

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 5 décembre 2002¹

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 39 CE et 10 CE. Le *Politierrecht-bank te Mechelen* (Belgique) demande si ces dispositions s'opposent à ce qu'un État membre adopte une mesure imposant à un travailleur résidant sur son territoire d'y immatriculer son véhicule alors même que ce véhicule appartient à une société de leasing établie sur le territoire d'un autre État membre et qu'il est pris en location par un employeur établi sur cet autre État membre pour le mettre à la disposition dudit travailleur, dans le cadre de son contrat de travail.

3. Dans sa version initiale, cette disposition prévoyait qu'un véhicule ne pouvait être mis en circulation en Belgique que s'il y était immatriculé à la demande d'un résident belge qui avait soit la propriété personnelle, soit la disposition permanente ou habituelle du véhicule. Il en résultait que l'utilisateur d'un véhicule pouvait le faire immatriculer à son propre nom même s'il n'en était pas le propriétaire.

4. Cette disposition de l'arrêté royal du 31 décembre 1953 a été modifiée par l'arrêté royal du 27 décembre 1993³ dans le sens où seul le propriétaire du véhicule peut demander l'immatriculation dudit véhicule. L'article 3 de l'arrêté royal est libellé comme suit:

I — Le cadre juridique national

2. Les conditions dans lesquelles un véhicule peut circuler sur le réseau routier belge sont prévues à l'article 3 de l'arrêté royal du 31 décembre 1953, portant réglementation de l'immatriculation des véhicules à moteur et des remorques².

«1. Les véhicules à moteur et les remorques ne sont admis à circuler sur la voie publique que s'ils ont été au préalable immatriculés, à la demande et au nom de leur propriétaire, dans le répertoire des véhicules à moteur et des remorques visé à l'article 2.

1 — Langue originale: le français.

2 — *Moniteur belge* du 9 janvier 1954.

3 — *Moniteur belge* du 18 janvier 1994 (ci-après l'arrêté royal*).

2. Toutefois, les véhicules à moteur et les remorques circulant pendant un bref délai en Belgique sans y avoir été importés par des personnes qui y résident ne doivent pas être immatriculés en Belgique à condition qu'ils soient munis d'un signe d'immatriculation attribué par les autorités d'un pays autre que la Belgique, ayant adhéré aux conventions internationales sur la circulation routière et à leurs annexes, signées respectivement à Vienne le 8 novembre 1968 et à Genève le 19 septembre 1949 et approuvées respectivement par la loi du 30 septembre 1988 et par la loi du 1^{er} avril 1954, ou à la convention internationale relative à la circulation automobile, signée à Paris le 24 avril 1926, ainsi que du signe distinctif prévu par ces conventions. Aucune demande d'immatriculation ne peut être introduite au nom de plusieurs personnes ou au nom d'une association de fait. Lorsque plusieurs personnes sont copropriétaires d'un véhicule, la demande d'immatriculation doit être introduite au nom du propriétaire qui est l'utilisateur principal du véhicule.»

5. L'article 3 de l'arrêté royal a fait l'objet d'une interprétation par la Cour de cassation (Belgique) dans un arrêt du 19 mai 1999. Celle-ci a jugé qu'il ressortait de la disposition en cause, prise dans son ensemble, qu'aucun véhicule à moteur ne pouvait circuler en Belgique s'il n'avait pas été immatriculé au préalable en Belgique, à l'exception du cas prévu au paragraphe 2⁴.

4 — Cass., 1999, 688. Voir, également, cass. 1988-89, 816.

6. Cette version de l'article 3 de l'arrêté royal est applicable aux faits du litige au principal.

II — Les faits et la procédure

7. M. Van Lent est un ressortissant belge domicilié à Putte (Belgique). Il travaille en tant qu'ingénieur civil pour une société ayant son siège au Luxembourg. Cette société a mis à sa disposition un véhicule immatriculé au Luxembourg pris en leasing auprès d'une société de leasing établie dans ce même État. M. Van Lent utilise ce véhicule tant pour ses déplacements professionnels [à Luxembourg et pour assister à certaines réunions à Anvers (Belgique)] qu'à des fins privées (pour rentrer chez lui et pendant les week-ends).

