

HOTĂRÂREA CURȚII (Prima cameră)

9 septembrie 2004*

Regatul Spaniei și Republica Finlanda

împotriva

Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene

„Directiva 2002/15/CE – Organizarea timpului de lucru al persoanelor care efectuează activități în domeniul transportului rutier – Conducători auto independenți – Bază juridică – Libera exercitare a unei profesii – Principiul tratamentului egal – Proportionalitate – Obligație de motivare”

Cauzele conexate C-184/02 și C-223/02

În cauzele conexate C-184/02 și C-223/02,

având ca obiect două acțiuni în anulare în temeiul articolului 230 CE,

introduse la 16 mai și 12 iunie 2002,

Regatul Spaniei, reprezentat inițial de doamna R. Silva de Lapuerta, apoi de doamna N. Diaz Abad, în calitate de agenți, cu domiciliu ales la Luxemburg,

parte reclamantă în cauza C-184/02,

și

Republica Finlanda, reprezentată de către doamna T. Pynnä, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

parte reclamantă în cauza C-223/02,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de doamna M. Gomez-Leal și de domnul C. Pennera (C-184/02), precum și de domnii H. von Herten și G. Ricci (C-223/02) în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Luxemburg,

și

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de domnii A. Lopes Sabino și G.-L. Ramos Ruano (C-184/02) și de domnii A. Lopes Sabino și H. Erno (C-223/02), în calitate de agenți,

* Limba de procedură: spaniola și finlandeza.

pârâți,

susținuți de către

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către domnii F. Castillo de la Torre și W. Wils (C-184/02) și de către domnii M. Huttunen și W. Wils (C-223/02), în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

CURTEA (Prima cameră),

compusă din domnul P. Jann, președinte de cameră, de către domnii A. Rosas, S. von Bahr, K. Lenaerts (raportori) și K. Schiemann, judecători,

avocat general: Doamna C. Stix-Hackl

grefier: Doamna M. Múgica Arzamendi, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 februarie 2004,

având în vedere observațiile prezentate de către părți,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 30 martie 2004,

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin cererea sa, Regatul Spaniei (cauza C-184/02) solicită anularea Directivei 2002/15/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2002 privind organizarea timpului de lucru al persoanelor care efectuează activități mobile de transport rutier (JO L 80, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 125, denumită în continuare „directiva contestată”). Această cerere a făcut obiectul unei corecții pe 3 iunie 2002.

2 Prin cererea sa, Republica Finlanda (cauza C-223/02) solicită anularea directivei contestate în măsura în care aceasta vizează conducătorii auto independenți.

3 Prin Ordonanțele președintelui Curții care datează din 4 octombrie și 7 noiembrie 2002, i s-a permis Comisiei Comunităților Europene să intervină în sprijinul concluziilor Parlamentului și Consiliului.

4 Având în vedere conexitatea celor două cauze, președintele primei camere a Curții a decis, prin Ordonanța din 7 ianuarie 2004, să reunească cauzele C-184/02 și C-223/02 în scopul procedurii orale și a hotărârii, conform articolului 43 din Regulamentul de procedură.

Cadrul juridic

5 Pe 20 decembrie 1985, Consiliul a adoptat Regulamentul (CEE) nr. 3820/85 privind armonizarea anumitor dispoziții din domeniul social privind transportul rutier (JO L 370, p. 1, 05/vol. 2, p. 45). Acest regulament, aplicabil conducătorilor auto salariați și independenți, reglementează în esență durata de conducere și de repaus în domeniul transportului rutier.

6 Pe 23 noiembrie 1993, Consiliul a adoptat Directiva 93/104/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO L 307, p. 18). Aceasta reglementează perioadele minime de repaus pe zi și pe săptămână, concediul anual, durata pauzelor și durata maximă de lucru pe săptămână, precum și un anumit număr de aspecte referitoare la munca de noapte, în schimburi și la ritmul de lucru.

7 Inițial exclus din domeniul de aplicare al Directivei 93/104, sectorul transporturilor rutiere a fost reintegrat în acesta prin Directiva 2000/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 2000 de modificare a Directivei 93/104 a Consiliului privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru în scopul acoperirii sectoarelor și activităților excluse de directiva menționată anterior (JO L 195, p. 41). În temeiul acestei directive de modificare, dispozițiile din Directiva 93/104 care vizează perioada zilnică și săptămânală de repaus, perioada de pauză și durata muncii de noapte nu sunt, totuși, aplicabile lucrătorilor mobili.

