

Document 52005XC0126(01)

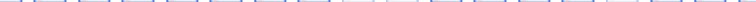
## Titre et référence

## Communication interprétative de la Commission sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises - Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

JO C 21 du 26.1.2005, p. 2–7 (ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, NL, PL, PT, SK, SL, FI, SV)

## Langues, formats et lien vers le JO

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GAHR IT LV LT HUMTNL PL PT RO SK S

PDF 

Journal officiel

## Affichage multilingue

## Francais (fr)

## Choisissez

### Choisissez

## Afficher

## Texte

26.1.2005

FR

Journal officiel de l'Union européenne

C.21/2

## COMMUNICATION INTERPRÉTATIVE DE LA COMMISSION

## **sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises**

(2005/C 21/02)

### (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

L'objectif de cette communication interprétative est principalement d'étudier et de clarifier la notion de «à titre temporaire» figurant dans les règlements communautaires sur les transports de cabotage. Si le règlement (CE) n° 12/98 relatif au transport de cabotage de voyageurs n'a pas fait l'objet de problèmes d'interprétation ou d'application, il n'en est pas de même pour le règlement (CEE) n° 3118/93 (1) du Conseil relatif au transport de cabotage de marchandises. Cette communication se concentre donc sur le cabotage des marchandises.

Le chapitre 1 définit la notion du cabotage et décrit le problème. Le chapitre 2 donne un aperçu de la situation actuelle du cabotage dans la Communauté en décrivant les aspects économiques et juridiques de ces opérations de transport ainsi que les problèmes rencontrés notamment au niveau de contrôles par les États membres. Le chapitre 3 fournit

des orientations juridiques qui ont été établies sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice tout en tenant compte des réglementations nationales dans ce domaine appliquées par les États membres. Les conclusions suivent dans le chapitre 4.

Cette communication est sans préjudice de la jurisprudence de la Cour de justice et le Tribunal de première instance concernant l'interprétation du Traité relatif au cabotage ainsi que du règlement (CEE) n° 3118/93.

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Le cabotage

Fondés sur l'article 71, premier paragraphe, alinéa b) du Traité CE, les règlements communautaires (2) en donnent la définition suivante: Tout transporteur non-résident, titulaire de la licence communautaire, est admis à effectuer, à titre temporaire et sans restrictions quantitatives, des transports nationaux par route dans un autre État membre sans y disposer d'un siège ou d'un établissement.

Une des deux caractéristiques essentielles du transport de cabotage est donc que cette prestation de service ne peut être effectuée qu'à titre temporaire.

### 1.2. Le problème

C'est à la demande des États membres de l'Union européenne que la Commission s'est penchée sur les problèmes posés par le transport de cabotage. En effet, le manque d'une définition du concept «à titre temporaire» dans la réglementation communautaire pose problème depuis quelque temps. Il crée une incertitude au niveau des opérateurs du secteur des transports quant à la portée exacte des opérations de cabotage. En outre, même si le traité d'adhésion prévoit des périodes transitoires en ce qui concerne le cabotage pour la plupart des nouveaux États membres, l'élargissement a provoqué chez les transporteurs routiers une réaction de crainte qui a amené les autorités nationales à réagir et à demander à la Commission d'interpréter la notion du caractère temporaire du cabotage.

Enfin, plusieurs États membres ont relevé la difficulté de contrôler les opérations de cabotage et, plus particulièrement, la période de référence. Certains d'entre eux ont fixé des durées au-delà desquelles les transporteurs doivent rentrer dans leur pays d'origine. Ils ont parfois aussi formalisé des critères afin de déterminer si une prestation de service ou un ensemble de prestations de services réalisées par un transporteur dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi répond au caractère temporaire.

## 2. LES ASPECTS JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES DU CABOTAGE

### 2.1. Les aspects économiques

Bien que les prestations de cabotage réalisées par les transporteurs immatriculés dans l'ensemble des États membres se sont montées à près de 11 milliards de tonnes kilomètres en 2002, ce qui correspond à une impressionnante progression de 25,3 % par rapport à 2000, la part du cabotage dans le total des prestations de transport routier demeure cependant très faible: au niveau de l'UE-14 (UE sauf la Grèce), en 2002, seulement 0,8 % de l'ensemble des activités de transport (national et international) consistaient en cabotage. Il faut cependant souligner que même si ce chiffre de 0,8 % apparaît peu élevé dans l'absolu, le problème du cabotage est perçu de plus en plus et devient une

préoccupation du fait de l'élargissement.

