CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN
présentées le 19 février 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. A l'instar de l'affaire C-326/88 [1], la présente affaire concerne en substance les droits et obligations des États membres en matière de sanction des prescriptions de droit communautaire dans le domaine des transports par route.

Alors que l'affaire C-326/88 concernait l'interprétation du règlement (CEE) n° 543/69 [2], la présente affaire concerne le règlement qui lui a succédé, à savoir le règlement (CEE) n° 3820/85 [3] (ci-après « règlement »). En ce qui concerne les questions d'interprétation dont vous êtes actuellement saisis, le règlement cité en dernier lieu ne contient toutefois pas de modifications importantes, ce qui fait que votre arrêt du 10 juillet 1990, C-326/88, précité, déterminera dans une large mesure les réponses à donner aux questions préjudicielles.

Les faits

2. L'article 17, paragraphe 1, du règlement impose aux États membres l'obligation d'arrêter les dispositions nécessaires à l'exécution de ce règlement; ces dispositions d'exécution doivent porter entre autres sur les sanctions applicables en cas d'infraction. Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, en Belgique, ces sanctions sont énoncées dans la loi du 18 février 1969 [4] et elles ont été déclarées applicables aux infractions visées dans le règlement n° 3820/85 par l'arrêté royal du 13 mai 1987 [5].

3. Le 26 octobre 1988, M. Vandevenne a été soumis à un contrôle routier aux Pays-Bas au moment où il conduisait un camion de la société anonyme « Wilms Transport ». Au cours de ce contrôle, il a été constaté qu'il n'avait pas respecté les temps de repos imposés par les articles 6 à 8 du règlement n° 3820/85. L'ordonnance de renvoi précise que Vandevenne « n'a pas sérieusement contesté » cette constatation.

Ces faits ont conduit le ministère public belge a engager contre Vandevenne des poursuites pénales, sur lesquelles la juridiction de renvoi, à savoir le politierechtbank te Hasselt, est invitée à statuer. Il a aussi engagé des poursuites contre MM. Wilms et Mesotten, respectivement administrateur délégué et employé de la société Wilms Transport, au motif qu'ils avaient omis de prendre les mesures nécessaires pour faire respecter par Vandevenne les temps de

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Arrêt du 10 juillet 1990, Hansen (Rec. p. I-2911).

2 — Règlement du Conseil du 23 mars 1969 portant harmonisation de certaines dispositions de nature sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49).

3 — Règlement du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 370, p. 1).

4 — Loi relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable (*Moniteur belge* du 4.4.1969).

5 — *Moniteur belge* du 4.6.1987.

repos imposés par les articles 6 à 8 du règlement. L'entreprise Wilms Transport a été assignée en tant que partie civilement responsable des amendes qui seraient éventuellement infligées à Wilms et Mesotten.

4. Le ministère public fait apparemment grief à Wilms et Mesotten d'avoir enfreint l'article 15 du règlement, qui se lit comme suit:

« 1. L'entreprise organise le travail des conducteurs de telle manière qu'ils puissent se conformer aux dispositions appropriées du présent règlement ainsi que du règlement (CEE) n° 3821/85.

2. L'entreprise vérifie périodiquement si les deux règlements ont été respectés. Si des infractions sont constatées, l'entreprise prend les mesures nécessaires pour éviter qu'elles se reproduisent. »

Au cours de la procédure devant le politierechtbank, une controverse est née au sujet de la qualification des faits mis à charge de Wilms et Mesotten. A cet égard, la juridiction de renvoi a jugé utile de vous poser trois questions.

La notion d'« entreprise »

5. En premier lieu, elle s'interroge sur le sens exact du terme « entreprise », figurant à l'article 15 du règlement n° 3820/85, reproduit ci-avant.

En ce qui concerne la définition du concept d'« entreprise » en général, la Commission et le gouvernement allemand renvoient à la définition donnée par la Cour dans les arrêts Klöckner et Hoesch [6] et Mannesmann [7], à savoir « une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachée à un sujet juridiquement autonome, et poursuivant d'une façon durable un but économique déterminé ». Dans une communication récente, relative à l'application du règlement sur le contrôle des concentrations [8], la Commission a défini l'entreprise dans des termes très similaires, à savoir « un ensemble organisé de moyens humains et matériels en vue de poursuivre de manière durable un but économique déterminé » [9].