8 În 2002 a fost adoptată directiva contestată. În temeiul articolului 1, aceasta are ca scop „stabilirea cerințelor minime legate de organizarea timpului de lucru în vederea îmbunătățirii protecției sănătății și siguranța persoanelor care efectuează activități mobile de transport rutier și creșterea siguranței rutiere, precum și alinierea condițiilor de concurență”.

9 Articolul 2 al directivei contestate, cu privire la domeniul de aplicare al acesteia, prevede, la alineatul (1), următoarele:

„Prezenta directivă se aplică lucrătorilor mobili angajați în întreprinderi înființate într-un stat membru, care participă la activități de transport rutier reglementate de Regulamentul (CEE) nr. 3820/85 sau, în absența unor dispoziții speciale, de acordul AETR.

Fără a aduce atingere dispozițiilor din următorul paragraf, prezenta directivă se aplică conducătorilor auto independenți începând cu data de 23 martie 2009.

Cu cel puțin doi ani înainte de această dată, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului. Acest raport analizează consecințele excluderii conducătorilor auto independenți din domeniul de aplicare a directivei în privința siguranței rutiere, condițiilor concurenței, structurii profesiei, cât și aspectelor sociale. Se ține cont de condițiile din fiecare stat membru referitoare la structura industriei transporturilor și la mediul de lucru în domeniul transportului rutier. Pe baza acestui raport, Comisia prezintă o propunere având ca obiectiv, dacă este cazul:

– stabilirea modalităților pentru includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare a directivei, în ceea ce privește conducătorii auto independenți care nu participă la activități de transport rutier în alte state membre și care sunt supuși constrângerilor locale din motive obiective, cum ar fi o locație periferică, distanțe interne lungi și un mediu concurențial specific sau

– neinclusiunea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare a directivei”.

10 Articolul 3 al directivei contestate definește noțiunile de „timp de lucru”, de „perioade de disponibilitate”, de „post de lucru”, de „lucrător mobil”, de „conducător auto independent”, de „persoană care efectuează activități mobile de transport rutier”, de „săptămână”, de „timpul nopții” și de „muncă de noapte”.

11 La articolul 3 litera a) al acestei directive, „timpul de lucru” este definit după cum urmează:

«¹ „1) în cazul lucrătorilor mobili: perioada de la începutul până la sfârșitul timpului de lucru, în timpul căruia lucrătorul mobil se află la postul său de lucru, la dispoziția angajatorului și în exercițiul funcțiilor sau activităților, adică:

– perioada dedicată tuturor activităților de transport rutier. Aceste activități sunt, cu precădere, următoarele:

i) conducerea autovehiculului;

ii) încărcarea și descărcarea;

iii) ajutorul acordat pasagerilor la urcarea și coborârea din vehicul;

iv) curățenia și întreținerea tehnică;

v) toate celelalte activități vizând asigurarea siguranței vehiculului, a încărcăturii sale și a pasagerilor sau îndeplinirea obligațiilor legale sau de reglementare direct legate de operațiunea de transport aflată în desfășurare, inclusiv supravegherea încărcării și descărcării, formalitățile administrative legate de poliție, vamă, serviciul de imigrare etc.;

– perioadele de timp în care acesta nu poate dispune liber de timpul său și i se va cere să fie la postul său de lucru, gata să întreprindă activitatea normală, îndeplinind anumite sarcini asociate serviciului, în special în timpul perioadelor când așteaptă să facă încărcarea sau descărcarea, dacă durata previzibilă a acestora nu este cunoscută dinainte și anume fie înaintea plecării, fie chiar înaintea începerii efective a perioadei în cauză sau în condițiile generale negociate între partenerii sociali și în condițiile legislației statelor membre;

2) în cazul conducătorilor auto independenți, aceeași definiție se aplică perioadei cuprinse între începutul și sfârșitul lucrului, în timpul căreia conducătorul auto independent se află la postul său de lucru, la dispoziția clientului sau exercitându-și funcțiile sau activitățile altele decât activitatea administrativă generală care nu este direct legată de operația de transport respectivă aflată în curs de desfășurare.

