CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 6 MARS 1974 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le Code français du travail maritime du 13 décembre 1926 dispose en son article 3, alinéa 2, que « le personnel d'un navire doit, dans une proportion définie par arrêté du ministre chargé de la marine marchande, être français ». L'arrêté ministériel du 21 novembre 1960 (modifié par l'arrêté du 12 juin 1969) ajoute en son article 1 que certaines activités (par exemple les emplois de pont) sont réservées, sauf dérogations individuelles, aux personnes de nationalité française. Aux termes de l'article 2 de ce même arrêté, certaines autres activités, sous réserve également de quelques dérogations individuelles, sont, sur chaque navire, réservées aux ressortissants français dans une proportion de 3 contre 1. Enfin, l'article 3 de l'arrêté dispose que les dérogations individuelles précitées seront autorisées par décision des autorités administratives compétentes.

De l'avis de la Commission, loin d'être compatibles avec le droit communautaire, ces dispositions violent au contraire l'article 48 du traité CEE qui, dans l'intérêt de la libre circulation des travailleurs, prévoit « l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ». En outre, la réglementation française est, selon la Commission, incompatible avec le règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (J O n° L 257 du 19 octobre 1968), tel qu'il a été adopté sur la base de l'article 48, et notamment avec les dispositions de ses articles 1, 4 et 7.

C'est pourquoi la Commission a, par lettre du 8 octobre 1971, invité le gouvernement français à pourvoir dans les meilleurs délais à la modification de la réglementation contestée.

Il semble que le gouvernement français ait tout d'abord voulu accéder à cette demande. Dans une lettre de sa représentation permanente du 30 novembre 1971, il a fait en tout cas savoir à la Commission que son intention allait en ce sens et que le projet de loi nécessaire à cet égard serait présenté au Parlement lors de la session suivante. Or tel ne fut pas le cas, bien que la Commission ait, dans une lettre du 18 avril 1972 adressée au gouvernement français, exprimé son espoir de voir régler l'affaire qui retient présentement notre attention au 1er juillet 1972 au plus tard (date de la clôture de la session précitée). La représentation permanente de la France a au contraire informé la Commission par télex du 15 novembre 1972 qu'il n'avait pas encore été possible de présenter un projet de loi au Parlement.

Par la suite, la Commission a émis le 15 décembre 1972 un avis motivé au sens de l'article 169 du traité CEE. La Commission y soutenait que la réglementation française mentionnée au début était contraire aux dispositions de droit communautaire également précitées et la France était mise en demeure de prendre dans les 30 jours les mesures nécessaires pour faire cesser l'infraction au traité.

La Commission fut par la suite informée, par lettre du 6 février 1973 de la représentation permanente de la France, qu'un projet de loi portant modification de la réglementation contestée avait été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 13 décembre 1972 puis transmis au Sénat. Toutefois, la procédure d'adoption devant le Sénat n'avait

1 — Traduit de l'allemand.

pas pu être achevée avant la clôture de la session parlementaire en question. En conséquence, l'examen du projet par le Sénat devait être repris après le 2 avril 1972, soit après l'ouverture de la session parlementaire suivante.

Mais comme tel n'a pas été le cas en réalité, la Commission a saisi la Cour de justice le 14 septembre 1973, introduisant ainsi l'instance qui retient présentement notre attention.

Conformément aux conclusions de la Commission, la Cour de justice doit déterminer à présent si, en n'abrogeant pas les dispositions discriminatoires relatives à l'accès aux emplois de la navigation maritime, la République française n'a pas violé les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire et notamment en vertu des articles 1, 4 et 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968.

Nous allons examiner ci-après comment il convient d'apprécier cette demande.

1. L'introduction du recours a tout d'abord amené le gouvernement français à déclarer qu'il s'attachait à conclure la procédure législative précitée à brève échéance, c'est-à-dire à la faire encore aboutir au cours de la session parlementaire qui se déroulait alors. Le recours devait donc être considéré comme devenu sans objet. En conséquence, les conclusions de son mémoire en défense tendaient au premier chef à faire constater que le litige était sans objet.

Le gouvernement français a toutefois laissé entendre dans sa duplique que le Parlement français rejetait pour le moment l'amendement législatif entrepris parce qu'il estimait que les dispositions et les principes invoqués par la Commission ne s'appliquaient pas au transport maritime. En conséquence, ce document ne contient plus le moyen qui tendait à faire déclarer le litige sans objet, pour la bonne raison que l'on ne peut pas escompter la régularisation prochaine de la situation juridique sans l'intervention d'une décision de la Cour de justice.