8. Le 22 août 1999, il a fait l'objet d'un contrôle routier à Willebroek (Belgique). À la suite de ce contrôle, le procureur du Roi a cité M. Van Lent à comparaître pour avoir mis un véhicule en circulation sur la voie publique sans que ce véhicule ait été préalablement immatriculé en Belgique à la demande de son propriétaire, en violation de l'article 3, paragraphe 1, de l'arrêté royal.

9. Pour sa défense, M. Van Lent a fait valoir que cette disposition était incompatible avec le principe de la libre circulation des travailleurs prévu à l'article 39 CE.

III — La question préjudicielle

10. Le Politierechtbank te Mechelen a donc décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La législation communautaire, et plus particulièrement les articles 39 (anciennement 48) et 10 (anciennement 5) du traité CE, s'opposent-ils à ce qu'un État membre impose d'immatriculer un véhicule appartenant à 1) une société de leasing établie dans un État membre voisin et pris en leasing par l'employeur de l'utilisateur (c'est-à-dire un travailleur), 2) domicilié dans ce premier État membre, plus précisément à 200 km environ du lieu de travail, lorsque ce travailleur réside pendant la semaine dans 3) ce même État membre et utilise le véhicule dans l'exécution de son contrat de travail et pendant son temps libre, y compris pendant les week-ends et les vacances?»

IV — Analyse

11. Le juge de renvoi demande si l'article 39 CE s'oppose à une législation nationale qui imposerait l'immatriculation d'un véhicule sur son territoire dès lors que l'utilisateur de celui-ci y a sa résidence, et cela même si le véhicule appartient à une société de leasing établie dans un autre État membre et s'il a été pris en location par une société

également établie dans cet autre État membre pour le mettre à la disposition dudit utilisateur, dans le cadre de son contrat de travail.

12. Il convient d'emblée de constater que la question de savoir quel État membre est compétent pour exiger l'immatriculation d'un véhicule n'a pas fait l'objet d'une harmonisation communautaire. À ce jour, les seules mesures d'harmonisation dans le domaine de la taxation des véhicules portent sur les franchises fiscales applicables aux véhicules importés temporairement par des non-résidents⁵, sur l'application par les États membres de taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route⁶ et sur les documents d'immatriculation des véhicules⁷. Aucune de ces directives ne règle la question de la compétence des États membres pour exiger l'immatriculation de véhicules. Dans ces conditions, les États membres sont habilités à décider de l'immatriculation et des conditions d'immatriculation des véhicules utilisés sur leur territoire, à condition que les règles qu'ils adoptent dans ce domaine

5 — Directive 83/182/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport (JO L 105, p. 59).

6 — Directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 279, p. 32). Comme le gouvernement du Royaume-Uni l'a indiqué dans ses observations écrites, cette directive a été annulée par l'arrêt du 5 juillet 1995, Parlement/Conseil (C-21/94, Rec. p. I-1827). Elle reste, cependant, applicable jusqu'à ce que le Conseil adopte une nouvelle réglementation en la matière.

7 — Directive 1999/37/CE du Conseil, du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation des véhicules (JO L 138, p. 57). Les États membres ont jusqu'au 1^{er} juin 2004 pour transposer cette directive en droit interne.

soient conformes au droit communautaire⁸.

elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés»¹¹.