[...]

12 La articolul 3 litera e) primul paragraf din directiva contestată, conducătorul auto independent este definit ca: „persoana a cărei principală ocupație constă în transportul rutier de pasageri sau mărfuri contra unei remunerații, în sensul legislației comunitare, pe baza unei licențe comunitare sau a altei autorizații profesionale de efectuare a transportului menționat anterior, care are dreptul să lucreze pe cont propriu și care nu este legată de un angajator printr-un contract de muncă sau

¹ Modificarea stilurilor de citare.

alt tip de relație ierarhică de muncă, persoană care este liberă să organizeze activitățile de lucru relevante, al cărei venit depinde direct de profitul realizat și care dispune de libertatea de a întreține, individual sau pe bază de cooperare între conducătorii auto independenți, relații comerciale cu mai mulți clienți”.

13 Directiva contestată reglementează, în esență, durata maximă a săptămânii de lucru (articolul 4), pauzele (articolul 5), perioada de repaus a ucenicilor și a stagiatorilor (articolul 6) și munca de noapte (articolul 7).

Cu privire la admisibilitatea acțiunii din cauza C-184/02

14 Parlamentul și Consiliul contestă admisibilitatea acțiunii din această cauză. Aceștia subliniază că Parlamentul nu este desemnat ca parte pârâtă în această cerere deși directiva contestată este o directivă adoptată de cele două instituții, conform procedurii menționată la articolul 251 CE. Aceștia subliniază, de asemenea, că în această cerere s-a stabilit ca doar Consiliul să suporte cheltuielile.

15 Aceștia adaugă că din lectura coroborată a articolelor 21 alineatul 1 din Statutul CE al Curții și 38 alineatul 1 litera b) și alineatul 7 din Regulamentul de procedură rezultă că lipsa mențiunii Parlamentului în calitate de parte pârâtă nu este o simplă eroare materială și nu este susceptibilă de regularizare. Aceștia contestă, în aceste condiții, că scrisoarea adresată grefei Curții de Regatul Spaniei după depunerea cererii și adăugarea Parlamentului ca parte pârâtă permite să se concluzioneze că acțiunea este admisibilă.

16 Este necesar să se sublinieze că completarea făcută de Regatul Spaniei după depunerea cererii sale și după desemnarea Parlamentului și a Consiliului ca pârâți a intervenit în perioada desfășurării acțiunii.

17 În orice caz, identificarea, în versiunea inițială a cererii, a Directivei 2002/15 „a Parlamentului European și a Consiliului” ca reprezentând obiectul acțiunii în anulare este echivalentă cu desemnarea, implicită dar sigură, atât a Parlamentului European, cât și a Consiliului ca pârâți și nu lasă loc de îndoială că intenția reclamantului a fost, încă de la început, să conducă acțiunea împotriva celor două instituții. Corectarea menționată la punctul precedent trebuie, în aceste condiții să fie considerată ca o clarificare și ca o modificare sau o regularizare a cererii care vizează un element menționat la articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

18 Rezultă că acțiunea în cauza C-184/02 este admisibilă.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii din cauza C-223/02

19 Parlamentul și Comisia contestă admisibilitatea acțiunii din această cauză invocând o lipsă de precizie, contrară cerințelor impuse de articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul de procedură în ceea ce privește obiectul litigiului și concluziile enunțate în cerere. Parlamentul subliniază că Republica Finlanda nu identifică în mod expres dispozițiile din directiva contestată a cărei anulare o solicită. Comisia susține că acest stat membru nu precizează în cererea sa dacă urmărește anularea tuturor dispozițiilor vizate la punctul 2 al acesteia, a anumitor dispoziții sau a anumitor termeni care apar în acestea din urmă.

20 Totuși, din cerere reiese fără nicio ambiguitate că obiectul acțiunii este directiva contestată în măsura în care aceasta vizează conducătorii auto independenți, astfel cum sunt aceștia definiți la articolul 3 litera e) și că prin concluziile Republicii Finlanda se urmărește anularea acestei directive în măsura menționată anterior.