Nous n'aurons donc pas à examiner en détail les problèmes qui sont liés à ce point du litige.

2. Le gouvernement français maintient par contre sans la modifier la thèse qu'il a développée à titre subsidiaire et selon laquelle la Commission n'aurait pas établi l'intérêt que pourrait présenter pour elle la constatation qu'elle sollicite. La Commission ne pourrait en effet pas prouver que les mesures adoptées par la France aient pu faire obstacle à l'application des dispositions communautaires qu'elle a invoquées; la Commission ne pourrait citer aucun exemple de discrimination effectivement opposée à des travailleurs ressortissants d'autres États membres. Il serait en effet impossible d'administrer une telle preuve parce qu'aucune discrimination n'a été exercée, les services administratifs français intéressés ayant au contraire reçu l'ordre d'assurer l'égalité de traitement des travailleurs ressortissants des autres États membres et ayant du reste constamment suivi ces instructions. Il est donc décisif que les dispositions dont la Commission demande la modification n'aient été nullement appliquées en France.

Pour apprécier cette objection, il est à notre avis déterminant de constater que l'amendement législatif n'a pas été accepté par le Parlement en raison de la thèse selon laquelle aucune obligation de ce genre ne pourrait être induite du droit communautaire et les dispositions relatives à la libre circulation ne seraient pas applicables aux travailleurs de la navigation maritime. La République française défenderesse a également soutenu cette thèse devant la Cour de justice, tant dans sa duplique qu'au cours de la procédure orale. En conséquence, les parties sont en désaccord sur une question importante qui découle du droit communautaire, de sorte que la Commission a un intérêt de principe à la solution de ce problème et s'emploie donc à bon droit à obtenir une décision juridictionelle.

Il convient de constater d'autre part que l'administration française compétente n'a

manifestement reçu que par voie orale des directives lui enjoignant de veiller à l'égalité de traitement des travailleurs ressortissants d'autres États membres. De telles directives ne donnent certainement pas une garantie aussi sûre que celle que procure un amendement législatif. Elles peuvent être facilement rapportées et une telle abrogation n'est nullement tout à fait improbable si l'on considère précisément la position de principe du gouvernement français sur les points de droit qui retiennent notre attention. C'est donc à bon droit que, suivant en cela son point de vue, la Commission fait grand cas d'une régularisation en bonne et due forme de la situation juridique.

De plus, le raisonnement exposé par la Commission, selon laquelle le maintien d'une loi qu'elle estime contraire au traité pourrait, malgré l'existence de directives administratives au contenu différent, laisser subsister des doutes dans l'esprit des travailleurs et des chefs d'entreprise intéressés à un engagement éventuel, présente une certaine importance. Une telle confusion, à laquelle pourrait également s'ajouter l'ignorance des directives données uniquement par voie orale, pourrait avoir pour effet de ne pas garantir dans le droit positif l'égalité de traitement effective visée, de l'avis de la Commission, par le traité et ses règlements d'application. Cette conséquence permettrait également de justifier que l'instance introduite par la Commission soit menée à son terme.

Enfin, selon la jurisprudence, il est également indifférent que les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs, qui retiennent présentement notre attention, soient immédiatement applicables et prévalent sur les règles de droit interne contraires en vertu de la primauté du droit communautaire. La procédure au sens de l'article 169 trouve bien au contraire sa justification indépendamment de ces considérations [(cf. affaires 28-67 Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe contre Hauptzollamt Paderborn (Recueil, 1968, p. 215) et 31-69 Commission contre République italienne (Recueil, 1970, p. 25)].

On ne saurait donc à aucun égard contester l'intérêt de la Commission à pourvoir à une adaptation formelle du droit français par le recours qu'elle a introduit.

3. En ce qui concerne l'examen corrélatif de la question de savoir si le recours est fondé, il est possible d'éclaircir un point d'emblée.

Si l'on part de l'idée que les dispositions invoquées par la Commission (article 48 du traité CEE et articles 1, 4 et 7 du règlement n° 1612/68) sont applicables aux travailleurs de la navigation maritime, il ne fait dès lors aucun doute que la réglementation française litigieuse, telle qu'elle découle des dispositions combinées du Code du travail maritime du 13 décembre 1926 et des arrêtés d'application ministériels précités, n'est pas compatible avec le droit communautaire.

