ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 28 NOVEMBRE 1978 [1]

Fritz Schumalla
(demande de décision préjudicielle, formée par l'Oberlandesgericht de Düsseldorf)

«Sécurité routière»

Affaire 97/78

Sommaire

Transports — Politique commune — Compétence du Conseil — Étendue — Dispositions de politique sociale et de sécurité routière — Adoption — Légalité
(Traité CEE, art. 74 et 75; règlement du Conseil n° 543/69)

En donnant pour mission au Conseil d'instaurer une politique commune des transports, au sens de l'article 74, le traité lui confère un large pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées. Le règlement n° 543/69 du Conseil, pris en vertu de l'article 75 du traité et visant principalement le domaine social, ne constitue qu'une réalisation partielle d'une telle politique. En réglant par cet acte des matières qui concernent en même temps la protection sociale du conducteur et la sécurité routière, dans la mesure où elles sont liées l'une à l'autre, le Conseil n'a donc pas dépassé ses compétences.

Dans l'affaire 97/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Oberlandesgericht (cour d'appel) de Düsseldorf (deuxième chambre), et tendant à obtenir, dans une procédure pendant devant cette juridiction, relative à des amendes infligées à

FRITZ SCHUMALLA, domicilié à Emmerich-Elten,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement 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, 1969, p.49),

1 — Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (première chambre),

composée de: MM. J. Mertens de Wilmars, président, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. M. Fritz Schumalla, domicilié en république fédérale d'Allemagne, a effectué, en qualité de chauffeur, de longs trajets avec un camion semi-remorque de 38 tonnes.

Le 18 juillet 1977, l'Amtsgericht de Krefeld l'a condamné au paiement de onze amendes pour un montant total de 3 350 DM, ainsi qu'aux dépens, pour plusieurs infractions, commises au cours de la période 18 juillet - 8 septembre 1976, à certaines dispositions

— de la «Fahrpersonalgesetz» (loi relative aux équipages des transports routiers), notamment son article 7 a, paragraphe 1, alinéa C, d,

— du règlement 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, 1969, p.49), notamment son article 7, paragraphes 1 et 2 et son article 11, paragraphe 1, fixant respectivement la durée maximum du «temps de conduite» et la durée minimum du «temps de repos».

L'intéressé s'est pourvu en appel contre cet arrêt devant l'«Oberlandesgericht» de Düsseldorf (deuxième chambre), en faisant notamment valoir que le règlement n° 543/69 n'est pas couvert par le traité CEE et est de ce fait nul. Il soutient en particulier que ce règlement, poursuivant des objectifs de sécurité de circulation routière, porterait sur des questions qui ne relèvent pas des compétences du Conseil. A l'appui de sa thèse, il a produit une expertise juridique du professeur R. Knöpfle du 15 décembre 1976. La juridiction nationale, par ordonnance du 6 mars 1978, a décidé de surseoir à statuer, et, en application de l'article 177, b), du traité CEE, a renvoyé à la Cour la question de savoir si le règlement n° 543/69 du Conseil du 25 mars 1969 est «couvert par le traité CEE et de ce fait valide».

2. Une expédition de l'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 24 avril 1978.

La Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Gerhard Bebr, et le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Raffaello Fornasier, directeur au service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. Bernhard Schloh, conseiller juridique, ont présenté des observations écrites conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable. Par ordonnance du 20 septembre 1978 elle a décidé, conformément à l'article 95 du règlement de procédure, de renvoyer la présente affaire devant la première chambre.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

A — La *Commission* estime nécessaire, pour répondre à la question posée,

— d'interpréter avant tout les dispositions et les objectifs des articles 74 et 75 du traité, et

— de préciser ensuite l'étendue des pouvoirs de la Communauté dans le domaine des transports.

a) Quant au *premier point,* elle observe que les «transports» figurent parmi les «fondements de la Communauté» et constituent ainsi un instrument essentiel du développement du marché commun: attribuer aux transports un rôle secondaire et complémentaire, destiné purement à faciliter la libre circulation des marchandises, ce serait méconnaître la fonction essentielle qu'ils remplissent dans ce développement.

Dans le système du traité, les règles relatives aux transports ne constitueraient en aucune manière un secteur spécial isolé. Ainsi que la Cour elle-même l'aurait fait remarquer, les dispositions fondamentales des articles 2 et 3 du traité devraient être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent à l'ensemble de l'activité économique et, en tant que telles, au secteur des transports. Selon la lettre e) de l'article 3, l'action de la Communauté comporterait «l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports». L'article 74 se référerait aux objectifs du traité que la Communauté devrait poursuivre «dans le cadre d'une politique commune des transports». Il résulterait toutefois du traité que cette politique commune doit tenir compte de tous les objectifs visés aux articles 2 et 3 précités: les règles la concernant auraient précisément pour objet de mettre en oeuvre ces objectifs — qui s'identifieraient tous à des «principes généraux du traité» — et de les compléter grâce à des actions communes. Les dispositions applicables aux transports devraient en outre être comprises et interprétées à la lumière des principes définis dans le préambule, qui assigne pour «but essentiel» à la politique de la Communauté «l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples».