21 Enumerarea, la punctul 2 al cererii, a elementelor directivei contestate care conțin o aluzie specifică la conducătorii auto independenți, adică considerentul 8 și dispozițiile articolelor 2 alineatul (1) și 3 litera a) punctul 2, literele e) și f) din această directivă, contribuie la delimitarea obiectului prezentei acțiuni în anulare cu toată precizia impusă.

22 Rezultă că acțiunea în cauza C-223/02 este admisibilă.

Cu privire la fond

23 În sprijinul concluziilor sale pentru anularea deciziei, reclamantii prezintă pretențiile unele comune, altele specifice cauzei lor, întemeiate pe existența unui abuz de putere, pe încălcarea dreptului la libera exercitare a unei activități profesionale și a dreptului la exercitarea liberă a dreptului la inițiativa antreprenorială, încălcarea principiului proporționalității și a faptului că directiva contestată nu are ca obiect siguranța rutieră, pe încălcarea principiului nediscriminării și a articolului 74 din tratat, pe încălcarea articolelor 137 alineatul (2) și 157 din Tratatul CE, precum și pe lipsa unei motivării.

Cu privire la motivul întemeiat pe existența unui abuz de putere

24 Republica Finlanda susține că nici articolul 71 și nici articolul 137 alineatul (2) CE nu conferă Comunității competența de a reglementa timpul de lucru al conducătorilor auto independenți.

25 În ceea ce privește articolul 71 CE, aceasta pretinde că directiva contestată reglementează timpul de lucru al conducătorilor auto independenți într-o măsură care depășește obiectivele siguranței rutiere și ale alinierii condițiilor de concurență reglementate de acest articol. În ceea ce privește obiectivul siguranței rutiere, aceasta subliniază că directiva contestată nu reglementează doar durata de conducere a autovehiculului, ci și timpul de lucru global al conducătorului auto independent, deși nu este demonstrat în niciun fel că activitățile legate de transport, altele decât conducerea autovehiculelor, reprezintă factori de risc pentru siguranța rutieră. În ceea ce privește obiectivul legat de alinierea condițiilor de concurență, aceasta susține că nici acest obiectiv nu ar putea justifica includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare al directivei contestate, dat fiind faptul că, pe de-o parte considerentele directivei menționate nu permit măsurarea efectelor reale ale acesteia asupra condițiilor de concurență și, pe de altă parte, că dispozițiile din această directivă sunt mai degrabă de natură să crească denaturarea concurenței în defavoarea întreprinderilor mici și mijlocii.

26 Cu privire la articolul 137 alineatul (2) CE, Republica Finlanda susține că această dispoziție nu autorizează Comunitatea să adopte măsuri în ceea ce privește timpul de lucru al lucrătorilor independenți.

27 Trebuie să se sublinieze că directiva contestată se bazează pe articolele 71 CE și 137 alineatul (2) CE.

28 Din articolul 71 alineatul (1) din tratat reiese că în scopul aplicării unei politici comune privind transporturile și având în vedere aspectele speciale ale acestora din urmă, Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura de codecizie menționată la articolul 251 CE, este competent să stabilească, în special, „măsurile care permit îmbunătățirea siguranței transporturilor” [litera c)] și „orice altă dispoziție utilă” [litera d)].

29 Conform unei jurisprudențe constante, tratatul, prin faptul că îi oferă Consiliului sarcina de a stabili politicile comune privind transporturile, îi conferă acestuia o mare competență normativă în ceea ce privește adoptarea normelor comune corespunzătoare (Hotărârea din 28 noiembrie 1978, Shumalla, cauza 97/78, Rec., p. 2311, punctul 4 și Hotărârea din 17 iulie 1997, SAM Schiffahrt și Stapf, cauzele conexe C-248/95 și C-249/95, Rec., p. I-4475, punctul 23).

30 Reiese, în plus, din modul de redactare clar al articolului 71 alineatul (1) litera c) din tratat și din precizările făcute de Curte asupra noțiunii de „orice altă dispoziție utilă” vizată la articolul 71 alineatul (1) litera d) din tratat (Hotărârea Shumalla, menționată anterior, punctul 6) că pe baza articolului 71 din tratat, legislativul comunitar are dreptul, ceea ce Republica Finlanda recunoaște, de altfel, să adopte dispozițiile comune încercând să îmbunătățească siguranța rutieră și să elimine disparitățile naționale de natură să denatureze în mod substanțial condițiile de concurență în sectorul transporturilor.