Le droit communautaire consacre en effet le principe selon lequel les ressortissants d'un État membre ont le droit d'entreprendre des activités sur le territoire d'un autre État membre dans des conditions de rémunération fixées conformément aux dispositions applicables aux travailleurs de l'État membre considéré. L'article 4 du règlement n° 1612/68 est notamment clair à cet égard quand il stipule que :

« Les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres limitant, en nombre ou en pourcentage, par entreprise, par branche d'activité, par région ou à l'échelon national, l'emploi des étrangers, ne sont pas applicables aux ressortissants des autres États membres . . . »

Par contre, en vertu du Code français du travail maritime, certaines activités exercées sur les navires sont exclusivement pour les unes, partiellement pour d'autres, réservées aux ressortissants français. Les dérogations à cette disposition nécessitent pour les étrangers une autorisation spéciale, ce qui implique sans

aucun doute une sujétion discriminatoire.

Toutefois la controverse essentielle consiste, comme nous l'avons déjà dit, à savoir si les dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs s'étendent effectivement à la navigation maritime.

Permettez-moi au préalable de rappeler la thèse du gouvernement français. Selon cette thèse, il ressort clairement du traité qu'un régime spécial s'applique au domaine des transports et qu'en ce domaine il y a lieu d'élaborer une politique commune pour réaliser les objectifs du traité. Compte tenu de ce que la navigation maritime présente des problèmes particuliers, les dispositions spéciales de l'article 84 ont prévu à son intention que les règles relatives au secteur des transports ne seraient en aucun cas applicables. On peut donc penser avec certitude que les dispositions générales du traité ne peuvent pas s'appliquer à la navigation maritime. Au contraire, ces disposition générales ne pourraient être rendues obligatoires pour la navigation maritime qu'en vertu d'une décision spéciale du Conseil adoptée à l'unanimité et qui viendrait s'insérer dans le cadre d'une politique commune. Cela serait également valable pour le domaine de la libre circulation des travailleurs, puisque la libre circulation des gens de mer constitue un secteur essentiel de la politique commune mentionnée.

La Commission est au contraire d'avis que le traité CEE s'applique en principe à toutes les branches d'activité. Les règles générales du traité ne sont inapplicables à un domaine particulier que dans le cas d'une disposition expresse en ce sens. Or une telle disposition ferait défaut pour la navigation maritime en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs. En réalité, l'article 84 ne doit être nullement interprété en ce sens que la navigation maritime doit être entièrement exclue du champ d'application du traité. Au contraire, l'esprit de cette disposition est exclusivement d'interdire l'application à la navigation maritime des dispositions spéciales du traité relatives au secteur des transports.

Pour se pronocer sur ce litige, il convient tout d'abord de se fonder sur la place que le titre « Transports » en général occupe dans le traité.

Il est en principe important que l'intégration ait, aux termes du traité, un vaste champ d'application et qu'elle ne doive pas se réaliser selon une ventilation par secteurs économiques. Cela implique le principe selon lequel certaines dispositions spéciales relatives à des secteurs économiques particuliers sont d'interprétation stricte en raison de leur nature dérogatoire. Si l'on applique ce principe au secteur des transports pour lequel le traité a consacré la nécessité d'une politique commune, on ne saurait donc partir de l'idée que ce secteur économique fasse à tous égards l'objet d'une réglementation spéciale. Bien au contraire, on a avant tout estimé nécessaire d'adopter une réglementation spéciale dans les domaines qui sont expressément énumérés dans le titre « Transports ». Ces domaines sont tant les transports internationaux et les transports en transit que l'admission des transporteurs non résidents dans les États membres (article 75). Ce sont d'autre part les prix et les conditions de transport (article 78), la suppression des discriminations dans le trafic à l'intérieur de la Communauté (article 79) ou les prix de soutien au sens de l'article 80. Enfin, ce sont également les taxes ou redevances perçues par un transporteur au passage des frontières (article 81 du traité). Toutefois, ces dispositions sont parfaitement compatibles avec l'application de dispositions générales du traité, et notamment avec celle du principe de la libre circulation des travailleurs qui revêt une importance particulière au regard de l'intégration.

L'analyse de quelques dispositions spéciales du traité va dans le même sens, ce qui est peut-être encore plus convaincant.

C'est à bon droit que la Commission invoque à ce sujet l'article 61, paragra-

phe 1, du traité, qui est libellé comme suit :

« La libre circulation des services, en matière de transports est régie par les dispositions du titre relatif aux transports ».

