CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 9 NOVEMBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire a été déférée à la Cour par une demande de décision préjudicielle formée par l'Oberlandesgericht de Düsseldorf. Elle concerne la validité du règlement (CEE) n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, «relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route» (JO n° L 77 du 29. 3. 1959, p. 49). La Cour a certes eu l'occasion d'examiner ce règlement dans un certain nombre d'affaires (voir affaire 20/70 Commission/ Conseil, Recueil 1971, p. 263 — «l'affaire AETR» — affaire 69/74 Auditeur du travail/ Cagnon, Recueil 1975, p. 171; affaire 65/76 Marcel Deryck, Recueil 1977, p. 29; ainsi que l'affaire 76/77 Auditeur du travail/Dufour, Recueil 1977, p. 2485). Cependant la validité du règlement n'a jamais été directement mise en cause. Néanmoins, un certain nombre d'opinions émises par la Cour dans ces affaires revêtent, comme nous allons le voir, une certaine importance en l'espèce.

Comme vous le savez, Messieurs, le règlement contient, entre autres, des dispositions relatives à la composition des équipages, aux temps de conduite et de repos. L'article 18 du règlement fait obligation aux États membres de prendre les dispositions nécessaires à l'exécution du règlement, y compris les sanctions applicables en cas d'infraction. En république fédérale d'Allemagne, les sanctions actuellement applicables sont prévues par l'article 7a du Fahrpersonalgesetz du 27 octobre 1976, lequel, ne constituant qu'un texte d'unification, a pu être appliqué en l'espèce, bien que les faits de la cause se situent antérieurement à sa promulgation.

La procédure devant l'Oberlandesgericht a pour origine les poursuites instituées contre M. Fritz Schumalla, chauffeur de poids lourds affecté sur les longues distances par son employeur, l'entreprise Theo Convent d'Emmerich. Au cours de la période allant du 18 au 24 juillet 1976, il a commis une série d'infractions au règlement n° 543/69, en conduisant notamment au-delà de la durée limite de conduite continue (4 heures) prescrite par l'article 7, paragraphe 1, de la durée journalière de conduite (limitée à 8 heures) prescrite par l'article 7, paragraphe 2, et en s'abstenant de prendre les temps de repos journaliers de 11 heures consécutives au moins, prescrits à l'article 11, paragraphe 1, de ce règlement. Les faits constitutifs de ces infractions ont été établis sur la base du livret individuel de contrôle tenu par l'intéressé conformément à l'obligation que lui impose l'article 14 du règlement; M. Schumalla, qui n'a d'ailleurs pas contesté les faits, a été, par suite, reconnu coupable du chef d'infraction aux dispositions de l'article 7a, paragraphe 1, alinéas 1 c) et d), du Fahrpersonalgesetz, qui qualifient les infractions liées respectivement à la violation des articles 7 ou 8 et 11 ou 12 du règlement. Il a été condamné au paiement d'amendes s'élevant au total à 3 350 DM ainsi qu'aux dépens.

L'avocat de M. Schumalla avait demandé à l'Amtsgericht de déférer à la Cour de justice des Communautés européennes une demande de décision à titre préjudiciel. Le tribunal s'y est refusé, en faisant valoir qu'il s'agissait en l'espèce uniquement d'appliquer le droit allemand. Cependant, en appel, l'Oberlandesgericht de Düsseldorf a estimé qu'étant une juri-

1 — Traduit de l'anglais.

diction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, il lui incombait de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de la question de savoir «si le règlement n° 543/69 est couvert par le traité CEE et, par conséquent, légal».

L'Oberlandesgericht explique que dans de nombreuses affaires de contravention entraînant une amende, soumises pour appréciation à la chambre compétente, la défense a soutenu la nullité du règlement n° 543/69, du fait qu'il porterait sur des questions de sécurité routière générale, alors qu'un tel objectif n'entrerait pas dans la compétence du Conseil. Une expertise juridique rédigée par le professeur R. Knöpfle, du 15 décembre 1976, est annexée à l'ordonnance de renvoi. Le professeur Knöpfle y soutient, d'une façon beaucoup plus générale, la thèse que le traité n'habilite nullement à poursuivre les objectifs du règlement n° 543/69. Nous considérons quant à nous que c'est à la lumière de cette contestation plus large de la légalité du règlement qu'il convient d'aborder la question posée par l'Oberlandesgericht.

