CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO TIZZANO

présentées le 4 juillet 2002 [1]

1. La cour d'appel de Pau (France) et le tribunal de grande instance de Dax (France) ont soumis à la Cour de justice plusieurs questions préjudicielles d'une teneur analogue, ayant pour objet l'interprétation de la directive 84/647/CEE du Conseil, du 19 décembre 1984, relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route [2] (ci-après la «directive»), et notamment de son article 2.

Les dispositions communautaires

2. L'article 2 de la directive dispose:

«Chaque État membre admet l'utilisation sur son territoire, aux fins du trafic entre États membres, des véhicules pris en location par les entreprises établies sur le territoire d'un autre État membre pour autant que:

1) le véhicule soit immatriculé ou mis en circulation en conformité avec la législation dans ce dernier État membre;

2) le contrat ne concerne que la mise à disposition d'un véhicule sans conducteur et ne soit pas accompagné d'un contrat d'emploi conclu avec la même entreprise portant sur le personnel de conduite ou d'accompagnement;

3) le véhicule loué soit à la disposition exclusive de l'entreprise qui l'utilise pendant la durée du contrat de location;

4) le véhicule loué soit conduit par le personnel propre de l'entreprise qui l'utilise;

[...]»

3. En vertu de son article 4, paragraphe 1, la directive:

«[...] n'affecte pas la réglementation d'un État membre qui prévoit pour l'utilisation

1 — Langue originale: l'italien.

2 — JO L 335, p. 72.

des véhicules pris en location des conditions moins restrictives que celles prévues aux articles 2 et 3.»

4. Aux termes de l'article 5:

«Sans préjudice des articles 2 et 3, la présente directive n'affecte pas l'application des règles relatives:

— à l'organisation du marché des transports de marchandises par route, pour compte d'autrui et pour compte propre et, notamment, à l'accès au marché et au contingentement des capacités routières; [...]»

5. Le transport international de marchandises par route est régi essentiellement, pour ce qui a trait à l'accès au marché, par le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres [3].

3 — JO L 95, p. 1.

6. Selon son article 3, paragraphe 1,

«[l]es transports internationaux sont exécutés sous le couvert d'une licence communautaire.»

7. L'article 5 à son tour prévoit que:

«1. La licence communautaire visée à l'article 3 est délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement.

2. Les États membres délivrent au titulaire l'original de la licence communautaire, qui est conservé par l'entreprise de transport, et le nombre de copies certifiées conformes correspondant à celui des véhicules dont le titulaire de la licence communautaire dispose soit en pleine propriété, soit à un autre titre, notamment en vertu d'un contrat d'achat à tempérament, d'un contrat de location ou d'un contrat de crédit-bail (leasing).

[...]

4. La licence communautaire est établie au nom du transporteur. Elle ne peut être transférée par celui-ci à des tiers. Une copie certifiée conforme de la licence communautaire doit se trouver à bord du véhicule et doit être présentée à toute réquisition des agents chargés du contrôle.»

8. Il faut enfin rappeler que le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 3821/85, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route [4], dont l'article 14 dispose ainsi:

«1. L'employeur délivre aux conducteurs un nombre suffisant de feuilles d'enregistrement, compte tenu du caractère individuel de ces feuilles, de la durée du service et de l'obligation de remplacer éventuellement les feuilles endommagées ou saisies par un agent chargé du contrôle. L'employeur ne remet aux conducteurs que des feuilles d'un modèle homologué aptes à être utilisées dans l'appareil installé à bord du véhicule.

2. L'entreprise conserve, en bon ordre, les feuilles d'enregistrement pendant au moins un an après leur utilisation et en remet une copie aux conducteurs intéressés qui en font la demande. Les feuilles sont présentées ou remises à la demande des agents chargés du contrôle.»

4 — JO L 370, p. 8.

Faits et procédure

L'affaire Bourrasse

9. Dans l'affaire C-228/01, la question est posée dans le cadre d'une procédure, pendante devant la cour d'appel, intentée par le ministère public à l'encontre du propriétaire d'une entreprise française de transport de marchandises par route, auquel est reproché un ensemble d'infractions au droit pénal français. Les faits reprochés, portant sur une période qui va de la fin de 1994 à juin 1996, sont tous liés à une opération de délocalisation de la production, consistant en une mise à disposition de véhicules sans conducteur par une entreprise française appartenant au prévenu (l'«entreprise bailleresse», ou le «loueur»), en faveur d'une entreprise portugaise de transports, dont il était lui-même le propriétaire (l'«entreprise locataire», ou le «locataire»). Les véhicules dont il s'agit sont immatriculés en France. Pour exercer son activité de transport international, le locataire se sert des mêmes travailleurs qui, avant la location des véhicules, étaient des salariés de l'entreprise bailleresse; le locataire, en outre, utilise les autorisations de transport obtenues par le loueur. À cela s'ajoute que le loueur, et non le locataire, est en possession des disques chronotachygraphes des chauffeurs utilisés dans les appareils de contrôle des véhicules mis à disposition par le loueur.

10. M. Bourrasse a été prévenu du chef d'exécution d'un travail dissimulé des travailleurs précités qui conduisaient des

ensembles routiers portant les signes distinctifs de l'entreprise bailleresse, dont ils recevaient effectivement les ordres, tout en apparaissant officiellement comme embauchés par l'entreprise locataire. La procédure pénale porte en particulier sur l'infraction aux dispositions du code du travail français relatives à la remise aux salariés d'un bulletin de paie, à la tenue d'un livre de paie et d'un registre du personnel.

11. Par un jugement du 6 décembre 1999, le tribunal correctionnel de Dax a déclaré M. Bourrasse coupable du chef d'exécution d'un travail dissimulé, en ayant notamment établi que «les salariés [de l'entreprise portugaise locataire] sont en réalité les préposés des transports Bourrasse, lesquels utilisent une entité délocalisée et commettent, au travers de leurs dirigeants, un travail dissimulé».

12. Saisie à la suite d'un appel contre ce jugement, la cour d'appel a estimé que la décision dans l'affaire dépendait de l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, de sorte que, par une ordonnance du 6 décembre 1999, elle a suspendu l'instance et elle a demandé à la Cour de justice de statuer sur les questions suivantes:

«1) La mise à disposition d'un véhicule sans conducteur telle qu'elle est envisagée par l'article 2 de la directive 84/647/CEE peut-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet au loueur, société de transport routier de droit français:

— d'obtenir les autorisations de transport nécessaires sur le territoire national pour le compte du locataire, société de transport routier de droit portugais;

— de gérer pour le compte du locataire, société de transport routier de droit portugais, les disques chronotachygraphes des conducteurs salariés de cette société?

2) Les véhicules loués devaient-ils être immatriculés au Portugal?»

L'affaire Perchicot

13. L'affaire C-289/01 tire son origine d'une procédure pénale, pendante devant le tribunal, relative à une situation de fait et de droit substantiellement analogue à celle de l'affaire C-228/01, sauf que dans ce cas la délocalisation intervient entre une entreprise de transports française, Perchicot

France, et une entreprise de droit espagnol créée expressément et contrôlée par la première, Perchicot Espagne. Les faits reprochés remontent à la période qui va de la fin de 1999 au début de l'an 2000.

14. Estimant lui aussi que la décision de l'affaire dépend de l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, par une ordonnance du 2 juillet 2001, le tribunal a soumis à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante:

«La mise à disposition d'un véhicule sans conducteur, telle qu'elle est prévue par l'article 2 de la directive 84/647/CEE permet-elle au loueur, société de transport routier de droit français:

— d'obtenir les autorisations de transport nécessaires sur le territoire national pour le compte du locataire, société de transport routier de droit [espagnol];

— de gérer pour le compte du locataire, société de transport de droit espagnol, les disques chronotachygraphes des conducteurs salariés de cette société?»

15. Par une ordonnance du président de la Cour du 23 janvier 2002, il a été décidé de joindre les deux affaires en raison de leur connexité.