Selon Eurostat (3), pour les transporteurs des petits États membres, qui disposent de marchés nationaux limités ou qui sont situés à proximité de marchés de transport étrangers, le cabotage peut toutefois revêtir une importance considérable: en 2002, il a représenté respectivement 22 %, 4 % et 3 % de l'ensemble des activités de transport routier réalisées par les transporteurs luxembourgeois, belges et irlandais. En valeur absolue, les transporteurs du Benelux continuent d'être les plus actifs sur le marché du cabotage, dans la mesure où 55 % des prestations totales de cabotage sont à mettre au compte de ces trois seuls pays en 2002. Les transporteurs allemands, qui détiennent une part de marché de près de 15 %, sont également fort actifs.

La France et l'Allemagne sont les deux États membres préférés pour effectuer du transport de cabotage: ils comptent pour 31 % et 28 % du cabotage total. Le Royaume-Uni, avec 13 % du total, est le troisième pays le plus «caboté». Les pays situés à la périphérie de l'UE ont des parts nettement inférieures à 1 %.

## 2.2. Les aspects juridiques

### 2.2.1. Le cadre juridique — règlement (CEE) n° 3118/93

L'article premier du règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil stipule que tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est titulaire de la licence communautaire prévue au règlement (CEE) n° 881/92 est admis, aux conditions fixées dans le présent règlement, à effectuer à titre temporaire, des transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre, sans y disposer d'un siège ou d'un autre établissement.

La notion de «à titre temporaire» provient textuellement de l'article 50 (3) du Traité CE sur la libre prestation de services. Ni la Commission, ni le Conseil n'ont jugé nécessaire de préciser cette notion lors de l'adoption des règlements. Il est évident qu'il faut clairement distinguer une activité qui relève de la libre prestation de service, parce qu'elle est exercée à titre temporaire, d'une activité qui relève du droit d'établissement lorsqu'elle est exercée à titre permanent. Il découle des dispositions du Traité sur la libre prestation de services et sur le droit d'établissement qu'un opérateur économique doit respecter l'une de ces deux libertés fondamentales du droit communautaire, c'est-à-dire, que son activité, soit constitue une prestation de service, soit relève du droit d'établissement; l'un commence là où l'autre s'arrête. En conséquence, une réglementation nationale qui limite l'exercice de la prestation d'un service d'une manière ou d'une autre, oblige l'opérateur à s'établir à l'issue de la période limite et donc restreint le droit fondamental de la libre prestation de services.

Dans la pratique, on constate qu'il n'est pas facile d'indiquer clairement à partir de quel moment une activité cesse d'être temporaire et devient permanente. Cette indication est néanmoins nécessaire car les opérateurs économiques ont le droit de connaître l'étendue réelle de leurs possibilités à effectuer des opérations de cabotage, et les États membres ont le droit de protéger leur marché contre des prestataires de services qui, sous l'apparence d'une activité temporaire, exercent en réalité une activité permanente sans se soumettre aux règles concernant l'établissement de l'état d'accueil.

### 2.2.2. La jurisprudence de la Cour de Justice

La Cour de Justice de l'Union européenne n'a pas, au stade actuel, donné d'interprétation du caractère «temporaire» des prestations de transport. Elle a néanmoins défini des critères pour le caractère temporaire de la prestation de services.

Trois arrêts peuvent être utiles à la réflexion.

### **L'arrêt Gebhardt (4)**

Dans cette affaire, le Consiglio nazionale Forense (Italie) a adressé à la Cour de Justice une demande visant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 77/249/CEE tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats. Le Consiglio Nazionale Forense a notamment invité la Cour à se prononcer sur les critères — fondés sur la durée ou la fréquence des prestations fournies par l'avocat agissant dans le cadre du régime défini par la directive susmentionnée — à appliquer pour apprécier le caractère temporaire ou non de cette activité.

Suivant la Cour, la notion d'établissement au sens du traité est une notion très large, impliquant la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique d'un État membre autre que son État d'origine, et d'en tirer profit, favorisant ainsi l'interpénétration économique et sociale à l'intérieur de la Communauté dans le domaine des activités non salariées (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, point 21). En revanche, pour le cas où le prestataire d'un service se déplace dans un autre État membre, les dispositions du chapitre relatif aux services, et, notamment, l'article 60, troisième alinéa, du traité, prévoient que ce prestataire y exerce son activité à titre temporaire.