Cette disposition montre que le chapitre 3 relatif aux services n'est pas applicable aux transports dans ses articles 59 à 66. A cet égard, s'applique au contraire un titre particulier, ce qui du reste démontre, puisque ce titre englobe l'article 84 relatif aux transports maritimes, que ces derniers échappent également à l'emprise du chapitre relatif aux services. On peut en effet prétendre qu'une disposition spéciale comme celle de l'article 61 n'aurait pas été nécessaire si les dispositions générales du traité ne s'étaient pas de toute façon appliquées au secteur des transports. En d'autres termes, la présence de la disposition spéciale plaide en ce sens que les dispositions générales du traité sont également applicables au secteur des transports.

La Commission renvoie d'autre part à l'article 77 qui relève du titre « Transports », et qui est libellé comme suit :

« Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public. »

Si l'on rapproche de cet article la règle posée par l'article 42 (selon lequel les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil) et si l'on a présent à l'esprit le libellé de l'article 77 qui postule manifestement l'application des articles 92 à 94, on doit nécessairement parvenir à la conclusion tirée par la Commission, selon laquelle l'article 77 a pour fonction de n'interdire l'application des règles de concurrence du traité qu'en ce qui concerne certaines aides dans le secteur des transports. Cela aussi suggère indubitablement que même en matière de transports le traité postule l'applicabilité de ses dispositions générales parmi lesquelles figurent les dispositions relatives aux règles de concurrence.

Enfin, la Commission a pu encore valablement invoquer à l'appui de sa thèse la jurisprudence suivie jusqu'ici par la Cour de justice et plus précisément l'arrêt rendu le 31 mars 1971 dans l'affaire 22-70 (Commission contre Conseil, Recueil, 1971, p. 263). En effet, la décision rendue sur la compétence de la Communauté de conclure les traités dans le domaine des transports se fonde sur la même orientation fondamentale. Cela ressort notamment de la phrase ainsi libellée :

« Attendu qu'en l'absence de dispositions spécifiques du traité relatives à la négociation et à la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la politique des transports... il convient de se référer au système général du droit communautaire relatif aux rapports avec les États tiers. »

Cette phrase ne permet de déduire rien d'autre que le principe selon lequel les dispositions générales du traité ne sont inapplicables au secteur des transports que dans la mesure où des règles spéciales prévoient expressément une dérogation.

Il faut toutefoir admettre que les considérations exposées jusqu'ici concernaient le secteur des transports en général. Il y a donc encore lieu de déterminer si elles recouvrent également la navigation maritime à laquelle, comme on sait, une disposition spéciale est consacrée dans le titre « Transports ». Cette disposition spéciale (l'article 84) stipule ce qui suit :

« Les dispositions du présent titre (c'est-à-dire le titre relatif aux transports) s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne. »

Il faut tout d'abord remarquer à cet égard qu'il s'agit, au regard du système du traité, d'une disposition dérogatoire figurant elle-même dans une réglementation dérogatoire, ce qui permet a priori de considérer comme bienvenue une interprétation stricte. En outre, l'article 84 doit être considéré comme un tout dont l'esprit tend seulement à écarter l'extension à la navigation maritime des dispositions applicables au secteur des transports et à exiger l'adoption par le Conseil de règlements particuliers pour combler ce vide juridique. Par contre, on ne saurait déduire de cette disposition la stipulation de l'inapplicabilité des dispositions générales du traité.

A côté de ces considérations générales, l'argumentation suivante vient corroborer la thèse selon laquelle la navigation maritime tombe elle aussi sous l'emprise des dispositions générales du traité.

L'activité des entreprises de transport s'exerce également en dehors du domaine des services de transport proprement dits. Elles emploient du personnel non seulement pour les services de transport, mais également pour procéder à des opérations financières ainsi qu'à des opérations d'importation et d'exportation de matériel pour leurs établissements. Par contre, la mise en place du Marché commun par l'établissement de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux s'effectue globalement et non pas selon une ventilation par secteurs économiques. Si, en partant de l'idée que la navigation maritime ne rentre pas en principe dans le champ d'application du traité, on devait dès lors se fonder sur l'existence éventuelle d'une relation plus ou moins étroite avec ce secteur économique et apprécier sur cette base l'applicabilité des règles générales du traité (relatives à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux), une telle démarche donnerait lieu, à défaut de critères de délimitation précis, à des difficultés d'ordre juridique considérables et engendrerait une insécurité dont on ne pourrait penser qu'elle ait été voulue par les auteurs du traité.