16. Ont déposé des observations écrites dans la procédure devant la Cour la Commission et le gouvernement français, ainsi que l'Union régionale syndicale des petits et moyens transporteurs du sud ouest (ci-après «Unostra Aquitaine»), intervenante dans la procédure pénale contre M. Bourrasse, et l'inspection du travail des transports, subdivision de Bayonne (ci-après l'«inspection du travail»), partie à cette procédure et intervenante dans la procédure contre M. Perchicot. À l'audience, M. Bourrasse est en outre intervenu.

Sur la question commune aux deux affaires

17. À part M. Bourrasse qui demande à la Cour de donner une réponse positive à cette question, toutes les parties intervenues dans la présente affaire s'orientent en sens opposé.

18. Le gouvernement français observe alors, à titre principal, que la question soumise devrait même être reformulée, parce qu'en réalité dans les procédures en cause ce n'est pas l'article 2 de la direc-

tive 84/647 qui entrerait en ligne de compte, mais plutôt les articles 3 et 5 du règlement n° 881/92 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route et l'article 14 du règlement n° 3821/85 concernant l'appareil de contrôle. Dans ce cadre juridique, la Cour devrait répondre que les dispositions précitées n'autorisent pas une société de transports de droit français qui donne en location des véhicules à une société d'un autre État membre d'attribuer sa propre licence communautaire de transport au locataire ni de conserver la gestion des disques chronotachygraphes des véhicules donnés en location.

19. Par contre, si la Cour voulait faire abstraction d'une référence expresse aux règlements mentionnés ci-dessus en matière d'accès au marché et d'appareils chronotachygraphes de contrôle, dans la mesure où la juridiction de renvoi n'en a pas fait mention, le gouvernement français estime, à titre subsidiaire et à l'instar d'Unostra Aquitaine, que la réponse à la question commune devrait être cherchée dans l'article 2, paragraphe 4, de la directive. Cette disposition, comme on l'a vu, subordonne l'admissibilité de la location à la condition que «le véhicule loué soit conduit par le personnel propre de l'entreprise qui l'utilise». Or, conformément à la jurisprudence de la Cour [5], bien que la notion de «personnel propre de l'entreprise» soit une notion communautaire, elle devrait néanmoins être définie à la lumière de la législation de chaque État membre. Il en découle qu'il incomberait à l'État intéressé d'apprécier si la circonstance que le loueur autorise le locataire à utiliser sa propre licence communautaire de transport et gère lui-même les disques chronotachygraphes implique que le transport n'a pas été effectué «par le personnel propre de l'entreprise qui l'utilise» comme l'impose l'article 2, paragraphe 4, de la directive.

20. De son côté la Commission se rallie en substance à l'analyse juridique exposée par le gouvernement français à titre principal et propose à la Cour de constater que la directive ne régit pas expressément l'utilisation des licences de transport et des disques chronotachygraphes, mais renvoie au règlement n° 881/92, aux termes duquel la licence communautaire est établie au nom de la personne qui opère effectivement en tant que transporteur et celui-ci ne peut pas la céder à des tiers.

21. Au soutien de ses conclusions, la Commission s'empresse de souligner, en citant l'arrêt Centros bien connu que, quoique d'un côté la liberté d'établissement reconnue par le traité CE implique pour les citoyens communautaires le droit «d'exercer leur activité dans un autre État membre par l'intermédiaire d'une agence, succursale ou filiale», cela n'empêche pas qu'«un État membre est en droit de prendre des mesures destinées à empêcher que, à la faveur des facilités créées en vertu du traité, certains de ses ressortissants ne tentent de se soustraire abusivement à l'emprise de leur législation nationale ou frauduleusement

5 — Arrêts du 18 janvier 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107), et du 11 juillet 1985, Danmols Inventar (105/84, Rec. p. 2639).

[de] se prévaloir des normes communautaires» [6]. Il en résulterait que, en l'espèce, ni M. Bourrasse ni M. Perchicot ne peuvent invoquer la libéralisation des locations transfrontalières prévue par la directive.

