’une procédure engagée par CX au sujet d’une amende qui lui a été infligée par le Bezirkshauptmannschaft Schärding (autorité administrative du district de Schärding, Autriche) pour avoir effectué un transport commercial de marchandises, au départ de la Turquie, sur le territoire autrichien sans disposer du permis requis.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 L’article 1^{er} de l’accord CEE-Turquie stipule :

« Par le présent accord une association est établie entre la Communauté économique européenne et la Turquie. »

- 4 Aux termes de l’article 2 de cet accord :

« 1. L’accord [CEE-Turquie] a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d’assurer le développement accéléré de l’économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l’emploi et des conditions de vie du peuple turc.

2. Pour la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe précédent, l’établissement progressif d’une union douanière est prévu dans les conditions et suivant les modalités indiquées aux articles 3, 4 et 5.

3. L’association comporte :

- a) Une phase préparatoire ;

- b) Une phase transitoire ;
- c) Une phase définitive. »

5 L'article 5 dudit accord prévoit :

« La phase définitive est fondée sur l'union douanière et implique le renforcement de la coordination des politiques économiques des Parties contractantes. »

6 L'article 7 de ce même accord dispose :

« Les Parties contractantes prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant de l'accord [CEE-Turquie].

Elles s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de l'accord [CEE-Turquie]. »

7 L'article 9 de l'accord CEE-Turquie est libellé comme suit :

« Les Parties contractantes reconnaissent que dans le domaine d'application de l'accord [CEE-Turquie], 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 [CEE]. »

8 Aux termes de l'article 10 de cet accord :

« 1. L'union douanière prévue à l'article 2 paragraphe 2 de l'accord [CEE-Turquie] s'étend à l'ensemble des échanges des marchandises.

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 [CEE-Turquie] ;

[...] »

9 L'article 14 dudit accord prévoit :

« Les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles 55, 56 et 58 à 65 inclus du traité [CEE] pour éliminer entre elles les restrictions à la libre prestation des services. »

10 L'article 15 du même accord stipule :

« Les conditions et modalités d'extension à la Turquie des dispositions du traité [CEE] 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. »

11 Aux termes de l'article 41 du protocole additionnel, faisant partie du chapitre II, intitulé « Droit d'établissement, services et transports », du titre II, lui-même intitulé « Circulation des personnes et des services », de ce protocole :

« 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 [CEE-Turquie], 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. »

12 L'article 42, paragraphe 1, du protocole additionnel dispose :

« 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 [CEE] 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. »

13 L'article 62 de ce protocole prévoit que ce dernier fait partie intégrante de l'accord CEE-Turquie.

14 Aux termes de l'article 1^{er} de la décision n° 1/95 du Conseil d'association :

« Sans préjudice des dispositions de l'accord [CEE-Turquie], de ses protocoles additionnel et complémentaire, le [Conseil d'association] 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. »

15 L'article 5 de cette décision, figurant au chapitre I, relatif à la libre circulation des marchandises et à la politique commerciale, sous la section II, intitulée « Élimination des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent », de ladite décision, énonce :

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

16 Aux termes de l'article 6 de ladite décision :

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

17 L'article 7 de la même décision est libellé comme suit :

« Les 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. »

Le droit autrichien

- 18 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du Güterbeförderungsgesetz 1995 (loi relative au transport routier de marchandises de 1995, BGBl. 593/1995), dans sa version publiée au BGBl. I, 96/2013 (ci-après le « GütbefG ») :

« La présente loi fédérale s'applique

1. 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 kilogrammes,

[...] »

- 19 L'article 2 de cette loi, intitulé « Licences obligatoires et types de licence », dispose, à son paragraphe 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). [...] »

- 20 L'article 7, paragraphe 1, de ladite loi est libellé comme suit :

« 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° 1072/2009 [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)],

2. une autorisation délivrée au titre de la [résolution du conseil de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), du 14 juin 1973, relative à la mise en vigueur d'un contingent multilatéral pour le transport routier international],

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. [...] »

- 21 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 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 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 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). [...]