Statuant sur les questions qui lui sont posées, la Cour a dit pour droit:

- 1) Le caractère temporaire de la prestation de services, prévu par l'article 60, troisième alinéa, du traité CE, est à apprécier en fonction de sa durée, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité.
- 2) Le prestataire de services, au sens du traité, peut se doter, dans l'État membre d'accueil, de l'infrastructure nécessaire aux fins de l'accomplissement de sa prestation.
- 3) Un ressortissant d'un État membre qui, de façon stable et continue, exerce une activité professionnelle dans un autre État membre où, à partir d'un domicile professionnel, il s'adresse, entre autres, aux ressortissants de cet État, relève des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement et non de celui relatif aux services.

Il faut insister sur le fait que le seul critère de la durée ne suffit pas à déterminer si la ou les prestations de services sont effectuées dans un État membre à titre temporaire, comme l'a relevé l'avocat général dans ses conclusions, le caractère temporaire des activités en cause est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, périodicité ou continuité.

### **L'arrêt Schnitzer (5)**

Dans cette affaire, où il s'agissait de prestation de services artisanaux de crépissage, la Cour a réitéré l'argumentation de l'arrêt Gebhardt en statuant qu' «aucune disposition du traité ne permet de déterminer, de manière abstraite, la durée ou la fréquence à partir de laquelle la fourniture d'un service ou d'un certain type de service dans un autre État membre ne peut plus être considérée comme une prestation de services au sens du traité.»

Elle a ajouté que «le seul fait qu'un opérateur économique établi dans un État membre

fournisse des services identiques ou similaires de manière plus ou moins fréquente ou régulière dans un autre État membre sans y disposer d'une infrastructure lui permettant d'y exercer de façon stable et continue une activité professionnelle et, à partir de ladite infrastructure, de s'adresser, entre autres, aux ressortissants de cet État membre, ne suffit pas à le considérer comme établi dans ledit État membre».

Il en découle que ni la périodicité ou la fréquence, ni la continuité d'une activité ne peuvent être utilisées comme le seul critère afin d'établir si cette activité relève de la libre prestation de services ou de l'établissement.

### **Arrêt Andreas Hoves (6)**

Il s'agit d'une affaire qui doit déterminer si une entreprise de transport dont le siège social est situé au Luxembourg et qui effectue du transport de cabotage en Allemagne est redevable dans cet État, de la taxe sur les véhicules automoteurs au titre des poids lourds immatriculés au Luxembourg.

Dans ses conclusions, l'avocat général a relevé que «le transport de cabotage revêt, par définition, un caractère temporaire, en exigeant que le transporteur ne dispose pas d'un siège ou d'un établissement dans l'État membre d'accueil. Le cabotage est, de par sa nature même, une activité limitée dans le temps, dès lors qu'il s'agit d'une prestation de services dépourvue de l'élément de permanence qui caractérise la possession d'un siège.»

La Cour a précisé que le caractère temporaire des activités en cause est à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence, périodicité ou continuité.

Le critère temporel est dès lors intimement lié au critère d'absence de siège et d'établissement dans l'état d'accueil.

#### **2.2.3. Les réglementations nationales**

La Commission a convoqué une réunion d'experts nationaux en décembre 2003 pour examiner les difficultés apparues au cours des dernières années concernant l'application du caractère «temporaire» inhérent aux opérations de cabotage. Elle a permis de répertorier les pratiques nationales existantes qui démontrent la nécessité d'une approche commune.

Le Royaume-Uni a adopté, le 1<sup>er</sup> décembre 2002, une interprétation de la notion de «temporaire» qui stipule que le transporteur doit pouvoir prouver que le véhicule a quitté le pays au moins une fois par mois.

La Grèce a adopté, par circulaire datée du 8 décembre 1998, une limite de temps pour les opérations de cabotage des autres États membres fixée à maximum deux mois par an (sur base de la durée de validité des anciennes autorisations de cabotage). Suite à une intervention des services de la Commission, cette circulaire a été remplacée par une autre datée du 19 avril 2000. Cette circulaire n'indique plus de limite de temps mais introduit une interprétation de la notion «temporaire» pour les camions immatriculés dans un autre État membre de l'UE et circulant sur le territoire grec:

- Les activités d'une entreprise de transport doivent être exclusivement temporaires et en aucun cas revêtir un caractère permanent, fréquent, régulier, ou continu;
- Le fait pour les véhicules d'une entreprise qui pratique le cabotage de ne jamais quitter le territoire de l'État membre d'accueil constitue une infraction au règlement

(CEE) n° 3118/93;

- Les activités doivent être effectuées exclusivement à titre occasionnel, à intervalles significatifs et non fréquents;
- Le transporteur doit être en mesure de prouver que le véhicule a quitté le territoire de l'État membre d'accueil à un moment déterminé, et au moins une fois par mois.