En définissant le concept d'« entreprise » à partir de la jurisprudence de la Cour, la Commission et le gouvernement allemand partent de l'idée que ce concept relève du droit communautaire, de sorte que son contenu ne peut pas dépendre des définitions existant dans les différents États membres. Nous partageons ce point de vue. Nous pouvons aussi accepter la définition proposée. S'il est vrai qu'elle a été élaborée, respectivement, dans le cadre du système CECA de la péréquation en matière de ferrailles et de l'application des règles de

6 — Arrêt du 13 juillet 1962 (17/61 et 20/61, Rec. p. 615, 646).

7 — Arrêt du 13 juillet 1962 (19/61, Rec. p. 675, 705).

8 — Communication concernant les opérations de concentration et de coopération au titre du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (JO 1990, C 203, p. 10).

9 — Voir le point 8 de cette communication.

concurrence aux entreprises communes, toutefois, nous estimons que rien ne s'oppose à ce que cette définition (générale) soit aussi utilisée dans le cadre du règlement en cause. Il en résulte d'emblée que la forme juridique de l'entreprise (entreprise à personne unique, société ou fondation) n'a aucune importance.

6. Toutefois, il s'agit de rapporter cette définition, énoncée en termes généraux, au rôle spécifique de la notion d'entreprise dans le contexte du règlement en cause, plus particulièrement de son article 15. Cette dernière disposition vise à assurer qu'un employeur permettra à un conducteur, employé par lui, de respecter les règles du règlement et l'incitera à agir en ce sens. C'est ce que la Cour a admis dans l'arrêt Cagnon et Taquet de 1975 [10]. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé que le règlement n° 543/69, qui a précédé le règlement n° 3820/85, impose à l'« employeur exploitant d'un service de transport routier » l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux membres d'équipage de bénéficier du repos journalier prescrit [11]. L'article 15 du règlement (qui, comme la Commission l'observe, « codifie » l'arrêt Cagnon et Taquet) ne parle pas de l'« employeur exploitant d'un service de transport routier », mais il utilise le concept plus large d'« entreprise ». La différence n'est pas seulement d'ordre lexical. A notre avis, le concept d'« entreprise » de l'article 15 vise toute personne (physique ou morale) agissant comme commettant du conducteur, qu'il soit ou non son employeur au sens du droit du travail. L'arrêt Dufour de 1977 [12] va dans le même sens. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé que l'« entreprise », à laquelle le règlement n° 543/69 impose un certain nombre d'obligations [13], est l'entreprise de transport et non l'entreprise (de travail temporaire) qui loue de la main-d'œuvre à l'entreprise de transport (bien que cette dernière puisse, en fonction du droit national applicable, être considérée comme l'« employeur » des membres de l'équipage). En effet, la Cour a estimé que c'est l'entreprise de transport qui détermine le véhicule à conduire, l'itinéraire à suivre et à parcourir ainsi que les temps de conduite et de repos [14], et nous en déduisons que c'est donc elle qui a le pouvoir et, partant, la responsabilité d'assurer le respect des obligations imposées par le règlement n° 543/69 [15].

Nous en concluons dès lors que le destinataire des obligations énumérées à l'article 15 est l'entreprise qui exerce l'activité de transport, parce que c'est elle qui a le pouvoir d'organiser et de contrôler le travail des membres de l'équipage. La nature de la relation juridique entre cette entreprise et les membres de l'équipage ne joue aucun rôle à cet égard: il est sans importance que l'entreprise de transport emploie des membres d'équipage qui sont ses propres salariés ou des membres d'équipage mis à sa disposition par une entreprise de travail temporaire ou encore des membres d'équipage indépendants, mais qui utilisent le matériel appartenant à l'entreprise de transport (voire leur propre matériel) en suivant les instructions de l'entreprise de transport.

10 — Arrêt du 18 février 1975 (69/74, Rec. p. 171).

11 — Voir le point 10.

12 — Arrêt du 15 décembre 1977 (76/77, Rec. p. 2485).