(5) Un règlement du ministre fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie fixera la portée de la délivrance de l'autorisation de contingent visée au paragraphe 4, dans sa durée, son étendue et son objet, en définira la forme et la procédure et précisera l'aptitude professionnelle et les conditions d'exercice de l'activité commerciale du transporteur de marchandises requises pour se livrer au transport international de marchandises. Les nouveaux candidats au bénéfice d'une autorisation de contingent seront adéquatement pris en compte par rapport aux parts de marché des entrepreneurs déjà actifs dans le transport international de marchandises. [...] »

22 Aux termes de l'article 9 de cette loi :

« (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.

[...] »

23 L'article 23 de ladite loi prévoit :

« (1) [...] commet 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 autorisation requise ou ne respecte pas des obligations ou interdictions d'accords internationaux ;

[...] »

24 L'article 4 de l'Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (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 sa version publiée au BGBl. 327/1976 (ci-après l’« accord Autriche-Turquie relatif au transport routier »), est libellé comme suit :

« 1. Un 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.

2. Aucun document n’est requis pour les trajets à vide et pour les véhicules à moteur dont la charge utile est inférieure à 2 tonnes.

[...] »

25 L’article 6 de cet accord dispose :

« 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. »

26 Aux termes de l’article 7 dudit accord :

« 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. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

27 CX est le gérant de la société FU, ayant son siège en Turquie et exerçant une activité de transport international de marchandises.

28 Par décision du 17 juin 2015, l’autorité administrative du district de Schärding (Autriche) a infligé à CX une amende, d’un montant de 1 453 euros, au motif que FU a effectué un transport commercial de marchandises sans disposer du permis requis à cet effet. En l’occurrence, il s’agissait d’un transport d’articles textiles, effectué le 2 avril 2015, au départ de la Turquie et à destination de l’Allemagne, en passant par l’Autriche.

29 CX a contesté cette décision devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de la Haute-Autriche, Autriche). Par un jugement du 28 décembre 2015, ce dernier a rejeté le recours en jugeant que CX avait effectivement 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 relatif au transport routier, car le conducteur du véhicule n’avait pas été en mesure de présenter aux autorités compétentes le permis nécessaire pour effectuer un tel transport à travers le territoire autrichien.

- 30 CX a introduit devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) un recours en *Revision* contre ce jugement. Devant cette juridiction, CX a fait valoir que le contingent d'autorisations délivrées pour le transport international routier de marchandises à destination ou à travers le territoire de la République d'Autriche pour les transporteurs turcs est insuffisant, ce qui obligerait ces transporteurs à utiliser la *Rollende Landstraße* (« chaussée roulante »), permettant aux semi-remorques d'être transportés par chemin de fer, mais entraînant des frais supplémentaires et prolongeant le temps de transport par rapport au transport par route. Selon CX, ce contingentement annuel enfreint le régime d'association existant entre l'Union européenne et la République de Turquie, en particulier les articles 5 et 6 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, en ce qu'il restreint la libre circulation des marchandises au sein de cette association et opère une discrimination à l'encontre des transporteurs turcs, en raison de leur nationalité, contraire à l'article 9 de l'accord CEE-Turquie.
- 31 La juridiction de renvoi indique que, pour effectuer le transport de marchandises en cause au principal, CX aurait dû obtenir un permis du ministre des Transports, de l'Innovation et de la Technologie au titre de l'article 8, paragraphe 1, du *GütbefG* ou une autorisation délivrée au titre de l'accord Autriche-Turquie relatif au transport routier établissant un contingentement. La juridiction de renvoi précise qu'un permis pour un seul transport de marchandises ne peut être délivré, au titre des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 1, point 3, et de l'article 8, paragraphe 1, du *GütbefG*, que si ce transport présente un intérêt public majeur. Il appartiendrait au demandeur d'établir que le transport ne peut pas être effectué par d'autres mesures logistiques ni par un autre moyen de transport.
- 32 Elle relève que la question que soulève l'affaire dont elle est saisie est celle de savoir si un tel régime a un effet discriminatoire à l'encontre des transporteurs turcs. La juridiction de renvoi se demande, dans ce contexte, si CX peut se fonder sur la liberté de 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 lesdites marchandises.
- 33 À cet égard, la juridiction de renvoi est d'avis que le litige au principal doit être examiné non pas sous l'angle de la libre circulation des marchandises, mais au regard de la libre prestation des services dans le domaine des transports.
- 34 Dans ces conditions, 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 [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 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 ? »

Sur la question préjudicielle

- 35 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions de l'accord CEE-Turquie, du protocole additionnel et de la décision n° 1/95 du Conseil d'association doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises de transport routier de marchandises ayant leur siège en Turquie ne peuvent réaliser un tel transport à destination de cet État membre ou à travers le

territoire de celui-ci que si elles disposent de documents qui sont délivrés dans les limites d'un contingent fixé pour ce type de transport au titre de l'accord bilatéral conclu entre ledit État membre et la République de Turquie ou qu'un permis leur a été délivré en vertu d'un intérêt public majeur.