Le règlement n° 543/69 (qui a subi, depuis, plusieurs modifications, sans importance toutefois dans le cas d'espèce) a été arrêté sur le fondement de l'article 75 du traité.

Cet article figure sous le titre IV de la deuxième partie du traité. La deuxième partie, vous vous le rappelez, Messieurs, est intitulée «Les fondements de la Communauté» et comprend quatre titres, I «La libre circulation des marchandises», II «L'agriculture», III «La libre circulation des personnes, des services et des capitaux» et IV «Les transports». L'article 74 ouvre le titre IV. Il dispose:

«Les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des transports.»

Si nous mentionnons tout cela, c'est pour souligner que la politique commune des transports est elle-même l'un des fondements de la Communauté et non pas — comme le suggérait, dans sa consultation, le professeur Knöpfle — quelque chose de purement accessoire au libre mouvement des marchandises à l'intérieur du marché commun. Nous devons, croyons-nous, rappeler également que dans l'affaire 167/73 (Commission des Communautés européennes/République française, Recueil 1974, p. 359), la Cour a considéré de manière expresse (p. 370) «qu'en mentionnant les objectifs du traité, l'article 74 renvoie aux dispositions des articles 2 et 3», ces derniers devant, bien entendu, être interprétés à la lumière du préambule du traité.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 75 disposent:

«1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, établit, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée:

a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres,

b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidants aux transports nationaux dans un État membre,

c) toutes autres dispositions utiles.

2. Les dispositions visées aux a) et b) du paragraphe précédent sont arrêtées au cours de la période de transition.»

Le paragraphe 3 n'importe pas en l'espèce.

Ainsi l'article 75 n'habilite-t-il pas simplement le Conseil, mais oblige ce dernier à prendre deux séries de mesures:

1) au cours de la période de transition, édicter les dispositions nécessaires aux buts limités décrits aux points a) et b) du paragraphe 1, et

2) à la fois durant la période de transition et après l'expiration de celle-ci, établir «toutes autres dispositions utiles».

Si nous nous posons la question — «utiles» à quoi? — la réponse, eu égard aux termes utilisés au début de l'article 75, ne peut être que la suivante: utiles en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74, c'est-à-dire de poursuivre les objectifs du traité en matière de transport dans le cadre d'une politique commune des transports, en tenant compte des aspects spéciaux inhérents à ce domaine. Étant donné que les objectifs du traité comprennent, en vertu de l'article 3 e), «l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports», cela revient globalement à conférer au Conseil des pouvoirs véritablement très larges.

Pour autant qu'elles nous intéressent aux fins de la présente affaire, les premières dispositions prises par le Conseil en vertu de ce pouvoir (conjointement avec les pouvoirs en matière fiscale qui lui ont été attribués par l'article 99 du traité) remontent à une décision du Conseil du 13 mai 1965 n° 65/271/CEE «relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable» (JO n° 1500 du 24. 5. 1965, p. 65). Le préambule de cette décision énonçait que «l'un des objectifs de la politique commune des transports doit être l'élimination des disparités qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans les transports»; [qu'] «il est nécessaire en conséquence de prendre des mesures d'harmonisation ou de rapprochement qui doivent porter sur certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques aux transports». Cette décision envisageait trois domaines pour lesquels il semblait particulièrement nécessaire de prendre de telles mesures, à savoir:

1) la fiscalité;

2) les interventions des États, par exemple le fait d'imposer des obligations inhérentes à la notion de service public et d'accorder des aides à cet égard; et

3) la législation sociale.

Le règlement n° 543/69 a été adopté en vue de mettre en œuvre les dispositions de la décision en matière sociale, dès lors qu'elles sont liées au transport par route. Si on cherchait à établir le but poursuivi par le règlement par simple application du critère tiré de l'origine du règlement dans la décision, on serait peut-être amené à conclure que ce but était d'harmoniser la législation sociale des États membres concernant les transports par route en vue d'éliminer, dans ce secteur, les disparités existant dans les conditions de concurrence. Il est cependant évident, à la lecture des arrêts rendus par la Cour — auxquels nous nous sommes référés au début — que ce but est certainement plus complexe. A notre avis, ces arrêts n'en font pas moins autorité sur ce point, même s'ils portent sur l'interprétation de différentes dispositions contenues dans le règlement plus que sur sa validité.