Ces critères serviront à guider les contrôles pour déterminer, au cas par cas, si les activités sont autorisées par le règlement (CEE) n° 3118/93.

La France a instauré par circulaire du 22 janvier 2002, une limitation du cabotage prévoyant que «tout véhicule restant plus d'une semaine sans interruption en cabotage sur le territoire national doit être considéré comme étant en infraction». Le Conseil d'État français, saisi en référé, s'est prononcé pour la suspension de l'exécution de cette circulaire et puis pour l'annulation en considérant que la circulaire attaquée, qui fixe des dispositions impératives à caractère général, a édicté des règles nouvelles relatives au cabotage pour la fixation desquelles le ministre des transports était incompétent.

La Commission est intervenue auprès des autorités françaises pour dénoncer cette limitation abusive, qui, par la suite, a été supprimée par un arrêt du Conseil d'État.

L'Italie a récemment, par décret ministériel du 29 avril 2004, limité les transports de cabotage effectués par des entreprises communautaires en Italie à une durée de 15 jours par mois et à cinq jours consécutifs au maximum. De plus, le décret ministériel oblige les transporteurs à avoir à bord du véhicule un livret de comptes rendus de transports nationaux de cabotage qui doit être délivré, selon le décret du directeur général du 31 mai 2004, par le Ministère des Transports italien.

### **3. ÉLÉMENTS D'APPRECIATION DU CARACTÈRE TEMPORAIRE DU CABOTAGE**

Il découle de l'exposé ci-dessus que, pour définir le caractère temporaire des opérations de cabotage, il faut prendre en considération et tenir compte de tous les éléments et circonstances qui se rattachent à une opération déterminée.

#### **3.1.1. Les quatre critères (durée, fréquence, périodicité et continuité)**

Sans être les seuls éléments déterminants, les quatre critères d'appréciation du caractère temporaire des opérations de cabotage établis par la Cour de Justice constituent une bonne base d'analyse. Ces critères ne peuvent être appliqués de manière automatique. Ils doivent servir de référence pour les contrôles mais ils n'exonèrent pas les autorités nationales d'effectuer une analyse des circonstances particulières de chaque situation.

La durée représente l'espace de temps (semaines, mois) durant lequel un opérateur effectue une ou plusieurs opérations de cabotage sur le territoire d'un État membre autre que celui d'établissement du transporteur. La durée est fortement liée à la fréquence qui fixe le nombre d'opérations de cabotage effectuées par mois ou par an. Concrètement, le caractère temporaire des prestations de services doit s'évaluer différemment lorsqu'un transporteur effectue des opérations de cabotage au cours de deux périodes (critère de la fréquence des prestations) de 20 jours (critère de la durée de chaque prestation) durant une même année ou s'il effectue des opérations de cabotage durant 12 périodes de 20 jours au cours de la même année.

Les services de la Commission ont considéré de manière négative une circulaire adoptée

par les autorités françaises limitant les opérations de cabotage à une semaine. Outre la période très courte fixée par la France, c'était le caractère automatique de l'application de ce critère temporel qui a été dénoncé par les services de la Commission.

Le règlement (CEE) n° 3118/93 prévoyait une libéralisation progressive des transports de cabotage jusqu'au 1 juillet 1998. Pendant une période de 4 ans et demi les États membres disposaient chacun d'un contingent d'autorisations d'une durée de deux mois. Une telle autorisation pouvait être transformée en deux autorisations de courte durée, valables pour un mois. Chaque autorisation n'était valable que pour une seule période de un ou de deux mois.

Pour répondre aux problèmes décrits à la section 2.1, une durée de un à deux mois au-delà de laquelle les opérations de cabotage sur un même territoire ne sont plus permises pourrait être acceptable dans la mesure où elle serait appliquée, au cas par cas, par les États membres.

A défaut de pouvoir être appliquée de manière stricte, automatique et isolée, cette limite constituera à tout le moins une référence utile. Au delà de cette période, le véhicule devrait normalement rentrer dans son pays d'immatriculation. La Commission examinera en tout cas les mesures prises par les États membres au regard des quatre critères établis par la Cour de Justice.