31 Cu toate acestea, Republica Finlanda obiectează că dispozițiile din directiva contestată cu privire la conducătorii auto independenți nu contribuie, contrar celor enunțate la articolul 1 din aceasta, la realizarea obiectivelor de siguranță rutieră și de apropiere a condițiilor de concurență prevăzute la articolul 71 CE.

32 Este necesar să se examineze temeinicia acestei argumentări.

33 În primul rând, în ceea ce privește obiectivul siguranței rutiere trebuie să se sublinieze că la articolul 3 litera a) punctul 2, directiva contestată definește perioadele de activitate profesională considerate ca timp de lucru în cazul conducătorilor auto independenți. Combinată cu dispozițiile de la articolul 4 din această directivă care vizează durata maximă săptămânală de lucru, această definiție scade numărul de ore pe care un conducător auto independent poate să le dedice săptămânal activităților direct legate de transportul rutier. În scopul de a garanta respectarea acestei restricții săptămânale, articolul 9 din directiva contestată impune ținerea unei evidențe cu privire la timpul de lucru. În plus, articolul 5 din directivă stabilește, în special cu privire la conducătorii auto independenți, frecvența și durata minimă a pauzelor.

34 Măsurile expuse la punctul precedent au ca obiect stabilirea în limitele rezonabile a ritmului săptămânal de lucru al conducătorului auto independent, cu privire la activitățile susceptibile să îi influențeze condusul datorită efectelor acestora asupra stării sale de oboseală și să îi impună perioade minime de recuperare. Prin urmare, acestea vizează în mod clar îmbunătățirea siguranței rutiere, care, contrar alegațiilor Republicii Finlanda, este susceptibilă să fie pusă în pericol nu numai de timpul de condus prea mare, dar și de acumularea excesivă de activități în afara celei de condus, precum cele enunțate la articolul 3 litera a) punctul 1 prima liniuță, ii)–v) din directiva contestată care sunt direct legate de o operațiune de transport rutier (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 9 iunie 1994, Michielsen și GTS, cauza C-394/92 Rec., p. I-2497, punctul 14 și Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Skills Motor Coaches ș.a., cauza C-297/99, Rec., p. I-573, punctele 24 și 25).

35 Directiva contestată urmărește, de asemenea la articolul 7 să supună conducătorii auto independenți restricțiilor pe care acesta le fixează în materie de durată a muncii de noapte. Având în vedere influența specifică pe care munca de noapte este de natură să o aibă asupra organismului uman, asupra stării de oboseală a persoanei care exercită o activitate în transportul rutier și deci, asupra activității sale de condus, o astfel de măsură vizează, de asemenea, să crească siguranța rutieră.

36 Prin urmare, trebuie să se considere că reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți urmărită de directiva contestată vizează atingerea unui obiectiv de siguranță rutieră. Precum au subliniat în mod întemeiat Parlamentul și Comisia, această reglementare vine să completeze în mod util dispozițiile din Regulamentul nr. 3820/85 care nu privesc decât unul dintre factorii care compromit siguranța rutieră, adică efectuarea de către transportatorul rutier a unor perioade de conducere prea mari.

37 Analiza care precede nu poate să fie contestată de circumstanța, afirmată de Regatul Spaniei, că articolul 2 alineatul (1) paragraful 3 din directiva contestată prevede că, în vederea stabilirii statutului definitiv al conducătorilor auto independenți cu privire la directiva menționată anterior, Comisia prezintă Parlamentului și Consiliului, cel mai târziu pe 23 martie 2007, un raport care vizează în special consecințele excluderii actuale a conducătorilor auto independenți din domeniul de aplicare al acestei directive asupra siguranței rutiere.

38 Astfel cum a fost expusă de către Parlament în observațiile scrise și astfel cum a fost confirmată în timpul audierilor de către diferite instituții, această dispoziție este rezultatul unui compromis al Consiliului privind propunerea Comisiei care prevedea supunerea imediată a conducătorilor auto menționați anterior dispoziției contestate „din motive legate în special de siguranța rutieră” [a se vedea punctele 4 și 5 din Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu din 21 iunie 2002, intitulat „Către un transport rutier de calitate, mai sigur și mai concurențial în cadrul Comunității”, COM(2000) 364 final]. Aceasta nu este de natură să îndepărteze temeinicia considerentelor privind urmările efectuării unor perioade prea lungi de activitate de transport rutier, precum și lucrul de noapte asupra stării de oboseală a conducătorului auto și asupra activității de condus a acestuia. În consecință, aceasta nu este susceptibilă să infirme concluzia conform căreia obiectivul siguranței rutiere justifică în întregime reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți vizați de directiva contestată.