C'est dans l'affaire Derycke que la Cour a certainement abordé cette question de la manière la plus complète. Dans cette affaire, il était demandé à la Cour si les dispositions du règlement étaient applicables à tous les conducteurs de véhicules, qu'ils soient salariés ou indépendants. Répondant par l'affirmative, la Cour (en l'occurrence, la deuxième chambre) s'est fondée sur la lettre et la structure interne du règlement, ainsi que sur ses objectifs, qu'elle a définis comme suit:

«[Le règlement] poursuit, en premier lieu, un objectif d'ordre social qui consiste à protéger les conducteurs et les équipages de véhicules affectés à des usages professionnels contre les consé-

quences préjudiciables de durées de conduites excessives et mal réparties;

Au surplus, ainsi qu'il est indiqué par le deuxième visa du préambule, le règlement a pour but d'éliminer des disparités de nature à fausser les conditions de la concurrence dans le secteur des transports par la suppression de pratiques professionnelles fondées sur une exploitation indue du facteur humain;

Enfin, ainsi qu'il ressort de diverses références du préambule et de plusieurs parmi les dispositions du règlement, celui-ci est encore destiné à apporter une contribution à la sécurité du roulage sur les voies publiques.» (Voir Recueil 1977, p. 35.)

De même, dans l'affaire Dufour, la Cour plénière a estimé que ce règlement «poursuit, dans un contexte d'harmonisation des législations nationales, un ensemble d'objectifs qui intéressent la protection sociale du conducteur, la sécurité routière et l'égalité de concurrence entre les transporteurs» (voir Recueil 1977, p. 2492). Précédemment, dans l'affaire Cagnon, la Cour s'était référée à l'amélioration de la sécurité routière comme étant «parmi d'autres objets» l'un des objectifs visés par le règlement (voir Recueil 1975, p. 175).

La Cour a de la sorte défini trois objectifs distincts, quoique connexes, du règlement n° 543/69: de meilleures conditions de vie pour les équipages, l'élimination de disparités éventuelles dans les conditions de concurrence dans le domaine des transports, ainsi que l'amélioration de la sécurité routière. A cet égard, nous ne pouvons souscrire à la thèse du Conseil selon laquelle la liste des objectifs ainsi définis dans l'arrêt rendu dans l'affaire Derycke constitue un ordre de priorité. Ces trois mêmes objectifs ont été mentionnés, dans un ordre différent, par l'avocat général M. Mayras dans les conclusions qu'il a présentées dans cette affaire et, dans un ordre à nouveau différent, par la Cour elle-même dans l'affaire Dufour.

Nous envisagerons à présent la question de savoir si l'article 75 du traité autorise le Conseil à poursuivre l'un ou l'autre de ces objectifs. Nous disons «l'un ou l'autre», étant donné qu'il nous semble évident qu'une disposition communautaire arrêtée dans un but reconnu par le traité ne devient pas illégale du simple fait qu'elle sert en même temps un autre objectif utile (voir affaires 2/57 et 15/57 Compagnie des hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité, Recueil 1958, p. 128 et 155; affaire 9/57 Chambre syndicale de la Sidérurgie française/Haute Autorité, Recueil 1958, p. 362, spécialement p. 393 et 394). A notre avis, il suffirait, pour faire pièce aux critiques qui ont été faites de la validité du règlement n° 543/69, que l'un quelconque de ces trois objectifs sus-mentionnés soit autorisé par l'article 75. Disons tout de suite, cependant, qu'à notre avis, ces objectifs entrent tous trois dans le champ d'application de cet article.

En premier lieu, il n'est pas douteux que l'amélioration de la protection sociale, bien que non visée par l'article 3 au nombre des activités relevant de la Communauté, se situe dans le domaine d'application du traité, comme le montrent à la fois la prééminence qui est donnée dans le préambule à l'objectif d'amélioration des conditions de vie et d'emploi et les dispositions du titre III de la troisième partie du traité, consacrée à la «politique sociale». Le premier article de ce titre III est l'article 117, qui s'énonce comme suit:

«Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.»