La notion de périodicité ne doit pas être confondue avec la fréquence. La périodicité indique la régularité des opérations de cabotage, c'est-à-dire, si le cabotage est effectué occasionnellement ou plutôt régulièrement. A ce niveau il faut prendre en compte, par exemple, le type de relations — régulières — ou occasionnelles — avec les clients établis dans l'État dans lequel les opérations de cabotage sont réalisées.

Enfin, la continuité signifie que dans une période donnée, un transporteur n'effectue que des opérations de cabotage. L'élément essentiel est la permanence ou la constance des opérations.

### **3.1.2. Autres facteurs à considérer**

Il ressort également de l'arrêt Gebhardt qu'il convient d'évaluer tous les éléments qui se rattachent à la prestation de service. L'analyse des conditions d'utilisation du véhicule est certainement utile, par exemple le nombre de journées de présence du camion sur le territoire d'un État membre. D'autres facteurs qui entourent l'exercice de l'activité de cabotage doivent être également pris en compte, par exemple la question de savoir qui organise les opérations de transport et où se trouve le lieu du centre d'opérations. Le nombre de camions employés par un opérateur joue aussi un rôle.

Ainsi, pourrait-on imaginer une situation dans laquelle une entreprise de transport dispose de deux camions et d'un seul chauffeur. Le camion n° 1 sort du territoire de l'État «caboté» après 20 jours et ne revient sur ce même territoire qu'après 20 jours. Au cours de la période durant laquelle le camion n°1 n'est plus sur le territoire de l'État «caboté», c'est le camion n° 2 de l'entreprise qui effectue (avec le même chauffeur) des opérations de cabotage pendant 20 jours. La conclusion est évidente: cette entreprise unipersonnelle effectue clairement des activités permanentes sur le territoire de cet État, alors que le seul examen de l'utilisation des deux camions aurait conduit à une conclusion différente.

Il ressort de ces quelques considérations qu'il est très difficile de fixer un ou plusieurs critères qui, appliqués de manière automatique, conduiraient à la conclusion qu'une

opération ou un ensemble d'opérations sont réalisées ou non à titre temporaire dans un État membre. Dans l'arrêt Gebhard, la Cour elle-même s'est bien gardée de fixer des critères qui s'appliqueraient de manière générale et automatique.

A cet égard, il faut noter qu'une personne ou une entreprise pourrait introduire une plainte auprès de la Commission européenne si elle considère qu'une réglementation d'un État membre limite la libre prestation de services d'une manière contraire au traité ou au règlement (CEE) n° 3118/93.

#### 4. CONCLUSION

Les développements économiques et les analyses juridiques relatifs aux opérations de cabotage routier démontrent qu'une interprétation du caractère temporaire de ces opérations est indispensable, notamment pour éviter la prolifération des règles et pratiques instaurées par les États membres. La Commission propose donc l'interprétation suivante:

*Les critères d'appréciation d'une opération de cabotage à titre temporaire doivent répondre à la définition fixée par la Cour de Justice: la durée, la fréquence, la continuité et la périodicité de la prestation de service. En tout état de cause, un examen individuel de chaque situation concrète devra être établit sur cette base.*

*La Commission évaluera donc les cas concrets au vu des critères fixés par la Cour avec une tolérance pour une limite nationale fixée dans le temps de un à deux mois maximum.*

*En tout état de cause, est considérée comme non autorisée par le règlement (CEE) n° 3118/93 une activité d'un transporteur non établi dans l'état d'accueil sur le territoire de cet état*

- qui est permanente, exercée continuellement ou d'une manière régulière; ou
- qui est effectuée systématiquement et non seulement selon les circonstances; ou
- qui entraîne que le véhicule du transporteur non établi ne quitte jamais le territoire de l'état d'accueil.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil du 25 octobre 1993 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre ([JO L 279, 12.11.93, p. 1](#)).

<sup>(2)</sup> Le règlement (CEE) n° 3118/93 porte sur le cabotage routier dans le transport de marchandises; le cabotage dans le transports de voyageurs est réglé par le règlement (CE) n° 12/98.

<sup>(3)</sup> «Tendances des transports routiers de marchandises 1990-2002», Eurostat, Luxembourg, 2004.

<sup>(4)</sup> Arrêt du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165.

<sup>(5)</sup> Arrêt du 11 décembre 2003, Bruno Schnitzer, C-215/01.

<sup>(6)</sup> Arrêt du 2 juillet 2002, Andreas Hoves Internationaler Transport Service Sarl, C-115/00.

---

[Haut](#)