13 — L'affaire Dufour concernait l'obligation, imposée par l'article 14 du règlement n° 543/69, de délivrer un « livret individuel de contrôle » (l'ancêtre de l'actuel tachographe) aux membres de l'équipage.

14 — Voir l'arrêt Dufour, point 15.

15 — Comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt Dufour, cela n'empêche pas que l'obligation spécifique, dont il s'agissait dans cet arrêt, de délivrer les « livrets individuels de contrôle » pourrait exceptionnellement incomber à l'entreprise de travail temporaire si la législation nationale le prévoit expressément (voir le point 16 de l'arrêt).

Responsabilité pénale obligatoire des personnes morales?

7. Bien que, comme nous le disions plus haut, l'article 15 impose un certain nombre d'obligations à l'« entreprise » et que le ministère public soit d'avis qu'il y ait eu en l'espèce manquement à ces obligations, les poursuites pénales ont été engagées non pas contre l'entreprise Wilms Transport, mais contre Wilms et Mesotten, respectivement administrateur délégué et employé de ladite entreprise. Cela est conforme à la doctrine corpora delinquere non possunt qui s'applique en Belgique. Selon cette doctrine, une personne morale ne peut pas être personnellement sanctionnée sur le plan pénal; les actes punissables, imputables à une personne morale, ne peuvent être poursuivis que dans le chef des personnes physiques qui, pour ces actes, assument la responsabilité réelle de l'activité de l'entreprise. A cet égard, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le règlement vise à introduire le principe de la responsabilité pénale des personnes morales dans le droit interne des États membres, en d'autres termes, s'il impose aux États membres l'obligation d'infliger toujours les sanctions, visées à l'article 17 du règlement, à l'« entreprise », même lorsque celle-ci est une personne morale.

8. Nous nous rallions à la thèse des gouvernements italien et du Royaume-Uni, selon laquelle la réponse à cette question a été donnée dans une large mesure dans l'arrêt C-326/88 [16], précité. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé qu'en ce qui concerne la sanction des prescriptions du règlement les États membres ont une marge d'appréciation liée, il est vrai, à deux conditions en vertu de l'article 5 du traité CEE: en premier lieu, ils doivent veiller à ce que les sanctions aient un caractère effectif, dissuasif et proportionné [17], en second lieu, ils doivent sanctionner les violations du droit communautaire dans les mêmes conditions que les violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires [18]. Le droit communautaire laisse les États membres libres de choisir les moyens propres à atteindre ces buts. Ils ont le choix entre des sanctions pénales, administratives ou purement civiles. Ils peuvent décider d'infliger ces sanctions toujours à l'« entreprise » ou dans certains cas aux délégués ou aux membres du personnel de l'entreprise qui, pour l'infraction concrète, assument la responsabilité réelle de l'activité concernée de l'entreprise. Il s'ensuit qu'aussi longtemps qu'une réglementation nationale relative aux sanctions remplit les conditions précitées, ni l'article 17 du règlement ni l'article 5 du traité CEE n'imposent aux États membres l'obligation de rendre les personnes morales, auxquelles une violation des obligations imposées par l'article 15 du règlement peut être imputée, personnellement responsables sur le plan pénal.

Étendue des obligations imposées par l'article 15

9. Enfin, la juridiction de renvoi se demande aussi si les obligations imposées par l'article 15 sont des obligations de moyen ou des obligations de résultat. L'expression « obligation de résultat » signifie qu'une entreprise pourrait être sanctionnée *au seul motif* qu'un conducteur a

16 — Voir note 1.

17 — Voir le point 17 de l'arrêt, qui renvoie à l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965).

18 — Voir les points 17 et 18.

violé une des dispositions du règlement, c'est-à-dire sans qu'il faille prouver une quelconque intention ou négligence dans le chef de l'entreprise. Dans les États membres qui ont opté pour une sanction pénale des obligations énoncées à l'article 15, pareille interprétation de l'article 15 conduirait à un système de responsabilité pénale objective de l'entreprise.