22. C'est dans le même sens que s'oriente l'inspection du travail, laquelle tient notamment à souligner que, en plus de priver les travailleurs du salaire auquel ils auraient droit en vertu du contrat de travail et de la protection de la réglementation collective applicable s'ils avaient été formellement recrutés par les entreprises de transports françaises, la délocalisation fictive mise en œuvre par les prévenus dans la procédure au principal détournerait les réglementations françaises sur les prestations sociales et sur la représentation du personnel.

Appréciation

23. Comme on l'a vu, le vrai problème que soulève la question soumise est la détermination de la réglementation applicable étant donné que, comme il ressort des positions des parties, plus que celle mentionnée par la juridiction de renvoi, il semble que d'autres dispositions du droit communautaire entrent en ligne de compte en l'espèce.

6 — Arrêt du 9 mars 1999, Centros (C-212/97, Rec. p. I-1459, points 20 et suiv.).

24. Soulignons d'abord que, même s'il en était ainsi, cela n'exclurait pas la possibilité de répondre à la question à ce stade, étant donné que, comme l'a précisé la jurisprudence communautaire, «en vue de fournir à la juridiction qui lui a adressé une question préjudicielle une réponse utile, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes de droit communautaire auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question» [7].

25. Cela étant dit, nous observons que les thèses du gouvernement français et de la Commission nous semblent fondées, étant donné qu'en effet la directive ne contient pas de dispositions en matière d'appareil de contrôle et des disques chronotachygraphes qui s'y rapportent. Cette matière est en revanche régie par le règlement n° 3821/85 qui réunit en un texte unique les différentes dispositions précédemment adoptées en la matière, en prescrivant en particulier, au chapitre IV, des dispositions relatives à l'utilisation et à la gestion des appareils et des feuilles de contrôle y afférentes. Par ailleurs, la directive non seulement ne traite pas de l'accès au marché dans le secteur des transports sur route, mais fait une réserve expresse pour les dispositions communautaires applicables en la matière à un autre titre, à savoir le règlement n° 881/92 pour le transport international et le règlement (CEE) n° 3118/93 [8] pour le transport de cabotage. En l'espèce, se trouvant ici manifestement dans le cadre du transport entre deux États membres différents, c'est le

7 — Arrêts du 20 mars 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207, point 9); du 27 mars 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Rec. p. I-1323, point 10), et du 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98, Rec. p. I-8121, point 39).

8 — Règlement du Conseil, du 25 octobre 1993, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 279, p. 1).

premier et non le second qui entre en ligne de compte.

26. Ayant ainsi défini les dispositions applicables, nous rappelons que, pour ce qui concerne l'accès au marché, le règlement n° 881/92 dispose que, pour effectuer les transports internationaux, une licence communautaire est nécessaire (article 3, paragraphe 1) et que cette licence est délivrée par l'État membre où est établie l'entreprise de transports en un original et un nombre de copies certifiées conformes correspondant à celui des véhicules dont le titulaire de la licence communautaire dispose au titre d'un contrat de location (article 5, paragraphes 1 et 2). Il est donc manifeste qu'il incombe au locataire et non au loueur de se procurer la licence communautaire pour des véhicules pris en location.

27. En toute hypothèse, pour dissiper tous les doutes qui subsisteraient, on peut encore souligner que, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, la licence précitée «est établie au nom du transporteur. Elle ne peut être transférée par celui-ci à des tiers»; cela s'applique justement dans le cas où les véhicules, utilisés à l'origine par une certaine personne titulaire d'une licence communautaire de transport, seraient ensuite donnés en location ou transférés à une autre personne.

28. On peut donc en conclure que les articles 3 et 5 du règlement n° 881/92 ne permettent pas à une société de transports de droit français, qui loue des véhicules sans conducteur pour le transport de marchandises sur route à une société d'un autre État membre, d'attribuer sa propre licence communautaire de transport au locataire.

29. Ensuite quant à la gestion des disques chronotachygraphes, nous rappelons que l'article 14 du règlement n° 3821/85 prévoit que c'est l'employeur (donc le transporteur) qui délivre les disques aux conducteurs, en gérant leur utilisation et leur remplacement selon les besoins (article 14, paragraphe 1), et en les conservant ensuite pendant un certain temps (article 14, paragraphe 2). Il s'ensuit qu'une société de transports de droit français qui loue des véhicules sans conducteur pour le transport de marchandises sur route à une société d'un autre État membre ne peut pas conserver la gestion des disques chronotachygraphes des véhicules donnés en location.