Tout en étant un instrument essentiel pour l'évolution et l'établissement du marché commun, et tout en étant assujettis à toutes les dispositions du traité, les transports comporteraient néanmoins, ainsi que le soulignerait l'article 75, paragraphe 1, du traité, des aspects spéciaux. Les dispositions générales ne seraient modifiées, complétées ou déclarées inapplicables qui dans des cas bien précis.

Les objectifs de cette politique commune, tels qu'énoncés d'une manière générale aux articles 3, lettre e), et 74 du traité, auraient été par ailleurs concrétisés par la décision du Conseil du 13 mai 1965 (JO n° 88, 1965, p. 1500) qui viserait essentiellement à réduire ou éliminer les différences, existant entre les États membres

dans le domaine des transports par route, par chemin de fer et par voie navigable, de nature à fausser sensiblement la concurrence. La nécessité d'une harmonisation serait particulièrement soulignée par cette décision à propos des dispositions en matière sociale relatives aux conditions de travail et à la durée du travail et du repos.

L'instauration d'une politique commune des transports serait cependant une tâche impossible pour la Commission, si celle-ci ne devait pas disposer de pouvoirs étendus et d'une large marge d'appréciation dans l'exercice de ces pouvoirs.

L'article 75 du traité, qui est la base juridique tant de la décision du 13 mai 1965 que du règlement n° 543/69, en donnerait confirmation, à son paragraphe 1, lettre c).

b) Quant au *deuxième point*, la Commission relève qui le règlement n° 543/69 poursuit simultanément plusieurs objectifs concernant directement les transports. Tout en prévoyant une harmonisation de certaines dispositions sociales applicables à ce domaine, ce règlement viserait avant tout à réduire les divergences, dans les conditions de transport, qui faussent sensiblement le jeu de la concurrence. Il fixerait notamment des conditions de travail uniformes pour les équipages, la durée de conduite continue, la durée totale des temps de conduite et le temps de repos. Il s'agirait là de mesures de caractère social se répercutant largement sur la sécurité routière. Tous ces objectifs seraient étroitement liés entre eux et concerneraient exclusivement les transports par route. Dans cette optique, l'harmonisation des dispositions sociales constituerait une mesure répondant essentiellement aux nécessités et aux impératifs des transports routiers et qui, en tant que telle, ferait partie intégrante de la politique commune des transports.

Ceci étant, la Communauté aurait donc été habilitée à arrêter, sur la base de l'article 75, paragraphe 1, lettre c), du traité, un règlement tel que le règlement n° 543/69, tendant précisément à assurer pareille harmonisation. La formulation large de cette disposition indiquerait bien que la Communauté dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en la matière. La circonstance qu'un tel règlement concourt en outre à renforcer la sécurité routière ne ferait pas obstacle à cette compétence de la Communauté: l'objectif de la sécurité routière rentrerait en effet dans le cadre de la politique commune des transports, et relèverait ainsi, en vertu de l'article 75, paragraphe 1, lettre c), précité, des pouvoirs communautaires.

Même à supposer le contraire — quod non — il conviendrait de faire remarquer que les objectifs primaires et fondamentaux dudit règlement se situent dans le domaine de la concurrence et plus particulièrement de la concurrence au niveau des transports routiers. Il serait absurde que la Communauté ne puisse arrêter un règlement concernant exclusivement les transports routiers, pour le seul motif que ce règlement pourrait avoir des effets positifs sur la sécurité routière. Si tel devait être le cas, il serait pratiquement impossible de mener une politique commune des transports efficace.

Enfin, et à titre subsidiaire, il faudrait rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, un acte juridique reste valide même si la Communauté a poursuivi un objectif autre que celui pour lequel le traité lui confère une compétence, à condition que l'objectif poursuivi en premier chef soit légitime. Ainsi, même si le règlement n° 543/69 ne se borne pas à harmoniser certaines dispositions sociales dans le domaine des transports routiers, mais concourt également à renforcer la sécurité routière — ce qui, selon la Commission, serait un objectif tout à fait légitime de la politique commune des transports —, ledit règlement resterait valide en raison de son objectif principal.

La Commission termine en citant certains arrêts de la Cour de justice, intéressant entre autres le règlement n° 543/69, et qui, fondant la compétence externe de la Communauté dans le domaine des transports routiers par le règlement n° 543/69, confirmeraient implicitement la validité de cet acte.