- 36 À cet égard, il y a lieu d'observer 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 différentes, reflétant, ainsi que l'ont relevé M. l'avocat général au point 41 de ses conclusions et la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle, une libéralisation variable des marchés concernés. En effet, alors que la libre circulation des marchandises entre l'Union et la Turquie est notamment régie par la décision n° 1/95 du Conseil d'association, les domaines des services et des transports demeurent, pour l'essentiel, non libéralisés en l'état actuel du développement de l'association CEE-Turquie.
- 37 Afin de déterminer si une législation nationale relève de l'une ou de l'autre de ces libertés, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'il y a lieu de prendre en considération l'objet de la législation en cause (arrêts du 23 janvier 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, point 29 et jurisprudence citée, ainsi que du 7 septembre 2017, Egiom et Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, point 40).
- 38 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le GütbefG prévoit un système d'autorisations de transport de marchandises sur le territoire national. Ce système peut, pour les transporteurs turcs, prendre la forme d'une autorisation délivrée dans les limites du contingent fixé au titre de l'accord Autriche-Turquie relatif au transport routier ou d'un permis délivré pour un seul transport présentant un intérêt public majeur. Ainsi, ladite réglementation impose des restrictions à l'accès des transporteurs turcs au marché des transports routiers internationaux de marchandises sur le territoire autrichien.
- 39 Dès lors, si la réglementation nationale en cause au principal porte, selon son intitulé, sur le transport de marchandises, elle a bien pour objet de déterminer les conditions à satisfaire en vue de la réalisation de l'activité de services de transport sur le territoire autrichien, et ce quelles que soient les marchandises transportées.
- 40 À cet égard, il y a lieu d'observer que la réglementation en cause au principal se distingue de celle qui était en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 octobre 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). Dans cette dernière affaire, qui concernait une taxe sur les véhicules poids lourds devant être acquittée au moment de leur entrée sur le territoire hongrois, tant au titre du trajet aller que du trajet retour et dont le montant dépendait de critères liés, notamment, à la quantité de marchandises pouvant être transportées ainsi qu'à leur destination, la Cour, aux points 45 et 46 de cet arrêt, a considéré que, même si ladite taxe sur les véhicules poids lourds n'était pas perçue sur les produits transportés en tant que tels, elle frappait néanmoins les marchandises transportées par des véhicules immatriculés dans un pays tiers, lors du franchissement de la frontière et devait, par suite, être examinée au regard des dispositions applicables en matière de liberté de circulation des marchandises.
- 41 En l'occurrence, la réglementation en cause au principal impose non pas de s'acquitter d'une taxe en lien avec le transport de marchandises, mais d'obtenir une autorisation préalable à l'accès au marché des transports sur le territoire autrichien, octroyée dans la limite d'un contingentement ou en vertu d'un intérêt public majeur, et ce indépendamment de la quantité de marchandises transportées.
- 42 Pour des entreprises de transport établies en Turquie, telle que celle dont CX est le gérant, la prestation de leurs services de transport routier sur le territoire autrichien dépend de cette autorisation. Ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général aux points 69 à 71 de ses conclusions, il s'ensuit que la réglementation nationale en cause au principal conditionne spécifiquement l'accès à un marché de services et ne saurait être qualifiée de la même manière que la réglementation, de nature fiscale, qui était en cause dans l'affaire visée au point 40 du présent arrêt.