30. Ayant ainsi défini les éléments pour une réponse à la question soumise, nous n'estimons pas devoir prendre position sur la question, soulevée par le gouvernement français à titre subsidiaire, relative à l'interprétation de la notion de «personnel propre de l'entreprise», visée à l'article 2, paragraphe 4, de la directive. Nous indiquons seulement en passant que, comme l'a observé la Commission à l'audience, la jurisprudence Ekro et Danmols Inventar[9] invoquée par le gouvernement français au soutien de la solution qu'il propose à cet égard n'est pas pertinente. Dans ces affaires, en effet, il s'agissait de l'interprétation de notions figurant respectivement dans un

9 — Arrêts précités.

règlement relatif aux restitutions à l'exportation de viande bovine et dans une directive d'harmonisation des dispositions nationales sur le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise. Dans notre cas il s'agit, en revanche, d'interpréter la notion qui détermine le champ d'application d'une directive de libéralisation, dont la portée ne saurait donc être entièrement laissée aux choix unilatéraux des différents États membres.

31. Pour conclure, nous estimons qu'il faudrait répondre à la première question en ce sens que les articles 3 et 5 du règlement n° 881/92 et l'article 14 du règlement n° 3821/85 ne permettent pas à une société de transports de droit français, qui loue des véhicules à une société de transports d'un autre État membre, d'attribuer sa propre licence communautaire de transport au locataire, ni de conserver la gestion des disques chronotachygraphes des véhicules donnés en location.

Sur la seconde question dans l'affaire C-228/01

32. Quant à la seconde question dans l'affaire C-228/01, toutes les parties sont d'accord sur le fait que, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, les véhicules loués doivent être immatriculés dans l'État membre d'établissement du locataire. Elles proposent en conséquence à la Cour de répondre dans ce sens à la juridiction de renvoi.

33. Pour notre part, nous ne pouvons qu'être d'accord, en principe, avec les parties intervenantes, dans la mesure où à nous aussi il semble hors de doute que l'article 2 s'applique uniquement si les véhicules donnés en location sont immatriculés dans l'État membre où est établie l'entreprise de transports locataire.

34. Nous observons toutefois que, en vertu de l'article 4 de la directive, les dispositions de l'article 2 n'empêchent pas un État membre de prévoir des conditions moins restrictives pour l'utilisation des véhicules pris en location. En d'autres termes, et pour ce qui nous intéresse ici, les dispositions de la directive ne tendent pas à exclure que la location transfrontalière de véhicules pour le transport de marchandises soit éventuellement licite, en vertu du droit national applicable, même si les véhicules donnés en location ne sont pas immatriculés dans l'État membre où est établie l'entreprise de transports locataire.

35. Cela étant dit, nous proposons à la Cour de répondre à la seconde question qu'il y a lieu d'interpréter l'article 2, paragraphe 1, de la directive 84/647 en ce sens que, sous réserve de l'éventuelle application de l'article 4 de cette directive, les véhicules donnés en location doivent être immatriculés dans l'État membre où est établie l'entreprise de transports locataire, en l'espèce le Portugal.

Conclusions

36. En considération de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles en ces termes:

«1) Les articles 3 et 5 du règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres, et l'article 14 du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, ne permettent pas à une société de transports de droit français, qui loue des véhicules à une société de transports d'un autre État membre, d'attribuer sa propre licence communautaire de transport au locataire, ni de conserver la gestion des disques chronotachygraphes des véhicules donnés en location.

2) L'article 2, paragraphe 1, de la directive 84/647/CEE du Conseil, du 19 décembre 1984, relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route, doit être interprété en ce sens que, sous réserve de l'éventuelle application de l'article 4 de cette directive, les véhicules donnés en location doivent être immatriculés dans l'État membre où est établie l'entreprise de transports locataire, en l'espèce le Portugal.»