13. La libre circulation des travailleurs comporte, notamment, des obligations pour l'État membre d'accueil. En outre, il ressort de la jurisprudence que l'État membre d'origine du travailleur ne saurait prévoir dans sa législation des mesures susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice par ses ressortissants de cette liberté⁹. Ainsi, dans l'arrêt *Bosman*¹⁰, la Cour a affirmé:

14. La Cour a jugé, en outre, dans les arrêts précités *Bosman*¹² et *Graf*¹³, que la législation de l'État d'origine constitue une entrave à la liberté de circulation des travailleurs si elle conditionne leur accès au marché du travail dans les autres États membres¹⁴.

«[L]es ressortissants des États membres disposent en particulier du droit, qu'ils tirent directement du traité, de quitter leur pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner afin d'y exercer une activité économique.

15. Or, tel est précisément le cas de la réglementation litigieuse.

16. Dans l'arrêt *Ledoux*, précité, la Cour a jugé, dans un cas analogue à la présente

Des dispositions qui empêchent ou dissuadent un ressortissant d'un État membre de quitter son pays d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si

11 — *Ibidem* (points 95 et 96), souligné par nous. La cour a ajouté, au point 97 dudit arrêt, qu'elle a déjà «indiqué, dans l'arrêt du 27 septembre 1988, *Daily Mail and General Trust* (81/87, Rec. p. 5483, point 16), que, si les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement visent notamment à assurer le bénéfice du traitement national dans l'État membre d'accueil, elles s'opposent également à ce que l'État d'origine entrave l'établissement dans un autre État membre d'un de ses ressortissants ou d'une société constituée en conformité avec sa législation et répondant, par ailleurs, à la définition de l'article 58. Les droits garantis aux articles 52 et suivants du traité seraient vidés de leur substance si l'État d'origine pouvait interdire aux entreprises de quitter son territoire en vue de s'établir dans un autre État membre. Les mêmes considérations s'imposent, s'agissant de l'article 48 du traité, à propos des règles qui entravent la libre circulation des ressortissants d'un État membre désireux d'exercer une activité salariée dans un autre État membre».

12 — Point 103.

13 — Point 23.

14 — Ces arrêts transposent le critère substantiel dégagé par l'arrêt du 24 novembre 1993, *Keck et Mithouard* (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097), en matière de libre circulation des travailleurs. Voir conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire *Bosman*, précitée, et de l'avocat général Fennelly dans l'affaire *Graf*, précitée, ainsi que nos conclusions dans l'affaire *Wouters* e.a. (arrêt 19 février 2002, C-309/99, Rec. p. I-1577, points 242 à 246).

8 — Arrêts du 6 juin 1984, *Melkunie* (97/83, Rec. p. 2367, points 9 et 10), et du 24 octobre 2002, *Hahn* (C-121/00, Rec. p. I-9193, point 34).

9 — Arrêts du 6 juillet 1988, *Ledoux* (127/86, Rec. p. 3741); du 7 juillet 1988, *Stanton* (143/87, Rec. p. 3877, point 13); du 7 juillet 1992, *Singh* (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 23); du 31 mars 1993, *Kraus* (C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32); du 26 janvier 1999, *Terhoeve* (C-18/95, Rec. p. I-345, point 38), et du 27 janvier 2000, *Graf* (C-190/98, Rec. p. I-493, point 22).

10 — Arrêt du 15 décembre 1995 (C-415/93, Rec. p. I-4921).

affaire, qu'il pouvait exister une entrave à la libre circulation des travailleurs. M. Ledoux, un travailleur résidant en Belgique, bénéficiait d'un véhicule mis à sa disposition par son employeur établi en France. Le véhicule, qui appartenait à l'employeur, était immatriculé au nom de celui-ci dans son État de résidence (France) et M. Ledoux utilisait ce véhicule tant à des fins professionnelles qu'à des fins privées.

la circulation des personnes¹⁷ et a estimé qu'un État membre ne saurait fixer des modalités pour bénéficier du droit à l'exonération de la TVA qui feraient obstacle à la libre circulation des travailleurs qui, tout en résidant sur son territoire, exercent leurs activités dans un autre État membre¹⁸.

17. À la suite d'un contrôle routier en Belgique, M. Ledoux a été inculqué d'importation frauduleuse du véhicule. Il lui a été reproché d'avoir importé le véhicule sans payer la taxe sur la valeur ajoutée¹⁵ afférente à cette opération. La réglementation communautaire applicable à l'époque des faits était la sixième directive 77/388/CEE¹⁶. Selon ladite directive, les importations de biens sont soumises à la TVA, sauf s'ils sont placés sous un régime d'admission temporaire. En attendant l'adoption de règles fiscales communautaires précisant le champ d'application de cette exonération, les États membres pouvaient fixer les conditions à respecter pour en bénéficier.

19. La Cour a ensuite examiné si le fait de considérer l'importation comme étant définitive et, dès lors, soumise à la TVA au motif que l'importateur (le travailleur) avait sa résidence dans l'État membre où le véhicule avait été introduit était de nature à faire obstacle à la libre circulation des travailleurs¹⁹. La Cour a conclu, au terme de son analyse, qu'il pouvait y avoir une entrave à la libre circulation des travailleurs, mais a renvoyé à la juridiction nationale l'examen concret de cette question.

18. La Cour a commencé son examen en rappelant que l'un des objectifs de cette exonération était la libération effective de

20. Le point pertinent pour la présente affaire réside dans le raisonnement suivi par la Cour pour conclure à l'existence d'une entrave à la libre circulation des travailleurs. La Cour a estimé que l'importation devait être considérée comme temporaire et, donc, l'exonération accordée, même si le véhicule pouvait être utilisé à des fins privées dès lors qu'un tel usage

15 — Ci-après la «TVA».

16 — Directive du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1).

17 — Arrêt Ledoux, précité (point 10). Voir, également, en ce sens, arrêt du 3 octobre 1985, Profant (249/84, Rec. p. 3237).

18 — Arrêt Ledoux, précité (point 12).

19 — Ibidem (points 13, 17 et 18).

avait un caractère accessoire par rapport à l'usage professionnel et était prévu dans le contrat de travail²⁰. Elle a affirmé:

«Une solution contraire aurait comme conséquence d'empêcher pratiquement un travailleur frontalier de bénéficier de certains avantages qui lui sont accordés par son employeur, au seul motif que ce travailleur a sa résidence sur le territoire de l'État membre de l'importation temporaire. Ce travailleur se trouverait ainsi désavantagé, sur le plan des conditions de travail, par rapport à ses collègues résidant dans le pays de leur employeur, ce qui affecterait directement l'exercice de son droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté»²¹.

21. À notre avis, l'arrêt Ledoux, précité, permet de considérer qu'une mesure nationale ayant pour effet d'empêcher (ou presque) un travailleur résidant dans un État membre autre que celui où son employeur est établi de bénéficier de certains avantages et, notamment, de la mise à disposition d'un véhicule affecte l'exercice de son droit à la libre circulation.

22. Tous les États membres qui sont intervenus dans la présente affaire estiment que l'arrêt Ledoux, précité, n'est pas applicable en l'espèce, car il portait sur l'interprétation

de la sixième directive 77/388 et non sur l'immatriculation de véhicules. Nous ne partageons pas cet avis. Dans ledit arrêt, la Cour a jugé que l'impossibilité dans laquelle se trouvait le travailleur, du fait de la législation belge, de bénéficier d'un avantage particulier constituait une entrave à la libre circulation des travailleurs. Le raisonnement suivi par la Cour pour conclure à l'existence d'une telle entrave est donc bien transposable en l'espèce.

23. Il résulte, effectivement, de la réglementation litigieuse une impossibilité, pour le travailleur résidant en Belgique, de bénéficier de la mise à disposition d'un véhicule appartenant à une personne établie dans un autre État membre.

24. Cet empêchement découle d'une contradiction interne de la réglementation belge qui rend l'immatriculation impossible dans notre cas. D'une part, l'arrêté royal prévoit que l'immatriculation d'un véhicule doit être faite à la demande et au nom du propriétaire dudit véhicule. Il en résulte que le travailleur qui n'a que l'usage du véhicule ne peut pas le faire immatriculer. D'autre part, la réglementation nationale prévoit que, lorsque le demandeur de l'immatriculation (donc le propriétaire du véhicule) est une personne morale, il doit indiquer son numéro belge de TVA. Étant donné que, pour disposer de ce numéro, le demandeur de l'immatriculation doit avoir un établis-

20 — *Ibidem* (point 18).

21 — *Idem*.

sement stable sur le territoire belge, il s'ensuit que le propriétaire du véhicule ne peut demander l'immatriculation dudit véhicule que s'il est établi en Belgique²². Ainsi, le travailleur ne saurait obtenir l'immatriculation du véhicule au motif qu'il n'en est pas le propriétaire, et le propriétaire (la société de leasing) ne peut non plus l'obtenir au motif qu'il ne réside pas en Belgique.

25. Par conséquent, le travailleur résidant en Belgique se voyant offrir la mise à disposition d'un véhicule n'a pas d'autre choix, s'il ne veut pas s'exposer au risque de poursuites pénales, que d'y renoncer. Or, comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt Ledoux, précité, cette mise à disposition d'un véhicule constitue une partie de la rémunération du travailleur. Il en découle que la réglementation litigieuse a comme conséquence de priver le travailleur, du seul fait de sa résidence, d'une partie de la rémunération qui lui est proposée. Un contrat de travail comportant une telle clause de mise à disposition du travailleur d'un véhicule serait donc moins attrayant lorsque l'employeur est établi dans un État membre autre que le royaume de Belgique, au moins dans le cas où le véhicule est immatriculé dans ce même État.

26. Il nous semble donc que la réglementation litigieuse est de nature à dissuader un travailleur résidant en Belgique d'accepter

un contrat qui comporte une clause de mise à disposition d'un véhicule lorsque ce contrat lui est offert par un employeur établi dans un autre État membre alors que cette dissuasion ne jouerait probablement pas si le contrat lui était proposé par un employeur national²³.

27. Il nous semble donc que, conformément aux arrêts précités Bosman et Graf, la réglementation litigieuse conditionne l'accès des travailleurs résidant en Belgique au marché du travail des autres États membres.

28. Il convient d'examiner, ensuite, si la réglementation litigieuse peut être justifiée par des raisons d'intérêt général compatibles avec le traité.

29. Il ressort de la jurisprudence que des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants communautaires, y compris

22 — Voir Thiébaud, X., *Leasing transfrontalier de véhicules*. Disponible sur Internet à l'adresse www.fiskobel.com/Docs/10.doc.

23 — En effet, nous pouvons supposer que l'employeur, au moins lorsqu'il est propriétaire du véhicule, le fait immatriculer dans son État de résidence. Ainsi, par exemple, dans les affaires Ledoux, précitée; Cura Anlagen (arrêt du 21 mars 2002, C-451/99, Rec. p. I-3193), et Hoves Internationaler Transport-Service (arrêt du 2 juillet 2002, C-115/00, Rec. p. I-6077), les propriétaires des véhicules les avaient fait immatriculer dans les États membres où ils étaient établis. Le 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 p. 1), définit à son article 3, paragraphe 3, la notion de «véhicule» comme «un véhicule à moteur immatriculé dans l'État membre d'établissement ou un ensemble de véhicules couplés dont au moins le véhicule à moteur est immatriculé dans l'État membre d'établissement, destinés exclusivement au transport de marchandises» (souligné par nous).

ceux de l'État membre auteur de la mesure, des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions pour être compatibles avec le droit communautaire. Elles doivent: 1) s'appliquer de manière non discriminatoire; 2) être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général; 3) être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent, et 4) ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre²⁴.

30. Les États membres ayant présenté des observations écrites, ainsi que la Commission, font valoir que la réglementation litigieuse est nécessaire afin, d'une part, de garantir la sécurité routière et, d'autre part, de lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale.

31. Il nous semble cependant qu'aucun de ces arguments ne peut justifier l'obligation d'immatriculation du véhicule, et encore moins la sanction pénale qui s'attache à la violation de cette obligation, dans le cas d'espèce. Il nous semble évident que, afin que les objectifs visés par l'obligation d'immatriculation puissent être satisfaits, il est, tout d'abord, indispensable que l'immatriculation puisse avoir lieu. Quels que soient les objectifs invoqués, ils ne pourront être atteints dans un cas comme celui de l'espèce, car l'immatriculation est, nous l'avons vu, impossible.

24 — Arrêt du 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37). Voir, également, arrêts du 26 février 1991, Commission/Italie (C-180/89, Rec. p. I-709, point 18); du 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351, points 29 et 30), et Kraus, précité (point 32).

32. Un État membre ne saurait sanctionner un travailleur qui a exercé son droit à la libre circulation au motif qu'il n'a pas respecté une obligation qu'il ne peut exécuter. Dans ce contexte, l'obligation d'immatriculation est vidée de son sens et n'a d'autre conséquence que d'empêcher que des véhicules immatriculés à l'étranger soient mis à la disposition de résidents belges.

33. Le Tribunal de police d'Arlon (Belgique) semble être arrivé à une conclusion similaire dans son jugement du 12 mars 1998²⁵.

34. Les faits étaient les suivants: une personne résidant en Belgique était accusée d'avoir violé l'arrêté royal au motif qu'elle conduisait sur le territoire belge une voiture appartenant à une société de leasing établie au Luxembourg. Le Tribunal de police d'Arlon a affirmé:

«[L]e ministère public semble donc considérer que, nonobstant ces faits, une immatriculation de la voiture, en Belgique, était obligatoire et donc, forcément, possible.»

25 — Ministère public contre Devaux, jugement n° 981345. Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.demine.com/jurinews/immajurisp.htm>.

35. Or, le Tribunal de police d'Arlon a constaté que l'arrêté royal exige que l'immatriculation ait lieu au nom du propriétaire, mais que cette immatriculation n'est prévue qu'au bénéfice des seules personnes résidant ou ayant leur siège en Belgique, ce qui empêche l'immatriculation lorsque le propriétaire ne remplit pas ces conditions. Il a donc décidé qu'aucune infraction n'avait été commise.

36. Nous proposons donc de répondre à la question posée que les articles 39 CE et 10 CE s'opposent à ce qu'un État membre impose d'immatriculer un véhicule appartenant à une société de leasing établie dans un État membre voisin et pris en leasing par l'employeur de l'utilisateur dudit véhicule (c'est-à-dire un travailleur), domicilié dans ce premier État membre, plus précisément à 200 km environ du lieu de travail, lorsque ce travailleur réside pendant la semaine dans ce même État membre et utilise le véhicule dans l'exécution de son contrat de travail et pendant son temps libre, y compris pendant les week-ends et les vacances.

V — Conclusion

37. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante à la question posée par le Politie rechtbank te Mechelen:

«La législation communautaire et, plus particulièrement, les articles 39 CE et 10 CE s'opposent à ce qu'un État membre impose d'immatriculer un véhicule appartenant à une société de leasing établie dans un État membre voisin et pris en leasing par l'employeur de l'utilisateur du véhicule (c'est-à-dire un travailleur), domicilié dans ce premier État membre, plus précisément à 200 km environ du lieu de travail, lorsque ce travailleur réside pendant la semaine dans ce même État membre et utilise le véhicule dans l'exécution de son contrat de travail et pendant son temps libre, y compris pendant les week-ends et les vacances.»