- 43 Par conséquent, une réglementation telle que celle en cause au principal doit, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 37 du présent arrêt, être considérée comme relevant du domaine des services de transport et non du domaine de la libre circulation des marchandises, de sorte que les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises entre la République de Turquie et l'Union, telles que celles de la décision n° 1/95 du Conseil d'association, ne sont pas applicables au litige au principal. La circonstance, invoquée par CX, que le coût supplémentaire lié à l'éventuelle utilisation d'itinéraires ou de moyens de transport alternatifs peut avoir un effet indirect sur la circulation des marchandises est à cet égard dépourvue de pertinence. En effet, la possibilité d'un tel effet indirect de la réglementation en cause n'infirmes pas le constat que celle-ci a pour objet de soumettre à certaines conditions la prestation de services de transport.
- 44 Dès lors, il y a lieu d'examiner s'il existe, dans l'association entre la République de Turquie et l'Union, une disposition dans le domaine des services de transport qui s'oppose à une réglementation d'un État membre telle que celle en cause au principal.
- 45 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'article 15 de l'accord CEE-Turquie et de l'article 42, paragraphe 1, du protocole additionnel que les dispositions du droit de l'Union applicables aux transports et les actes pris en application de ces dispositions peuvent être étendus, par le Conseil d'association, à la République de Turquie en tenant compte notamment de la situation géographique de celle-ci. Cela implique que les règles à adopter en la matière ne sont pas nécessairement identiques à celles applicables au titre du traité FUE et que l'extension à la République de Turquie des dispositions de ce traité en matière de transport n'est que facultative (voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 96 et 97).
- 46 Or, jusqu'à présent, le Conseil d'association n'a pris aucune mesure visant à étendre à la République de Turquie les dispositions du droit de l'Union applicables aux services de transport, de sorte que, en l'état actuel du développement de l'association entre cet État tiers et l'Union, il n'existe aucune réglementation spécifique dans ce domaine.
- 47 Ainsi, aussi longtemps que le Conseil d'association n'aura pas adopté de règles relatives aux services de transport, conformément à l'article 15 de l'accord CEE-Turquie et à l'article 42, paragraphe 1, du protocole additionnel, les conditions d'accès des transporteurs turcs au marché des transports de l'Union demeureront régies par les réglementations nationales des États membres et par les accords bilatéraux conclus entre les États membres et la République de Turquie. Il en résulte que les services de transport ne peuvent être fournis, dans une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, que dans les limites des contingents fixés dans de tels accords bilatéraux ou de la réglementation nationale (voir, par analogie, arrêt du 13 juillet 1989, *Lambregts Transportbedrijf*, 4/88, EU:C:1989:320, point 14).
- 48 Cela étant, l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel est d'effet direct et peut donc être invoqué devant les juridictions nationales pour écarter l'application des règles de droit interne qui lui sont contraires (arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 58 et 59 ainsi que jurisprudence citée).
- 49 Cette disposition énonce une clause de *standstill*, comportant, pour ce qui concerne les États membres de l'Union, l'obligation de s'abstenir d'adopter toute nouvelle mesure qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'établissement d'un ressortissant turc ou la prestation d'un service par celui-ci à des conditions plus restrictives que celles qui étaient applicables lors de l'entrée en vigueur dudit protocole additionnel à l'égard de l'État membre concerné (voir arrêts du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 58, 59, 66 et jurisprudence citée ; du 19 février 2009, *Soysal et Savatli*, C-228/06, EU:C:2009:101, point 47 et jurisprudence citée ; du 24 septembre 2013, *Demirkan*, C-221/11, EU:C:2013:583, point 39 et jurisprudence citée, ainsi que du 10 juillet 2014, *Dogan*, C-138/13, EU:C:2014:2066, point 26), à savoir, pour la République d'Autriche, le 1^{er} janvier 1995.