Il n'y a aucune raison selon nous de prêter aux auteurs du traité l'intention d'exclure des «procédures» évoquées à l'article 117 celles ouvertes par l'article 75, vu que la législation sociale dans le secteur des transports doit être nécessairement adaptée de manière spécifique aux caractéristiques particulières de cette branche d'activité, de sorte qu'il apparaît indiqué d'opérer l'harmonisation de telles dispositions dans le cadre d'une politique commune des transports. Le professeur Knöpfle se réfère également à l'article 118 et souligne le fait que cette disposition invite uniquement les États membres à collaborer entre eux dans le domaine social, à l'initiative de la Commission. Tel est bien le cas; cependant, l'article 118 débute par les termes «sans préjudice des autres dispositions du présent traité . . .», de sorte qu'il ne peut être interprété comme restreignant l'action de la Communauté dans ce domaine à une telle coopération.

En second lieu, les disparités affectant la législation sociale des États membres dans le domaine des transports entraînent des distorsions dans la concurrence à l'intérieur du marché commun, en ce qu'elles défavorisent les entreprises opérant dans les États membres où la législation est plus stricte. C'était là bien sûr la préoccupation majeure inhérente à la décision du Conseil du 13 mai 1965. En vertu de l'article 3 f), du traité, les objectifs de la Communauté impliquent «l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun». Il s'agit là en soi d'un aspect (particulier) de l'objectif plus large assigné à la Communauté par l'article 2 du traité («de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté»). Le professeur Knöpfle voit dans l'article 3 f) une sorte de résumé anticipé des dispositions du traité relatives à la concurrence, notamment l'article 79 et les articles 85 à 94. On peut noter toutefois avec intérêt que l'article 79 qui est, de toutes les dispositions citées par le professeur Knöpfle, la seule ayant trait spécifiquement aux transports, dispose expressément (au paragraphe 2) qu'il «n'exclut pas que d'autres mesures puissent être adoptées par le Conseil en application de l'article 75, paragraphe 1». En ce qui nous concerne, nous ne voyons aucune raison d'exclure les conditions propres à favoriser la loyauté de la concurrence des objectifs assignés par l'article 75.

En troisième lieu, s'agissant de la sécurité routière, le professeur Knöpfle fait remarquer qu'elle n'est mentionnée nulle part dans le traité. Il en déduit que cet objectif n'entre pas dans le champ d'application du traité. A notre sens, il n'est pas possible de sauter d'une telle prémisse à une telle conclusion. Nous inclinons plutôt à penser qu'une politique des transports, commune ou autre, qui laisserait de côté les considérations de sécurité, serait entachée de graves lacunes. Cela vaut non seulement pour les transports par route mais également pour les transports par chemin de fer et par voie navigable — auxquels, en vertu de l'article 84, paragraphe 1, du traité, la politique commune des transports est directement applicable — et pour la navigation maritime et aérienne, auxquelles, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, cette politique peut être étendue. Selon le professeur Knöpfle, rien ne pourrait alors empêcher le Conseil de se préoccuper de l'état des routes ou de la signalisation routière, ce qui, à ses yeux, serait absurde. Avec tout le respect que nous lui devons, il nous semble qu'il n'y aurait là rien d'absurde. La qualité des communications à l'intérieur de la Communauté constitue à l'évidence un problème communautaire et relève nécessairement, en toute légitimité, de la politique commune des transports. La standardisation de la signalisation routière n'est pas non plus une idée nouvelle. Le Conseil souligne que si l'objectif de sécurité dans le secteur des transports ne relève pas des pouvoirs qui lui ont été conférés par l'article 75, la validité d'un certain nombre d'actes commu-

nautaires, autres que le règlement n° 543/69, serait mise en question, entre autres la directive du Conseil (76/135/CEE) sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité pour les bateaux de la navigation intérieure (JO n° L 21 du 29. 1. 1976, p. 10) et la directive du Conseil (77/143/CEE) du 29 décembre 1976 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO n° L 47 du 18. 2. 1977, p. 47). Même si ces considérations ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence directe sur l'interprétation du traité, elles n'en illustrent pas moins quel genre de conséquences pourraient dériver — si on l'adoptait — du point de vue développé par le professeur Knöpfle.

En conclusion, nous estimons que les objectifs du règlement n° 543/69 entrent légitimement et largement dans le champ d'application de l'article 75.

Au vu de ces considérations, nous proposons à la Cour de répondre au juge de renvoi que l'examen de la question soumise à l'appréciation de la Cour n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 543/69.