39 În ceea ce privește obiectivul de aliniere a condițiilor de concurență, dispozițiile directivei contestate enunțate la punctele 33 și 35 din prezenta hotărâre tind să coordoneze legislațiile naționale în ceea ce privește aspectele esențiale legate de timpul folosit de către conducătorii auto independenți pentru activitățile de transport rutier. Acestea contribuie, pe această bază, la eliminarea, în aceste privințe, a disparităților dintre statele membre de natură să denatureze concurența în profesia de transportator rutier independent.

40 Mai mult, s-a hotărât că dispozițiile comune, precum cele expuse la punctele 33 și 35 din prezenta hotărâre, care vizează să îmbunătățească siguranța rutieră nu pot decât să contribuie la eliminarea disparităților de natură să denatureze, în mod substanțial, condițiile de concurență în domeniul transporturilor și se dovedesc astfel utile, în vederea stabilirii unei politici comune în domeniul transporturilor, în sensul articolului 71 alineatul (1) litera d) din tratat (a se vedea, Hotărârea Schumalla, menționată anterior, punctul 6).

41 Având în vedere cele precedente, este necesar să se concluzioneze că reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți vizați de directiva contestată este de natură să contribuie la realizarea obiectivelor de siguranță rutieră și de aliniere a condițiilor de concurență enunțate la articolul 1 din directiva menționată anterior. Reiese că articolul 71 din tratat oferă o bază juridică corespunzătoare și suficientă în scopul aplicării directivei contestate la această categorie de transportatori rutieri.

42 În ceea ce privește articolul 137 alineatul (2) CE, trebuie să se sublinieze că procedura legislativă prevăzută de această dispoziție în vederea adoptării măsurilor care vizează îmbunătățirea ambianței de muncă pentru a proteja sănătatea și siguranța lucrătorilor este identică cu cea prevăzută la articolul 71 CE.

43 În orice caz, utilizarea articolului 137 alineatul (2) din tratat ca bază juridică secundară a directivei contestate, totuși, nu are incidență asupra procedurii urmată în scopul adoptării acesteia.

44 În aceste condiții, nu este necesară pronunțarea asupra punctului de vedere că articolul 137 alineatul (2) CE oferă, de asemenea, bază juridică corespunzătoare pentru măsurile urmărite de directiva contestată cu privire la conducătorii auto independenți [a se vedea, de asemenea, Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, cauza C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 98 și, *a contrario*, Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, numită „Dioxid de titan”, cauza C-300/89, Rec., p. I-2867, punctele 18-21].

45 Având în vedere cele precedente, motivul examinat trebuie să fie respins.

Cu privire la motivele întemeiate pe încălcarea dreptului la libera exercitare a unei activități profesionale și a libertății de a desfășura o activitate, pe încălcarea principiului proporționalității și pe faptul că directiva contestată nu are ca obiect siguranța rutieră

46 Regatul Spaniei susține, pe de-o parte că includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare a directivei contestate are ca efect împiedicarea transportatorilor rutieri independenți să dedice toate eforturile și tot timpul lor succesului și valorificării întreprinderii la care lucrează și aduce o atingere inadmisibilă drepturilor exercitării libere a unei activități profesionale și libertății de a desfășura o activitate.

47 Pe de altă parte, Regatul Spaniei susține că, în mod contrar a ceea ce este expus la considerentele 4 și 10, precum și la articolul 1 din directiva contestată, obiectivul siguranței rutiere nu poate fi atins prin această directivă care este o reglementare socială al cărei scop unic este să îmbunătățească condițiile de viață și de muncă ale transportatorilor rutieri. Acesta susține că, în mod sigur, dacă este justificat să reglementeze timpul de lucru al salariaților ținând cont de poziția de inferioritate în raport cu angajatorul lor, o astfel de nevoie de protecție nu există pentru lucrătorii independenți care trebuie să rămână liberi să își organizeze activitățile după propria voință.