- 50 Ainsi que la Cour l'a déjà précisé, cette obligation s'applique également dans le domaine des services de transport (arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, points 92 et 93).
- 51 Afin de déterminer si l'obligation de *standstill* ainsi énoncée s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, il importe d'examiner si cette dernière comporte une restriction à la libre prestation des services et, dans l'affirmative, si cette restriction doit être considérée comme nouvelle (arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 110).
- 52 S'agissant de la question de savoir si une réglementation nationale comporte une restriction à la libre prestation des services, il importe de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, 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 constitue une restriction au principe fondamental consacré par l'article 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 111 et jurisprudence citée).
- 53 En l'occurrence, il est constant que la réglementation nationale en cause au principal a précisément pour objet de subordonner l'exercice, par les entrepreneurs établis en Turquie, d'une activité de prestation de services dans le domaine des transports sur le territoire autrichien à la délivrance d'une autorisation préalable, sous la forme d'une autorisation délivrée dans les limites du contingent fixé au titre de l'accord Autriche-Turquie relatif au transport routier, ou d'un permis délivré pour un seul transport présentant un intérêt public majeur. Il en résulte une restriction du droit des personnes physiques ou morales établies en Turquie de fournir librement des prestations de services de transport sur le territoire autrichien.
- 54 Quant à la question de savoir si la réglementation nationale en cause au principal constitue une restriction nouvelle, ce que conteste le gouvernement autrichien, il incombe aux juridictions nationales, seules compétentes pour interpréter le droit interne, de déterminer si cette réglementation présente un caractère de nouveauté, en ce sens qu'elle a pour conséquence d'aggraver la situation des entrepreneurs turcs par rapport à celle qui résultait des règles qui leur étaient applicables en Autriche à la date de l'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de cet État membre, soit le 1^{er} janvier 1995 (voir, par analogie, arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 et C-369/01, EU:C:2003:572, point 116). Ainsi que l'a observé M. l'avocat général aux points 79 et 80 de ses conclusions, il semble, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que, au regard notamment du fait que le système de contingentement prévu par l'accord Autriche-Turquie existait déjà au moment de l'adhésion de la République d'Autriche à l'Union, il ne saurait être question de restriction nouvelle, au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.
- 55 Enfin, CX fait valoir, devant la juridiction de renvoi, que la réglementation nationale en cause au principal aboutit à une discrimination, en violation de l'article 9 de l'accord CEE-Turquie qui prohibe toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application dudit accord, dans la mesure où les restrictions liées au régime de contingentement en cause au principal ne valent que pour les transporteurs turcs et non pour ceux établis dans l'Union.
- 56 À cet égard, il y a lieu de relever que les transporteurs turcs ne sont pas spécifiquement visés par le système de contingentement ainsi mis en place, les autorités autrichiennes ayant conclu le même type d'accords prévoyant des contingentements avec d'autres États tiers. Par ailleurs, le règlement n° 1072/2009 prévoit l'obligation, à la charge des transporteurs établis dans l'Union, de détenir des licences communautaires pour être autorisés à exercer leur activité sur le territoire autrichien.
- 57 Partant, comme l'a également relevé M. l'avocat général au point 85 de ses conclusions, le traitement différencié invoqué par CX n'est que la conséquence d'une différence de cadres normatifs applicables aux transporteurs établis dans l'Union, d'une part, et aux transporteurs établis en Turquie ou dans

d'autres États tiers, d'autre part. Alors que les premiers sont soumis aux règles communes relatives aux transports internationaux, les autres sont soumis aux règles établies par les accords bilatéraux négociés notamment par leur État d'établissement.

- 58 Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions de l'accord CEE-Turquie, du protocole additionnel et de la décision n° 1/95 du Conseil d'association doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises de transport routier de marchandises ayant leur siège en Turquie ne peuvent réaliser un tel transport à destination de cet État membre ou à travers le territoire de celui-ci que si elles disposent de documents qui sont délivrés dans les limites d'un contingent fixé pour ce type de transport au titre de l'accord bilatéral conclu entre ledit État membre et la République de Turquie ou qu'un permis leur a été délivré en vertu d'un intérêt public majeur, pour autant que cette réglementation ne comporte pas de nouvelle restriction à la libre prestation des services, au sens de l'article 41, paragraphe 1, dudit protocole additionnel, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

- 59 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

Les dispositions de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, 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, conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963, du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles, conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, et 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, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle les entreprises de transport routier de marchandises ayant leur siège en Turquie ne peuvent réaliser un tel transport à destination de cet État membre ou à travers le territoire de celui-ci que si elles disposent de documents qui sont délivrés dans les limites d'un contingent fixé pour ce type de transport au titre de l'accord bilatéral conclu entre ledit État membre et la République de Turquie ou qu'un permis leur a été délivré en vertu d'un intérêt public majeur, pour autant que cette réglementation ne comporte pas de nouvelle restriction à la libre prestation des services, au sens de l'article 41, paragraphe 1, dudit protocole additionnel, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures