RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-8/90 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

Le 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 L 77, p. 49), contient des dispositions concernant la composition des équipages des véhicules et fixant les périodes de conduite et de repos. Selon son article 18, paragraphe 1, les États membres doivent arrêter, en temps utile, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'exécution du présent règlement. Ces dispositions doivent porter, en outre, sur les sanctions applicables en cas d'infraction au règlement. Le règlement n° 543/69 est entré en vigueur le 1er avril 1969.

Le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, a assoupli certaines des dispositions du règlement n° 543/69. Le Conseil ayant décidé qu'il convenait de réunir, dans un texte unique, l'ensemble des dispositions applicables en la matière, le règlement n° 543/69 a été abrogé par l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 3820/85. Aux termes de l'article 18, paragraphe 2:

« Les références au règlement abrogé en vertu du paragraphe 1 doivent s'entendre comme faites au présent règlement. »

Le libellé de l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 3820/85 est identique à celui de l'article 18, paragraphe 1, de l'ancien règlement. Le règlement n° 3820/85 est entré en vigueur le 29 septembre 1986.

Les dispositions d'exécution du règlement n° 543/69 ont été prises en Belgique par arrêté royal du 23 mars 1970. En ce qui concerne les sanctions, cet arrêté royal renvoie à l'article 2 de la loi du 18 février 1969, relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transports par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

Les dispositions d'exécution du règlement n° 3820/85 n'ont été édictées en Belgique que par arrêté royal du 13 mai 1987. Cet arrêté royal n'a pas d'effet rétroactif.

Les 3 et 4 novembre 1986, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du règlement n° 3820/85 mais avant l'adoption de mesures d'exécution par la Belgique,

* Langue de procédure: le néerlandais.

M. Kennes, chauffeur employé par l'entreprise Verkooyen, a été prévenu d'infraction aux articles 6, paragraphe 1, 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, du règlement n° 3820/85 (dispositions concernant les périodes de conduite et de repos).

Le correctionele rechtbank te Turnhout a acquitté le défendeur et a mis la défenderesse hors de cause aux motifs qu'à la date de la constatation des faits il n'existait aucune base légale permettant de prononcer une peine: d'une part, le règlement n° 3820/85 n'était assorti d'aucune sanction pénale mais laissait aux États membres le soin d'arrêter les dispositions nécessaires et, d'autre part, l'arrêté royal du 23 mars 1970, pris en exécution du règlement n° 543/69, n'était plus applicable.

L'auditeur du travail a formé un pourvoi en cassation contre ce jugement devant la Hof van cassatie en faisant valoir que le correctionele rechtbank a méconnu l'applicabilité directe des règlements du Conseil telle qu'elle est inscrite à l'article 189 du traité CEE. Le règlement n° 3820/85 est obligatoire dans tous ses éléments depuis son entrée en vigueur, le 29 septembre 1986. Son applicabilité directe ne peut être subordonnée à l'adoption de mesures d'exécution nationales.

La Hof van cassatie a confirmé que l'arrêté royal du 13 mai 1987 n'est pas applicable aux faits reprochés au prévenu, mais elle se demande si l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 3820/85 s'applique à l'arrêté royal belge du 23 mars 1970 et si, par conséquent, la référence qui y est faite au règlement n° 543/69 doit s'entendre comme faite à toute norme qui lui succède.

La Hof van cassatie a donc décidé, par ordonnance du 9 janvier 1990, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante:

« L'article 18, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, doit-il être interprété en ce sens que des références au règlement (CEE) n° 543/69 dans des dispositions de droit interne portant mesures d'exécution dudit règlement doivent également être interprétées comme des références au sens de l'article 18, paragraphe 2, précité? »

2. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 12 janvier 1990.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées le 2 mai 1990 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M[lle] Rosemary Caudwell, en qualité d'agent, et le 11 avril 1990 par

la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Thomas Van Rijn, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 7 novembre 1990, de renvoyer l'affaire devant la première chambre et d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Résumé des observations écrites

Selon le *gouvernement du Royaume-Uni*, l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 3820/85 ne s'applique qu'au droit communautaire: son objet était de garantir que la référence à l'article 5 du règlement n° 543/69, qui figure dans la directive 80/1263/CEE du Conseil, du 4 décembre 1980, relative à l'introduction d'un permis de conduire communautaire (JO L 375, p. 1), serait interprétée comme une référence à l'article 5 du règlement n° 3820/85. L'intention du Conseil n'était pas que l'article 18, paragraphe 2, soit considéré comme se référant aux références du règlement n° 543/69 dans les mesures nationales d'exécution. Une telle intention serait une usurpation du pouvoir législatif national.

Il appartient aux États membres de définir les sanctions pour les infractions aux règlements communautaires. Ces sanctions doivent, selon la jurisprudence de la Cour, être efficaces, dissuasives et proportionnelles, et elles doivent correspondre aux sanctions applicables pour les infractions comparables des dispositions nationales de nature similaire.

La question de savoir si l'arrêté royal du 27 mars 1970 peut encore sortir des effets dès lors que le règlement du Conseil qu'il exécute a été abrogé relève, de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, exclusivement du droit belge. Le Royaume-Uni suggère dès lors de répondre négativement à la question déférée par la Hof van cassatie.

La *Commission* estime que deux approches sont possibles pour répondre à la question posée. La première part du fait qu'en vertu de son applicabilité directe un règlement fait partie intégrante de l'ordre juridique interne des États membres. Dans cette optique, une disposition de renvoi, telle que l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 3820/85, concerne tant les références contenues dans des dispositions de droit national que les références contenues dans des dispositions de droit communautaire.

La seconde approche considère les dispositions de renvoi comme une application des principes d'interprétation des actes communautaires. Son objet est de préciser que les références à l'acte abrogé contenues dans d'autres actes communautaires doivent désormais être interprétées comme des références au nouveau texte.

De l'avis de la Commission, c'est cette deuxième approche qui convient en l'espèce et la question posée devrait donc recevoir une réponse négative. Elle précise que la compétence de la mise en œuvre des sanc-

tions appartient exclusivement aux États membres. Le règlement crée l'obligation de prévoir des sanctions, mais leur nature relève de la compétence nationale. Cette distinction ressort clairement du fait que, parallèlement au règlement n° 3820/85, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil ont adopté une résolution visant à améliorer l'application des règlements sociaux dans le domaine des transports routiers (JO 1985, C 348, p. 1). Il ne serait pas conforme au caractère national de compétence en la matière qu'une disposition générale de renvoi dans un règlement du Conseil s'applique à des mesures nationales.

La Commission souligne, toutefois, l'obligation incombant aux États membres, en vertu de l'article 5 du traité CEE, de veiller à ce que les sanctions pour les infractions aux prescriptions du droit communautaire soient effectives. Un juge national doit donc faire usage de la liberté d'interprétation que lui accorde éventuellement le droit national de manière à permettre que les infractions aux règles de droit communautaire soient réprimées par des sanctions effectives.

Gordon Slynn
Juge rapporteur