Quant au domaine de la libre circulation des travailleurs, principe qui en matière d'intégration revêt, comme nous l'avons déjà dit, une importance fondamentale, il est en outre capital que l'article 48, paragraphe 4, du traité prévoit seulement une dérogation pour les emplois dans l'administration publique à l'exclusion d'autres emplois. Si le titre précité n'avait pas dû s'appliquer aux travailleurs de la navigation maritime, il aurait été facile de prévoir à l'article 48 une dérogation à cet effet. Le fait qu'il n'en a rien été ne peut être interprété que dans un sens favorable à la thèse défendue par la Commission.

Cette thèse est également corroborée par le fait que le secteur de la navigation maritime n'est nullement exclu de la liste de l'annexe II du traité CEE qui est d'importance pour la disposition de l'article 106 (relatif aux mouvements de capitaux entre les États membres).

Le règlement n° 141 du Conseil portant non-application du règlement n° 17 au secteur des transports (JO n° 124 du 26 novembre 1962, p. 2751) présente également de l'intérêt. Il traite en son article 1 des transports en général et stipule en son article 3 que, en ce qui concerne les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, l'article 1 est valable jusqu'au 31 décembre 1965. Il y a lieu de déduire de cette disposition que le champ d'application de ce règlement comprend également les transports maritimes. Cela également suppose toutefois que les dispositions générales du traité (parmi lesquelles figurent celles qui concernent les règles de concurrence) s'appliquent aussi aux transports maritimes. S'il n'en était pas ainsi, il semblerait en effet impossible de comprendre pourquoi le Conseil a pu estimer nécessaire d'adopter un règlement dérogatoire pour les transports en général, en se fondant du reste sur le seul article 87 du traité, sans tenir compte, en d'autres termes, de l'article 84, paragraphe 2.

Enfin, si l'on fait abstraction des arguments (nullement négligeables) que la Commission a tirés de la rédaction du traif douanier commun, le règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants et le règlement n° 1408 du 14 juin 1971 (JO n° L 149 du 5 juillet 1971) qui lui a été substitué, sont également significatifs dans le présent contexte. Conformément à l'article 51 du traité, ces deux règlements ont été adoptés dans le but de favoriser dans le domaine de la sécurité sociale l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Si, comme il ressort tant de l'article 4, paragraphe 6, et de l'article 13, lettre b, du règlement n° 3, que de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 13, lettre b, du règlement n° 1408/71, les travailleurs relevant du domaine des transports y compris la navigation maritime, tombent sous l'emprise de ces deux règlements, il suit nécessairement de là que même en cette matière le Conseil a postulé l'applicabilité du principe de la libre circulation des travailleurs et cela au demeurant, sans s'estimer, une nouvelle fois, tenu de recourir à l'article 84, paragraphe 2.

Toutes les considérations exposées nous amènent à considérer comme exacte la thèse, soutenue par la Commission, de l'applicabilité au domaine de la navigation maritime des dispositions générales du traité et notamment de celles concernant la libre circulation des travailleurs, et à n'accorder aucune valeur décisive aux arguments contraires développés par le gouvernement français. C'est le cas de la référence faite par celui-ci à l'article 77 du traité (à savoir le fait que les aides énumérées dans cet article ne sauraient être envisagées pour les transports maritimes), du renvoi au programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et de la référence aux travaux préparatoires du traité, y compris les différents projets que le gouvernement français a présentés pour la rédaction de l'article 74 — tous ces arguments n'aboutissant pas nécessairement, selon nous, à la conclusion que le gouvernement français en a tirée.

Après tout ce que nous avons dit par ailleurs (et notamment à propos du problème de la régularisation formelle du droit positif national) et eu égard à la jurisprudence pertinente selon laquelle peu importe quelle est l'institution étatique responsable de la violation d'un traité, il est ainsi établi que le recours introduit par la Commission est fondé.

4. En conséquence, nous nous résumerons en demandant à ce qu'il plaise à la Cour, rendre un arrêt constatant que, faute d'avoir supprimé de son code de travail maritime des dispositions discriminatoires relatives à l'accès à des emplois de la navigation maritime, la République française a violé les obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs, et en particulier conformément aux articles 1, 4 et 7 du règlement n° 1612/68.

Si l'instance se conclut par une décision en ce sens, les dépens devront être mis à la charge de la défenderesse.