Les observations déposées à la Cour concordent sur ce point: l'article 15 n'a pas pour but de soumettre l'entreprise à une obligation aussi étendue. Tel est aussi notre avis. L'article 15, paragraphe 1, impose à l'entreprise l'obligation d'organiser le travail des conducteurs de telle manière qu'ils *puissent* se conformer aux dispositions du règlement et du règlement n° 3821/85. Aux termes du paragraphe 2, l'entreprise *vérifie* périodiquement si les deux règlements ont été respectés; si des infractions sont constatées, l'entreprise *prend les mesures nécessaires* pour éviter qu'elles se reproduisent. Les termes mêmes de ces dispositions indiquent qu'il s'agit d'une obligation de mettre tout en œuvre afin d'éviter que les conducteurs commettent des infractions (en d'autres termes, il s'agit d'une « obligation de moyen ») et non d'une obligation dont le non-respect par l'entreprise est établi dès qu'une infraction à une disposition du règlement est constatée dans le chef d'un conducteur.

10. Il convient à cet égard de bien garder à l'esprit la distinction entre, d'une part, l'obligation imposée au niveau communautaire et, de l'autre, le pouvoir des États membres de sanctionner le respect de cette obligation. Cette distinction est importante, étant donné que la compétence des États membres quant au choix des moyens de preuve et des sanctions peut avoir une influence non négligeable sur la manière dont le respect des obligations imposées par le règlement peut être assuré in concreto.

Il a ainsi été établi dans l'arrêt C-326/88 [19] qu'un système de « responsabilité pénale objective » (en vertu duquel une amende peut être infligée à l'employeur d'un conducteur qui enfreint les dispositions relatives au temps de conduite et de repos), tel qu'il existe au Danemark, n'élargit pas *en soi* le champ d'application du (règlement antérieur au) règlement n° 3820/85 et qu'une telle technique pénale n'est pas contraire à l'article 15 du règlement [20] ni aux principes généraux du droit communautaire [21]. Il est évident que pareille responsabilité pénale quasi « automatique » de l'employeur incitera efficacement cet employeur à s'assurer en permanence que ses employés respectent les dispositions du règlement et à mettre en œuvre une politique active de prévention des infractions. En revanche, dans un certain nombre d'autres États membres, une sanction pénale, administrative, voire civile, ne peut être imposée qu'à la condition qu'il y ait eu au moins négligence et/ou que l'infraction puisse être imputée à la personne à sanctionner. Le choix entre ces différentes modalités de sanction appartient aux États membres en raison de leur compétence en matière de sanction du règlement. Il n'est certes pas exclu que de telles disparités entre les modalités nationales de sanction des obligations imposées par l'article 15 aboutiront en fait à ce que ces obligations soient respectées et mises en œuvre sur le plan judiciaire dans une mesure variable. Or, il s'agit d'une conséquence inévitable de l'absence d'harmonisation au niveau communautaire des sanctions à infliger en cas de violation du règlement.

19 — Précité, note 1.
20 — Voir les points 9 à 12.
21 — Voir les points 13 à 19.

Conclusion

11. Eu égard à ce qui précède, nous vous proposons de répondre dans les termes suivants aux questions posées à titre préjudiciel par le politierechtbank te Hasselt:

« 1) Le terme 'entreprise', figurant à l'article 15 du règlement (CEE) n° 3820/85, vise un sujet de droit autonome, quelle que soit sa forme juridique, qui exerce de manière durable une activité de transport visée dans le règlement en utilisant des ressources humaines et matérielles et qui a le pouvoir d'organiser et de contrôler le travail des conducteurs et des membres de l'équipage, quelle que soit la nature de la relation juridique entre lui-même et respectivement les conducteurs et les membres de l'équipage.

2) Ni l'article 17 du règlement (CEE) n° 3820/85 ni l'article 5 du traité CEE n'exigent qu'une personne morale, qui est tenue au respect des obligations imposées par l'article 15 du règlement (CEE) n° 3820/85, soit déclarée pénalement responsable à titre personnel de la non-exécution de ces obligations.

3) Le règlement (CEE) n° 3820/85 n'exige ni n'empêche que les États membres instaurent un système de responsabilité objective en vue d'assurer le respect des obligations imposées à l'entreprise par l'article 15 de ce règlement. »