De même, la Commission rappelle les avis qu'auraient exprimés les autres institutions de la Communauté ainsi que leurs organes consultatifs, sur le fondement du règlement n° 543/69, d'où il ressortirait précisément que ce règlement trouve sa base juridique appropriée dans l'article 75 du traité.

En conclusion, la Commission propose de répondre au juge de renvoi que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement (CEE) n° 543/69.

B — Le *Conseil* examine tout d'abord si et dans quelle mesure la sécurité routière constitue un objectif du règlement n° 543/69, dont la validité est en l'espèce mise en cause, et ensuite si un tel objectif relève de la politique commune en matière de transports, réglée par le traité CEE.

a) Quant au *premier point,* le Conseil fait état de trois considérations fondamentales:

— d'une part, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation du règlement n° 543/69 que celui-ci poursuivrait, selon un ordre de priorité,
  — en premier lieu, un objectif social,
  — ensuite, l'élimination des disparités dans les conditions de concurrence,
  — en outre, la sécurité dans les transports routiers;
— d'autre part, ledit règlement viserait, dans son préambule, non seulement l'article 75 du traité (mise en oeuvre de la politique commune des transports), mais aussi la décision du Conseil du 13 mai 1965 qui traite de 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»;
— enfin, la notion de «sécurité routière» «Verkehrssicherheit» ne figurerait, sous ces termes, qu'au neuvième considérant du règlement (texte allemand). Elle serait désignée, au troisième considérant, par les termes «sécurité dans les transports routiers» («Sicherheit im Straßenverkehr»), alors qu'au huitième considérant elle serait évoquée par la référence aux conditions dans lesquelles le conducteur peut «conduire le véhicule . . . en toute sécurité» («sicher zu führen»). De ces trois passages du préambule, le premier poserait le principe de l'application «progressive» des dispositions du règlement relatives aux «temps de conduite»; les deux autres viseraient à préserver le respect des réglementations nationales et le pouvoir normatif des États membres dans le domaine en cause.

A la lumière de ces considérations, il n'apparaîtrait donc pas que la sécurité routière soit l'objectif primaire du règlement n° 543/69. Celui-ci poursuivrait tout d'abord un objectif social et tendrait, en deuxième lieu, à éliminer des disparités dans les conditions de concurrence. La sécurité routière ne serait visée qu'à titre supplémentaire.

b) Quant au *deuxième point,* le Conseil est d'avis que la sécurité routière, c'est-à-dire la sécurité de la circulation sur les voies de communication et donc essentiellement dans les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, relève des objectifs de la politique commune des transports. Après avoir remarqué que, faute d'indications plus précises de la part de la juridiction nationale, il n'est pas en mesure de prendre

position sur tous les arguments soulevés devant cette juridiction, le Conseil cite, à l'appui de sa thèse, la prise de position en la matière des instances communautaires, et plus précisément:

— de la Commission (communications au Conseil du 8 novembre 1971 et du 25 octobre 1973, dans les suppléments 8/71 et 16/73, annexes aux Bulletins des Communautés européennes);

— du Parlement européen (voir notamment JO n° C 127, p. 23 et suiv., 38 et suiv. et 67);

— du Comité économique et social, dans son avis du 28 mars 1974 (JO n° C 126, p. 26 et suiv.);

— ainsi que du Conseil qui, suite aux communications précitées de la Commission, aurait adopté deux directives se rapportant directement aux transports: directive n° 76/135/CEE (JO n° L 21, p. 10) du 20 janvier 1976 et directive n° 77/143/CEE (JO n° L 47, 1977, p.47) du 29 décembre 1976.

Au vu de tous ces éléments, le Conseil estime pouvoir conclure

— que le règlement n° 543/69 est valide, même si la sécurité routière ne devait pas relever des objectifs de la politique commune des transports, l'objectif de cette sécurité n'ayant pas, dans le règlement, une position prédominante;

— que, de toute manière, la sécurité routière s'inscrit parmi les objectifs de la politique commune des transports.

Sur la base de ces conclusions, le Conseil propose ainsi de répondre au juge de renvoi que l'examen de la question soumise n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 543/69.

