



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 2 février 2017¹

Affaire C-102/16

**Vaditrans BVBA
contre
Belgische Staat**

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Conseil d'État, Belgique)]

« Transports par route – Règlement (CE) n° 561/2006 – Temps de repos des conducteurs – Article 8, paragraphe 6 – Article 8, paragraphe 8 – Article 19 – Circonstances dans lesquelles le temps de repos peut être pris à bord du véhicule – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 49 »

1. La demande de décision préjudicielle du Raad van State (Conseil d'État, Belgique) pose essentiellement la question de savoir si l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006², s'oppose à ce que les conducteurs prennent les temps de repos hebdomadaires normaux que prévoit le règlement à bord du véhicule. La juridiction de renvoi souhaite également savoir si certaines dispositions du règlement n° 561/2006 violent le principe de légalité des délits et des peines tel qu'il est énoncé à l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2. On ne saurait considérer que cette affaire concerne uniquement de simples aspects techniques de la politique de l'Union européenne en matière de transports par route. Elle implique de prendre en considération des questions sociales complexes, d'une grande importance pour la vie quotidienne des citoyens de l'Union et pour les États membres, telles que le maintien de la sécurité sur les routes de l'Union et la protection des travailleurs.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. L'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 dispose ce qui suit :

« 6. Au cours de deux semaines consécutives, un conducteur prend au moins :

– deux temps de repos hebdomadaires normaux, ou

¹ Langue originale : l'anglais.

² Règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

- un temps de repos hebdomadaire normal et un temps de repos hebdomadaire réduit d'au moins vingt-quatre heures. Toutefois, la réduction est compensée par une période de repos équivalente prise en bloc avant la fin de la troisième semaine suivant la semaine en question.

Un temps de repos hebdomadaire commence au plus tard à la fin de six périodes de vingt-quatre heures à compter du temps de repos hebdomadaire précédent.

[...]

8. Si un conducteur en fait le choix, les temps de repos journaliers et temps de repos hebdomadaires réduits loin du point d'attache peuvent être pris à bord du véhicule, à condition que celui-ci soit équipé d'un matériel de couchage convenable pour chaque conducteur et qu'il soit à l'arrêt. »

4. L'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006 dispose ce qui suit :

« 1. Les États membres établissent des règles concernant les sanctions pour infraction au présent règlement et au règlement (CEE) n° 3821/85 [du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO 1985, L 370, p. 8)] et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires. [...] »

B. Le droit belge

5. Les dispositions pertinentes du droit belge figurent dans le Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzage het vervoer over de weg (arrêté royal du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route³, ci-après l'« arrêté attaqué »)⁴.

6. L'article 2 de l'arrêté attaqué dispose ce qui suit :

« L'appendice 1^{er} de l'annexe 1 [de l'arrêté royal du 19 juillet 2000], sous c) Temps de conduite et de repos, est complété par un point 8 rédigé comme suit :

“8. Le temps de repos hebdomadaire normal, obligatoire au moment du contrôle, est pris à bord du véhicule.	- règlement (CE) n° 561/2006, art. 8.6 et 8.8 - AETR, art. 8.	1 800 EUR” »
--	--	--------------

II. La procédure au principal et les questions préjudicielles

7. Vaditrans BVBA (ci-après la « requérante ») est une entreprise de transport routier établie en Belgique.

³ *Moniteur belge* du 11 juin 2014, p. 44159.

⁴ Le rapport au Roi précédant cet arrêté indique que l'arrêté attaqué s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action adopté par le Conseil des ministres le 28 novembre 2013 pour lutter contre le détachement frauduleux de travailleurs de l'Union en Belgique, phénomène connu sous les termes « dumping social ».

8. Le 8 août 2014, la requérante a introduit devant le Raad van State (Conseil d'État) un recours visant à obtenir l'annulation de l'arrêté attaqué. L'article 2 de cet arrêté prévoit une amende de 1 800 euros pour infraction à l'interdiction faite aux conducteurs de prendre le temps de repos hebdomadaire normal à bord du véhicule.

9. À l'appui de son recours, la requérante conteste l'interprétation implicite de l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 qui ressort de l'article 2 de l'arrêté attaqué. Cette disposition de l'arrêté attaqué repose sur l'hypothèse selon laquelle, en vertu du règlement n° 561/2006, le temps de repos hebdomadaire normal ne peut pas être pris à bord du véhicule. La requérante soutient que cette interprétation se fonde sur un raisonnement a contrario incompatible avec le principe de légalité en matière pénale.

10. Le Belgische Staat (l'État belge, ci-après le « défendeur ») soutient que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 s'oppose à ce que le temps de repos hebdomadaire normal prévu par ce même règlement soit pris à bord du véhicule et que l'article 2 de l'arrêté attaqué ne viole pas le principe de légalité en matière pénale.

11. C'est dans ce contexte que le Raad van State (Conseil d'État) a invité la Cour à statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

- « 1) L'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, doit-il être interprété en ce sens que les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, du même règlement ne peuvent pas être pris à bord du véhicule ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006, lu en combinaison avec l'article 19 du même règlement, viole-t-il le principe de légalité en matière pénale tel qu'il est énoncé à l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en ce que les dispositions précitées du règlement n° 561/2006 ne prévoient pas expressément l'interdiction de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, de ce même règlement à bord du véhicule ?
- 3) En cas de réponse négative à la première question, le règlement n° 561/2006 permet-il aux États membres de prévoir dans leur droit interne l'interdiction de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, de ce même règlement à bord du véhicule ? »

12. La requérante, les gouvernements belge, allemand, estonien, espagnol, français et autrichien, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne ont présenté à la Cour des observations écrites.

III. Analyse

13. Je suis arrivé à la conclusion que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens que les conducteurs ne peuvent pas prendre leurs temps de repos hebdomadaires normaux prévus par le règlement à bord du véhicule. Je suis également parvenu à la conclusion que l'article 8, paragraphes 6 et 8, combiné à l'article 19 du règlement n° 561/2006, ne viole pas le principe de légalité des délits et des peines tel qu'il est énoncé à l'article 49 de la Charte. Compte tenu de ces conclusions, ma réponse à la troisième question ne sera pertinente que si la Cour ne partage pas ma position sur la première question. Avant d'exposer le détail de mon raisonnement, j'examinerai les questions préalables relatives à la recevabilité que le Conseil et la requérante ont soulevées.

A. Sur la recevabilité

14. Le Conseil s'interroge sur la recevabilité de la deuxième question au motif que la juridiction de renvoi n'explique pas, comme le prévoit l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour de justice, les raisons qui l'ont amenée à douter de la validité des dispositions en cause du règlement n° 561/2006, ni en quoi une décision préjudicielle concernant la validité de ces dispositions apporterait une solution au litige au principal. De plus, la requérante s'interroge sur la pertinence de la troisième question.

15. Selon moi, les questions posées sont recevables pour les raisons suivantes.

16. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées⁵.

17. Il convient en outre de rappeler que conformément à la jurisprudence de la Cour, et comme le reflète l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour de justice⁶, il découle de l'esprit de coopération qui sous-tend la procédure préjudicielle qu'il est essentiel que la juridiction nationale expose dans la demande de décision préjudicielle les raisons précises pour lesquelles elle considère qu'il est nécessaire de répondre aux questions relatives à l'interprétation ou à la validité de certaines dispositions du droit de l'Union pour qu'elle puisse rendre son jugement. Il est, dès lors, important que la juridiction nationale expose, notamment, les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur la validité de certaines dispositions du droit de l'Union et les motifs d'invalidité qui lui paraissent pouvoir être retenus⁷.

18. En l'espèce, la juridiction de renvoi indique qu'une interprétation des dispositions en cause du règlement n° 561/2006 lui est nécessaire pour qu'elle puisse se prononcer sur l'un des moyens invoqués par la requérante.

19. Ce faisant, la juridiction de renvoi prend acte de l'article 267, paragraphe 3, TFUE qui oblige une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel en vertu du droit interne, comme le Raad van State (Conseil d'État), à demander à la Cour de statuer sur des questions relatives à l'interprétation et à la validité du droit de l'Union si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement.

20. La juridiction de renvoi indique qu'en fonction de l'interprétation des dispositions pertinentes du règlement n° 561/2006 que retiendra la Cour, « la question se pose » de savoir si ces dispositions sont compatibles avec le principe de légalité en matière pénale tel qu'il est énoncé à l'article 49 de la Charte en ce qu'elles ne prévoient pas expressément l'interdiction de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule.

5 Voir, notamment, arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 25).

6 L'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour de justice prévoit qu'outre le texte des questions posées à la Cour à titre préjudiciel, la demande de décision préjudicielle contient, notamment, « l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal ». Voir également Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (JO 2016, C 439, p. 1, points 7 et 15).

7 Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, points 24 et 25).

21. En conséquence, la juridiction de renvoi a suffisamment précisé les raisons qui l'ont conduite à s'interroger sur la validité des dispositions pertinentes du règlement n° 561/2016⁸ et les motifs d'invalidité qui lui paraissent pouvoir être retenus, afin de permettre à la Cour d'apporter une réponse utile.

22. De plus, les gouvernements belge, allemand, espagnol et français, ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission ont pu prendre utilement position sur la question relative à la validité soumise à la Cour.

23. Enfin, rien dans la décision de renvoi ne permet d'affirmer que les questions préjudicielles sont sans rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou qu'elles portent sur un problème de nature hypothétique. En conséquence, il n'existe pas de motifs suffisants pour renverser la présomption de pertinence du renvoi préjudiciel.

24. Au vu des considérations qui précèdent, je conclus que les questions posées par le Raad van State (Conseil d'État) sont recevables.

B. Sur la première question

25. À ce jour, la Cour ne s'est pas encore prononcée clairement sur la question de savoir s'il convient d'interpréter l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 en ce sens que les temps de repos hebdomadaires normaux des conducteurs visés à l'article 8, paragraphe 6, peuvent être pris à bord du véhicule⁹.

26. Les gouvernements belge, allemand, français et autrichien, ainsi que la Commission considèrent que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule¹⁰, alors que la requérante et les gouvernements estonien et espagnol soutiennent la thèse inverse.

27. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹¹. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation¹².

28. Eu égard à ce qui précède, je suis arrivé à la conclusion que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens que les conducteurs ne peuvent pas prendre leurs temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule. Je m'en explique ci-dessous.

⁸ Voir arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, points 12 à 20).

⁹ Dans l'ordonnance du 18 février 2016, *Š. e.a.* (C-325/15, EU:C:2016:107, points 22 à 37), la Cour a déclaré irrecevable une question similaire, en raison de l'absence d'exposé suffisant des motifs de la question.

¹⁰ En particulier, le gouvernement belge se réfère à la réponse de la Commission à une question parlementaire de 2007, aux termes de laquelle « [l]orsque le conducteur prend le temps de repos hebdomadaire normal loin du port d'attache, ce temps de repos ne peut pas être pris à bord du véhicule » (question parlementaire n° E-4333/2007, 3 octobre 2007, paragraphe 2). La Commission a depuis lors répondu à de nombreuses questions à ce propos, dont certaines reprennent des positions similaires (voir, notamment, questions parlementaires n° E-005884/2014, 9 septembre 2014, point 1, paragraphe 2 ; n° E-006597/2014 et n° E-007161/14, 23 octobre 2014, paragraphe 1 ; n° E-000351/2015, 3 mars 2015, paragraphe 1), alors que dans une réponse récente, la Commission indique que cette question n'est pas claire (question parlementaire n° E-010601/2015, 17 septembre 2015, paragraphe 2).

¹¹ Voir, notamment, arrêts du 16 juillet 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, point 35), et du 13 octobre 2016, Mikołajczyk (C-294/15, EU:C:2016:772, point 26).

¹² Voir, notamment, arrêt du 27 octobre 2016, Commission/Allemagne (C-220/15, EU:C:2016:815, point 39).

1. Sur le libellé

29. Il ressort du point 3 ci-dessus que l'article 8, paragraphe 6, premier alinéa, du règlement n° 561/2006 prévoit qu'au cours de deux semaines consécutives, un conducteur doit prendre au moins deux temps de repos hebdomadaires normaux ou un temps de repos hebdomadaire normal et un temps de repos hebdomadaire réduit, moyennant le respect de certaines exigences. L'article 8, paragraphe 6, second alinéa, du règlement n° 561/2006 dispose par la suite qu'« [u]n temps de repos hebdomadaire commence au plus tard à la fin de six périodes de vingt-quatre heures à compter du temps de repos hebdomadaire précédent ».

30. L'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 dispose que « [s]i un conducteur en fait le choix, les temps de repos journaliers et temps de repos hebdomadaires réduits loin du point d'attache peuvent être pris à bord du véhicule, à condition que celui-ci soit équipé d'un matériel de couchage convenable pour chaque conducteur et qu'il soit à l'arrêt ».

31. L'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 devrait être lu à la lumière de l'article 4 de ce même règlement qui définit les termes utilisés.

32. L'article 4, sous f), du règlement n° 561/2006 définit la notion de « repos » comme « toute période ininterrompue pendant laquelle un conducteur peut disposer librement de son temps ».

33. L'article 4, sous g), du règlement n° 561/2006 définit la notion de « temps de repos journalier » comme « la partie d'une journée pendant laquelle un conducteur peut disposer librement de son temps » et précise qu'il recouvre un « temps de repos journalier normal » et un « temps de repos journalier réduit », avant de définir ces deux notions.

34. L'article 4, sous h), du règlement n° 561/2006 définit la notion de « temps de repos hebdomadaire » comme « une période hebdomadaire pendant laquelle un conducteur peut disposer librement de son temps » et précise qu'il recouvre un « temps de repos hebdomadaire normal » et un « temps de repos hebdomadaire réduit ». Plus précisément, le « temps de repos hebdomadaire normal » est défini comme « toute période de repos d'au moins quarante-cinq heures », tandis que le « temps de repos hebdomadaire réduit » désigne « toute période de repos de moins de quarante-cinq heures, pouvant être réduite à un minimum de vingt-quatre heures consécutives, sous réserve des conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 6 ».

35. L'article 4, sous g) et h), du règlement n° 561/2006 établit donc une distinction dans l'utilisation des notions de « temps de repos – journalier et hebdomadaire – normal et réduit » dans ledit règlement.

36. Cette distinction ressort clairement de l'article 8, paragraphe 6, du règlement n° 561/2006 lequel, à son premier alinéa, fait référence tant au temps de repos hebdomadaire normal qu'au temps de repos hebdomadaire réduit. Le second alinéa de cet article fait en revanche référence à un « temps de repos hebdomadaire », qui recouvre les deux notions précédentes.

37. C'est également ce qui ressort de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006. Étant donné la référence faite aux « temps de repos journaliers », qui recouvrent les temps de repos journaliers normaux et réduits, et aux « temps de repos hebdomadaires réduits », le libellé de cette disposition suggère fortement que les temps de repos hebdomadaires normaux sont exclus de son champ d'application. Il me semble que s'il avait voulu viser tant les temps de repos hebdomadaires normaux que les temps de repos hebdomadaires réduits à l'article 8, paragraphe 8, le législateur de l'Union aurait utilisé les termes « temps de repos hebdomadaires » pour englober les deux.

38. S'il fallait interpréter l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 en ce sens qu'il vise un temps de repos hebdomadaire normal, sa formulation serait illogique et superflue. Il serait également illogique d'interpréter l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 comme permettant au conducteur de prendre des temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule dans des conditions moins strictes que celles qui doivent être respectées lors des temps de repos journaliers et des temps de repos hebdomadaires réduits.

39. Contrairement à ce que défend la requérante, l'interprétation de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 selon laquelle un conducteur ne peut pas prendre un temps de repos hebdomadaire normal à bord du véhicule ne contredit pas la définition de la notion de « repos » énoncée à l'article 4, sous f), du même règlement en limitant les possibilités pour le conducteur de disposer librement de son temps. Cette formulation se retrouve également dans les définitions des notions de « temps de repos journaliers et hebdomadaires » dans ce même article, sous g) et h), lesquelles sont appliquées dans les règles énoncées à l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006.

40. En conséquence, on peut déduire du fait que le texte de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 mentionne uniquement les temps de repos journaliers et les temps de repos hebdomadaires réduits que l'article 8, paragraphes 6 et 8, dudit règlement devrait être interprété en ce sens que le conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, à bord du véhicule.

41. Autrement dit, dès lors que l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 vise expressément les temps de repos journaliers et les temps de repos hebdomadaires réduits, cela implique, a contrario, qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule.

42. Un tel raisonnement a contrario n'est pas sans précédent dans la jurisprudence de la Cour relative au règlement n° 561/2006. Dans l'affaire Eurospeed¹³, notamment, la Cour a considéré que dès lors que l'article 19, paragraphe 2, première phrase, de ce règlement prévoit explicitement que la possibilité, pour les autorités compétentes d'un État membre, d'infliger une sanction à une entreprise et/ou à un conducteur pour une infraction à ce même règlement existe, « même si [cette] infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers », cela implique, a contrario, qu'un État membre est, en tout état de cause, habilité à infliger une sanction soit à une entreprise, soit à un conducteur, soit à l'une et à l'autre, pour une infraction commise sur son territoire.

2. Sur la genèse

43. Selon la jurisprudence de la Cour, la genèse d'un acte de l'Union ou d'une de ses dispositions fournit des indications utiles afin de retracer les intentions du législateur de l'Union qui sous-tendent l'acte ou la disposition en cause et, dès lors, de confirmer l'interprétation dégagée¹⁴. C'est particulièrement le cas lorsqu'une modification apportée à la disposition du droit de l'Union en cause au cours du processus décisionnel permet de déduire la volonté du législateur de l'Union¹⁵.

44. En l'espèce, la genèse de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006 atteste de manière convaincante la volonté du législateur de l'Union d'exclure les temps de repos hebdomadaires normaux de son champ d'application.

¹³ Arrêt du 9 juin 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, point 33).

¹⁴ Voir, notamment, arrêts du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne (C-525/12, EU:C:2014:2202, point 47), et du 16 novembre 2016, DHL Express (Autria) (C-2/15, EU:C:2016:880, point 26).

¹⁵ Voir, notamment, arrêt du 16 avril 2015, Angerer (C-477/13, EU:C:2015:239, point 33), et conclusions que l'avocat général Wathelet a présentées dans l'affaire Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:206, points 79 à 82).

45. La proposition initiale de la Commission, à l'origine du règlement n° 561/2006¹⁶, disposait que « [l]es repos journaliers et hebdomadaires peuvent être pris à bord du véhicule à condition que ceux-ci soient équipés d'un matériel de couchage convenable pour chaque conducteur et que le véhicule soit à l'arrêt»¹⁷.

46. En première lecture, le Parlement a retiré la référence aux temps de repos hebdomadaires du texte de cette disposition¹⁸. Cette suppression était justifiée comme suit : « Les repos journaliers peuvent être pris dans un véhicule à l'arrêt, contrairement aux repos hebdomadaires. Permettre que ceux-ci se déroulent dans de telles conditions impliquerait une détérioration par rapport aux dispositions en vigueur et il en résulterait une situation inadéquate en matière d'hygiène et de bien-être des conducteurs»¹⁹.

47. Dans sa proposition modifiée, la Commission a adopté une « solution de compromis » consistant à proposer que seul un repos hebdomadaire réduit loin du point d'attache puisse être pris dans le véhicule²⁰.

48. Dans la position commune, le Conseil a repris cette approche, indiquant qu'« à titre de compromis, [il] a adopté une disposition prévoyant que seules les périodes de repos hebdomadaires *réduites* peuvent être prises à bord du véhicule»²¹.

49. En seconde lecture, le Parlement a une nouvelle fois modifié la disposition de manière à ne faire référence qu'aux temps de repos journaliers, indiquant que « [l]a possibilité, pour le conducteur, de prendre un repos hebdomadaire réduit dans son véhicule est supprimée»²².

50. Dans son avis relatif à ces amendements, la Commission continuait « de considérer qu'il est possible de prendre une période de repos hebdomadaire réduite dans un véhicule convenablement équipé, étant donné que la conception des véhicules s'est considérablement améliorée au cours des 20 dernières années»²³.

51. Le projet commun approuvé par le comité de conciliation reprend le libellé de ce qui est devenu l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006²⁴.

52. On peut déduire du rejet de la proposition initiale de la Commission et de l'accord de n'inclure que les temps de repos journaliers et les temps de repos hebdomadaires réduits loin du point d'attache que le législateur de l'Union entendait exclure les temps de repos hebdomadaires normaux du champ d'application de l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006.

16 À l'origine, l'article 11, paragraphe 5, du 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 1969, L 77, p. 49) disposait que « [l]e repos journalier doit être pris hors du véhicule. Toutefois, si le véhicule comporte une couchette, il peut être pris sur celle-ci, à condition que le véhicule soit à l'arrêt ». Par la suite, l'article 8, paragraphe 7, 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 (JO 1985, L 370, p. 1), qui a abrogé le règlement n° 543/69, disposait que « [l]e repos journalier peut être pris dans un véhicule pour autant qu'il soit équipé d'une couchette et qu'il soit à l'arrêt ».

17 COM(2001) 573 final, 12 octobre 2001. Au point 3.14 de son avis sur cette proposition (JO 2002, C 221, p. 19), le Comité économique et social européen (CESE) a considéré qu'il était « souhaitable que le repos hebdomadaire s'effectue en dehors du véhicule ».

18 Résolution législative du Parlement européen, 14 janvier 2003 (JO 2004, C 38 E, p. 152).

19 Rapport du Parlement européen, 12 novembre 2002, A 5-0388/2002 final, avis de la Commission de l'emploi et des affaires sociales, 29 mai 2002, amendement 22.

20 Exposé des motifs [COM(2003) 490 final, 11 août 2003, point 26].

21 Position commune adoptée par le Conseil, Doc 11337/2/04 REV 2, 9 décembre 2004, p. 19 ; Doc 11337/2/04 REV 2 ADD 1, 9 décembre 2004, p. 5.

22 Résolution législative du Parlement européen, 13 avril 2005 (JO 2006, C 33 E, p. 424) ; Rapport du Parlement européen, 23 mars 2005, A 6-0076/2005 final, amendement 31.

23 COM(2005) 301 final, 27 juin 2005, point 4.2.2, paragraphe 1.

24 Projet commun approuvé par le comité de conciliation, Doc PE-CONS 3671/3/05 REV 3, 31 janvier 2006 ; résolution législative du Parlement européen, 2 février 2006 ; Doc 7580/06, 21 mars 2006.

3. Sur l'économie générale et le contexte

53. Comme je l'ai indiqué dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Pinckernelle²⁵, l'économie générale et le contexte d'une disposition de droit de l'Union recouvrent, notamment, l'examen du contexte de la disposition concernée en lien avec les autres dispositions du même instrument de l'Union et d'autres actes de l'Union qui se rapportent à la mesure en question ou qui sont liées à celle-ci d'une manière déterminante.

54. En premier lieu, l'examen d'autres paragraphes de l'article 8²⁶ et de certains considérants du préambule²⁷ du règlement n° 561/2006 montrent que le législateur de l'Union avait l'intention d'établir une distinction entre les notions de « temps de repos hebdomadaire normal » et de « temps de repos hebdomadaire réduit » et la notion générale de « temps de repos hebdomadaire ».

55. En second lieu, en ce qui concerne les mesures connexes, le gouvernement estonien fait valoir que la directive 2006/22/CE²⁸ et certaines mesures adoptées par la Commission en exécution de cette directive corroborent l'interprétation de l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 selon laquelle un conducteur pourrait être autorisé à prendre des temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule. Il observe en effet que les annexes de ces actes juridiques ne font pas référence à une infraction à l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 fondée sur le fait qu'un conducteur prend son temps de repos hebdomadaire normal à bord du véhicule.

56. Le règlement n° 561/2006 est l'un des quatre actes législatifs connexes de l'Union qui établissent des règles sociales dans le domaine des transports par route et leur régime d'exécution²⁹. La directive 2002/15/CE³⁰ établit des règles complémentaires relatives à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier ; le règlement (UE) n° 165/2014³¹ concerne les tachygraphes (appareils d'enregistrement) dans les transports routiers, et la directive 2006/22³² définit les exigences minimales pour l'application de ces règles.

25 C-535/15, EU:C:2016:996, point 40 et jurisprudence citée.

26 Voir, notamment, article 8, paragraphes 3 et 6 bis, du règlement n° 561/2006.

27 Voir, notamment, considérant 34 du règlement n° 561/2006.

28 Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO 2006, L 102, p. 35).

29 Voir rapport le plus récent de la Commission sur l'application du règlement n° 561/2006 [COM(2014) 709 final, 21 novembre 2014, p. 2].

30 Directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (JO 2002, L 80, p. 35).

31 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (JO 2014, L 60, p. 1).

32 Voir point 28 des présentes conclusions.

57. La directive 2006/22 comportait une annexe III établissant une liste « non exhaustive » de ce qu'il convenait de considérer comme une infraction aux actuels règlements n° 561/2006 et n° 165/2014. Cette annexe III a été remplacée par une nouvelle annexe figurant dans la directive 2009/5/CE de la Commission³³, qui prévoit des « lignes directrices sur une échelle commune d'infractions » à ces deux règlements, classées en différentes catégories en fonction de leur gravité³⁴. Le règlement (UE) 2016/403 de la Commission³⁵ modifie à nouveau l'annexe III de la directive 2006/22, en adaptant le niveau de gravité de certaines infractions³⁶.

58. Il en résulte que ni la directive 2006/22 ni les actes subséquents adoptés jusqu'à présent sur la base de cette directive n'ont pour objet d'établir de manière globale ou exhaustive toutes les infractions possibles au règlement n° 561/2006. C'est pourquoi je considère que l'argument basé sur l'absence de référence, dans ces actes juridiques, à une infraction à l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 fondée sur l'interdiction faite au conducteur de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule n'est pas convaincant.

4. Sur l'objet

59. Aux termes de son considérant 17 et de son article 1^{er}, le règlement n° 561/2006 vise à améliorer les conditions de travail du personnel du secteur routier, la sécurité routière en général et à harmoniser les conditions de concurrence du transport routier³⁷.

60. Comme l'indiquent les gouvernements belge, allemand et français ainsi que la Commission dans leurs observations, interpréter l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 en ce sens qu'il interdit au conducteur de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule contribue à atteindre l'objectif dudit règlement d'améliorer les conditions de travail des conducteurs et la sécurité routière. La justification qu'avance le Parlement lorsqu'il retire les temps de repos hebdomadaires de la proposition initiale, qui est d'éviter une détérioration des conditions de travail, illustre ce qui précède³⁸.

61. La requérante et le gouvernement estonien affirment qu'une telle interprétation de l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 a pour conséquence que le conducteur peut se trouver dans de moins bonnes conditions que s'il pouvait prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule et qu'il peut être difficile d'apporter la preuve du respect de cette exigence.

62. Le règlement n° 561/2006 ne contient pas de disposition régissant explicitement la manière dont un conducteur peut prendre les temps de repos hebdomadaires normaux. Des questions telles que celles qui sont évoquées ci-dessus peuvent être traitées par les États membres ou, le cas échéant, dans le cadre du processus décisionnel de l'Union. Elles ne peuvent toutefois pas justifier le non-respect des dispositions du règlement n° 561/2006 régissant les temps de repos des conducteurs.

33 Directive du 30 janvier 2009 modifiant l'annexe III de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport (JO 2009, L 29, p. 45).

34 Voir rapport de la Commission COM(2009) 225 final, 15 mai 2009, p. 2.

35 Règlement du 18 mars 2016 complétant le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la classification des infractions graves aux règles de l'Union pouvant porter préjudice à l'honorabilité des transporteurs par route, et modifiant l'annexe III de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2016, L 74, p. 8).

36 Considérant 11 et article 2 du règlement 2016/403.

37 Voir, à cet égard, arrêts du 9 février 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, point 25) ; du 9 juin 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, points 38 et 39 ainsi que jurisprudence citée) ; du 19 octobre 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, point 21). De plus, l'article 1^{er} du règlement n° 561/2006 précise ce qui suit : « Le présent règlement vise également à promouvoir de meilleures pratiques de contrôle et d'application des règles par les États membres et de meilleures méthodes de travail dans le secteur du transport routier. »

38 Voir point 46 des présentes conclusions.

63. La question qui est posée à la Cour a en fait été évoquée dans le cadre de la consultation publique sur le renforcement de la législation sociale de l'Union dans le domaine des transports par route, lancée par la Commission entre le 5 septembre et le 11 décembre 2016³⁹.

64. Une étude sur l'évaluation ex post de la législation sociale de l'Union dans le domaine des transports par route et de sa mise en œuvre⁴⁰ analyse la manière dont les États membres appliquent l'article 8, paragraphe 8, du règlement n° 561/2006⁴¹. Dans une annexe⁴², l'étude indique que dans 19 des 24 États examinés⁴³, les conducteurs ne sont pas autorisés à prendre leurs temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule⁴⁴, alors que dans huit États membres de l'Union, ils sont autorisés à le faire⁴⁵ (dans trois États membres, les deux réponses s'appliquent)⁴⁶.

65. Cet aperçu comparatif montre qu'une interprétation de l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule correspond à l'approche adoptée par la majorité des États membres.

66. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je conclus que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 devrait être interprété en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, à bord du véhicule.

C. Sur la deuxième question

67. Si la Cour répond à la première question que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule, la deuxième question demande en substance si l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006, combiné à l'article 19 du même règlement, est invalide en ce qu'il viole le principe de légalité des délits et des peines tel qu'il est énoncé à l'article 49 de la Charte dans la mesure où les dispositions précitées ne prévoient pas expressément l'interdiction de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule.

68. La requérante et le gouvernement espagnol proposent de répondre par l'affirmative à la deuxième question. La requérante, en particulier, soutient qu'en l'absence de règles explicites sur ce point, interpréter le règlement n° 561/2006 en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un conducteur prenne des temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule constitue une interprétation a contrario ou par analogie interdite par le principe de légalité.

39 Accessible à l'adresse

<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/c5be7f75-bd63-4120-bf4b-e278b5dd4bd7?draftid=9cdf0a51-67fb-44fa-8899-2bf0a51d399d&surveylanguage=FR>. Deux questionnaires portant sur ce sujet ont été fournis aux personnes intéressées. Voir questionnaire général, questions 14 et 20 ; questionnaire spécialisé, questions 13 et 21.

40 Commission européenne, « Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report, Study contract n° MOVE/D 3/2014-256 », juin 2016, accessible à l'adresse <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/facts-fundings/evaluations/doc/2016-ex-post-eval-road-transport-social-legislation-final-report.pdf> (ci-après l'« étude »).

41 Voir, en particulier, étude, p. 28, 63 à 65, 71, 134 et 135.

42 Voir étude, annexe A, point 9.1.1, p. 209 et 210.

43 Sur un total de 26 États comprenant le Royaume de Norvège et la Confédération suisse. Le Royaume d'Espagne, l'Irlande, la République italienne et la République de Malte ne sont pas mentionnés.

44 Royaume de Belgique, République tchèque, Royaume de Danemark, République d'Estonie, République hellénique, République française, République de Croatie, République de Chypre, Hongrie, Royaume des Pays-Bas, République d'Autriche, République de Pologne, République portugaise, Roumanie, République de Slovaquie, République de Finlande, Royaume de Suède et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

45 République de Bulgarie, République fédérale d'Allemagne, République de Croatie, République de Lettonie, République de Lituanie, Grand-Duché de Luxembourg, République de Pologne et République slovaque.

46 République de Croatie, République de Pologne et République slovaque.

69. Les gouvernements belge, allemand et français, le Parlement, le Conseil ainsi que la Commission soutiennent que les dispositions susmentionnées ne sont pas invalides sur ce fondement parce qu'il appartient aux États membres d'établir les sanctions applicables aux infractions au règlement n° 561/2006. Il s'agit dès lors d'une question de droit interne et non de droit de l'Union.

70. Je considère que les arguments qui remettent en cause la validité de l'article 8, paragraphes 6 et 8, combiné à l'article 19 du règlement n° 561/2006, au regard du principe de légalité des délits et des peines énoncé à l'article 49 de la Charte devraient être rejetés. Mon raisonnement est le suivant.

71. L'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte dispose que « [n]ul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international »⁴⁷.

72. Selon la jurisprudence de la Cour, le principe de légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), qui est garanti par l'article 49 de la Charte et qui constitue une expression particulière du principe général de sécurité juridique, requiert que les règles du droit de l'Union définissent clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale⁴⁸.

73. Le principe de légalité des délits et des peines ne saurait dès lors être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit raisonnablement prévisible au moment où l'infraction a été commise, au vu notamment de l'interprétation retenue à cette époque dans la jurisprudence relative à la disposition légale en cause⁴⁹. Je considère qu'interpréter l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre de temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule remplit ces critères.

74. Cela dit, j'estime, en tout état de cause, qu'il y a lieu de clarifier la disposition contestée et les conséquences qui en résultent en ce qui concerne l'application de la Charte.

75. En l'espèce, le règlement n° 561/2006 n'oblige pas les États membres à sanctionner pénalement les violations de ses dispositions. Il leur donne la *possibilité* de réprimer ces violations par des sanctions pénales⁵⁰.

47 L'article 49, paragraphes 1, à l'exception de la dernière phrase, et 2, de la Charte correspond à l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Voir Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17), explications concernant l'article 49 et l'article 52, point 1, douzième tiret.

48 Voir, notamment, arrêts du 3 juin 2008, *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, points 70 et 71 ainsi que jurisprudence citée) ; du 29 mars 2011, *ThyssenKrupp Nirosta/Commission* (C-352/09 P, EU:C:2011:191, point 80) ; conclusions que l'avocat général Kokott a présentées dans l'affaire *Taricco e.a.* (C-105/14, EU:C:2015:293, point 113). Voir également, notamment, Cour EDH, 21 octobre 2013, *Del Río Prada c. Espagne* (CE :ECHR :2013 :1021JUD 004275009, § 77 à 80 et jurisprudence citée), et 20 octobre 2015, *Vasiliauskas c. Lituanie* (CE :ECHR :2015 :1020JUD 003534305, § 154 et jurisprudence citée).

49 Voir, notamment, arrêt du 22 octobre 2015, *AC–Treuhand/Commission* (C-194/14 P, EU:C:2015:717, point 41 et jurisprudence citée). Voir également, notamment, Cour EDH, 20 octobre 2015, *Vasiliauskas c. Lituanie* (CE :ECHR :2015 :1020JUD 003534305, § 155 et jurisprudence citée).

50 Conformément au considérant 26, à l'article 18 et à l'article 19, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 561/2006, les États membres sont tenus d'établir des règles concernant les sanctions frappant les infractions au présent règlement et de veiller à ce qu'elles soient appliquées ; ces sanctions doivent avoir un caractère effectif, proportionné, dissuasif et non discriminatoire et elles peuvent inclure des sanctions financières. De plus, aux termes du considérant 27, la responsabilité des entreprises de transport et des conducteurs pour les infractions au règlement n° 561/2006 « peut, selon le cas, aboutir à des sanctions pénales, civiles ou administratives dans les États membres ». À la lumière de certaines de ces dispositions, la Cour a considéré que l'objectif poursuivi par le règlement n° 561/2006 n'est pas l'harmonisation des sanctions, ce règlement laissant au contraire les États membres libres quant aux mesures à arrêter et aux sanctions nécessaires à son application. Il ressort également sans équivoque du considérant 27 du règlement n° 561/2006 que les États membres disposent, en ce qui concerne la nature des sanctions applicables, d'une marge d'appréciation. Voir arrêt du 19 octobre 2016, *EL–EM-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777, points 25 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

76. L'article 49 de la Charte ne peut donc pas être invoqué en l'espèce pour contester la validité de l'article 8, paragraphes 6 et 8, combiné à l'article 19 du règlement n° 561/2006⁵¹. Lorsqu'un État membre choisit de mettre en œuvre le règlement n° 561/2006 en recourant à des sanctions pénales, l'article 51, paragraphe 1, de la Charte lui impose toutefois de respecter toutes les dispositions de la Charte, y compris l'article 49 et le principe de légalité des délits et des peines qui y est énoncé.