III — Procédure orale

Attendu que le Conseil et la Commission des Communautés européennes ont été entendus à l'audience du 26 octobre 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 9 novembre 1978;

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 6 mars 1978, parvenue au greffe de la Cour le 24 avril 1978, l'Oberlandesgericht de Düsseldorf a posé à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, la question de savoir si le règlement 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, 1969, p. 49), est valide, pour autant qu'il poursuit des objectifs de sécurité de circulation routière;

2 qu'il apparaît du jugement de renvoi que l'appelant au principal a été condamné en première instance, en vertu de l'article 7 a), paragraphe 1, alinéas c) et d), de la «Fahrpersonalgesetz» (loi relative aux équipages des

transports routiers), pour avoir effectué, du 18 juillet au 8 septembre 1976, en tant que conducteur de camion, des transports de marchandises sur longue distance sans respecter les dispositions des articles 7, paragraphes 1 et 2, et 11, paragraphe 1, du règlement précité, fixant respectivement la durée maximum du temps de conduite et la durée minimum du temps de repos;

que l'appelant soutient que le règlement n° 543/69, pour autant qu'il poursuit, dans les dispositions précitées, un objectif de sécurité routière, vise un domaine qui ne relève pas des compétences que le traité reconnaît au Conseil en matière de transports;

qu'en vue d'éclairer ce point, la juridiction demande à la Cour si le règlement n° 543/69 «est couvert par le traité CEE et est de ce fait valide»;

3 attendu que, ainsi qu'il ressort de son préambule, le règlement n° 543/69 du Conseil a essentiellement pour objet d'assurer la mise en oeuvre des dispositions de la décision du Conseil du 13 mai 1965 «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° 88, 1965, p. 1500), et notamment de sa section III, relative aux «dispositions en matière sociale»;

qu'en citant dans son préambule non seulement l'article 75 mais aussi le traité dans son ensemble, le règlement en cause laisse apparaître que l'harmonisation de certaines dispositions nationales, qu'il tend à assurer dans un des secteurs visés par ladite décision, s'inscrit parmi les objectifs de la Communauté, définis à l'article 3 du traité;

que, dans ce contexte d'harmonisation des législations nationales, le règlement poursuit un ensemble d'objectifs liés les uns aux autres, intéressant la protection sociale du conducteur, la sécurité routière et l'égalité de concurrence entre les transporteurs;

4 qu'une telle harmonsation, impliquant l'adoption de «règles communes», au sens de l'article 75, paragraphe 1, lettre a), du traité, constitue un élément essentiel de la politique commune des transports dont l'instauration répond aux impératifs de l'article 3, lettre e), du traité et qui s'inscrit parmi les fondements de la Communauté;

qu'aux termes de l'article 74 du traité, les objectifs du traité sont en effet poursuivis par les États membres dans le secteur des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, dans le cadre d'une telle politique;

qu'à ces fins, en donnant pour mission au Conseil d'instaurer cette politique, le traité lui confère un large pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées;

qu'en effet, selon l'article 75, paragraphe 1, lettre c), du traité, le Conseil est appelé, en vue de la réalisation de la mise en oeuvre de l'article 74 susdit et compte tenu des aspects spéciaux des transports, à établir, outre les règles et conditions visées aux alinéas a) et b), «toutes autres dispositions utiles»;

que le paragraphe 2 de ce même article laisse apparaître qu'un tel pouvoir normatif est reconnu au Conseil même après la période transitoire;

que l'article 79, paragraphe 2, du traité confirme en outre que ce pouvoir lui est attribué de manière générale, notamment en vue de l'élimination des discriminations en matière de transports, affectant le régime de la concurrence;

5 que le règlement n° 543/69, visant principalement la matière sociale qui fait l'objet de la section III de la décision du 13 mai 1965, ne constitue qu'une réalisation partielle de l'article 74 du traité et de la décision précitée qui prévoit l'harmonisation des dispositions nationales dans les domaines de la fiscalité et des interventions des États membres, aussi bien que dans celui des régimes sociaux;

que dans ces conditions, et eu égard à l'étendue de ses pouvoirs pour l'instauration d'une politique commune des transports, le Conseil, en réglant des matières qui concernent en même temps la politique sociale et la sécurité routière dans la mesure où elles sont liées l'une à l'autre, n'a pas dépassé ses compétences;

6 qu'en outre, des dispositions communes assurant, outre la protection sociale du conducteur, une amélioration de la sécurité routière, ne peuvent que contribuer à l'élimination des disparités de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans les transports, et s'avérer ainsi, pour l'établissement d'une politique commune des transports, «utiles» au sens de l'article 75, paragraphe 1, lettre c), du traité;

qu'au surplus, une sécurité des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, contribuant, parce que soumise à des règles communes, au respect des conditions de concurrence dans le domaine des transports, répond non seulement aux objectifs de cette politique, mais aussi aux impératifs du marché commun, tels qu'énoncés à l'article 3, lettre f);

7 attendu que, pour ces raisons, il y a lieu de conclure que l'examen de la question soumise n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 543/69;

Sur les dépens

8 Attendu que les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

que la procédure revêtant le caractère d'un incident soulevé au cours de la procédure pénale pendante devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Oberlandesgericht de Düsseldorf, par ordonnance du 6 mars 1978, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement 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.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 28 novembre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

J. Mertens de Wilmars