77. La juridiction de renvoi n'a pas soulevé la question de la conformité de l'article 2 de l'arrêté attaqué avec le principe de légalité des délits et des peines tel qu'il ressort de l'article 49 de la Charte. Cette question sort donc du cadre de la demande de décision préjudicielle dans la présente affaire. Il revient à la juridiction de renvoi d'examiner si la législation nationale pertinente respecte le principe de la légalité des délits et des peines. Cette juridiction peut bien entendu saisir la Cour d'une nouvelle demande de décision préjudicielle en application de l'article 267 TFUE.

D. Sur la troisième question

78. Si la Cour répond à la première question que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens qu'un conducteur peut prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule, dans sa troisième question, la juridiction de renvoi demande en substance si le règlement n° 561/2006 permet que des règles de droit interne, comme l'article 2 de l'arrêté attaqué, interdisent à un conducteur de le faire.

79. Aux points 25 à 66 des présentes conclusions, je suis parvenu à la conclusion que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule. Si la Cour répond en ce sens à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à cette troisième question.

80. J'exposerai toutefois mon point de vue sur la troisième question, à titre subsidiaire.

81. La requérante, les gouvernements estonien et espagnol ainsi que la Commission proposent de répondre à cette question par la négative. Le gouvernement espagnol considère qu'il appartient au législateur de l'Union d'établir une telle interdiction et que les États membres ne peuvent pas le faire de manière autonome. Le gouvernement estonien et la Commission soulignent plus particulièrement qu'une telle interdiction ne relève pas des possibilités limitées dont les États membres disposent en vertu du règlement n° 561/2006 et que permettre à chaque État membre d'adopter des règles particulières en la matière serait en contradiction avec l'objectif poursuivi par le règlement, qui est d'harmoniser les conditions de concurrence du transport routier.

82. Les gouvernements belge et allemand proposent de répondre à cette question par l'affirmative. Le gouvernement belge, en particulier, souligne qu'il conserve la compétence d'instaurer une telle interdiction, qui se justifie parce qu'elle sert les intérêts généraux des travailleurs comme mesure contre le dumping social, notamment, et qu'elle contribue à assurer la sécurité routière. Le gouvernement allemand fait observer que les États membres ont la compétence d'adopter des règles afin de prévenir des situations d'abus ou dangereuses impliquant, notamment, des aires de repos ou des espaces de stationnement pour les conducteurs, et qu'une telle interdiction constitue un complément utile au règlement afin de réaliser ses objectifs de protection des conducteurs et d'amélioration de la sécurité routière.

⁵¹ En d'autres termes, la présente affaire n'est pas un litige portant, par l'intermédiaire d'une procédure préjudicielle, sur le contrôle de la validité d'une disposition de l'Union en raison d'une violation des droits fondamentaux consacrés par la Charte plutôt que sur la mise en œuvre du droit de l'Union par un État membre. Voir, notamment, arrêts du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238), ainsi que du 4 mai 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, points 152 à 165).

83. Je suis d'avis que, si l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 est interprété en ce sens que, lorsqu'un conducteur choisit de le faire, il peut prendre des temps de repos hebdomadaires (et journaliers) à bord du véhicule, il n'est pas permis aux États membres d'instaurer, dans leur droit interne, une interdiction pour les conducteurs de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule. Dans ces circonstances, une telle interdiction enfreindrait ouvertement la règle telle qu'elle est interprétée par la Cour, en empêchant un conducteur de faire quelque chose qui est permis en vertu des règles prévues à l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006⁵².

84. En conséquence, je conclus que si la Cour décide que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens qu'un conducteur peut prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule, le règlement n° 561/2006 s'oppose à des dispositions de droit interne qui, comme l'article 2 de l'arrêté attaqué, interdisent au conducteur de le faire.

IV. Conclusion

85. Par ces motifs, je propose à la Cour de répondre aux questions posées par le Raad van State (Conseil d'État, Belgique) dans les termes suivants :

- 1) L'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'un conducteur ne peut pas prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, du même règlement à bord du véhicule.
- 2) L'analyse de la deuxième question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 8, paragraphes 6 et 8, combiné à l'article 19 du règlement n° 561/2006, eu égard au principe de légalité des délits et des peines tel qu'énoncé à l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 3) Il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

À titre subsidiaire, eu égard au fait que l'article 8, paragraphes 6 et 8, du règlement n° 561/2006 doit être interprété en ce sens que le conducteur peut prendre les temps de repos hebdomadaires normaux à bord du véhicule, le règlement n° 561/2006 s'oppose à des règles nationales, telles que l'article 2 du Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzage het vervoer over de weg (arrêté royal du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route), qui interdisent au conducteur de prendre les temps de repos hebdomadaires normaux visés à l'article 8, paragraphe 6, dudit règlement à bord du véhicule.

⁵² Voir à cet égard arrêts du 15 juillet 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, p. 1149 et, en particulier, p. 1159 et 1160), ainsi que du 26 février 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 59 et jurisprudence citée).