48 Republica Finlanda subliniază că, pe de-o parte, includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare al directivei contestate constituie o încălcare a principiului proporționalității. Aceasta subliniază, în primul rând, că obiectivul de protecție a persoanelor nu justifică în niciun fel o reglementare a timpului de lucru al acestor conducători auto, în al doilea rând, că obiectivul de siguranță rutieră este deja luat în considerare de Regulamentul nr. 3820/85

și ar fi servit într-o manieră la fel de eficace și mai puțin prejudiciabil libertății profesionale printr-o întărire a controlului respectării acestui regulament și, în al treilea rând, că această directivă nu precizează în ce măsură aceasta ar putea contribui la realizarea obiectivului legat de apropierea condițiilor de concurență.

49 Pe de altă parte, Republica Finlanda susține că aplicarea directivei contestate în cazul conducătorilor auto independenți încalcă principiul de liberă exercitare a unei activități profesionale, ceea ce înseamnă că lucrătorul trebuie să poată să decidă liber importanța și organizarea timpului de lucru pe care dorește să îl dedice activităților profesionale. Aceasta afirmă că, în ceea ce îi privește pe conducătorii auto independenți, această directivă reglementează o serie de alte activități în afară de cea de conducere și le impune ținerea unei evidențe a timpului de lucru ceea ce aduce o atingere inadmisibilă dreptului lor de a-și organiza în mod liber activitățile.

50 Cu titlu preliminar, trebuie subliniat că, în ședință, Regatul Spaniei a precizat că motivul prezentat la punctul 47 al prezentei hotărâri, bazat pe faptul că directiva contestată nu are ca obiect siguranța rutieră tinde să denunțe atingerea disproporționată adusă de directiva menționată anterior libertății de care trebuie să dispună conducătorii auto independenți în organizarea activităților lor profesionale. Acest motiv se suprapune deci cu motivul întemeiat pe încălcarea dreptului la libera exercitare a unei activități profesionale și a libertății de a desfășura o activitate.

51 Libera exercitare a unei activități profesionale face parte din principiile generale ale dreptului comunitar (Hotărârea din 10 ianuarie 1992, Kühn, cauza C-177/90, Rec., p. I-35, punctul 16; Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, cauza C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 78, precum și Hotărârea SAM Schiffahrt și Stapf, menționată anterior, punctul 72). Același lucru se aplică și pentru libertatea de a desfășura o activitate care se suprapune cu libera exercitare a unei activități profesionale (Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, cauzele conexe C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctele 72-77).

52 Cu toate acestea, aceste libertăți nu apar ca prerogative absolute, ci trebuie să fie luate în considerare în raport cu funcția acestora în societate. Prin urmare, pot să le fie aduse restricții, cu condiția ca ele să răspundă obiectivelor de interes general și să nu constituie, referitor la scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere chiar esenței libertăților astfel garantate (a se vedea, în special Hotărârea din 28 aprilie 1998, Metronome Musik, cauza C-200/96, Rec., p. I-1953, punctul 21).

53 În prezenta cauză, trebuie să se constate că reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți urmărită de directiva contestată vizează îmbunătățirea siguranței rutiere (a se vedea punctele 33-36 din prezenta hotărâre) și prin urmare, răspunde unui obiectiv de interes general (a se vedea Hotărârea din 5 octombrie 1994, Van Schaik, cauza C-55/93, Rec., p. I-4837, punctul 19 și Hotărârea din 12 octombrie 2000, Snellers, cauza C-314/98, Rec., p. I-8633, punctul 55).

54 Așa cum afirmă avocatul general la punctele 112 - 116 din concluziile sale, în cazul în care este adevărat că această reglementare interferează cu modalitățile de exercitare a activității profesionale a conducătorului auto independent, aceasta nu afectează totuși existența libertății de exercitare a acestei activități.

55 În plus, precum subliniază Parlamentul și Comisia, directiva contestată face, cu privire la conducătorii auto independenți, o diferență clară între, pe de-o parte, activitățile direct legate de transportul rutier, precum cele enumerate la articolul 3 litera a) punctul 1 din directiva menționată anterior care fac obiectul măsurilor de organizare a timpului de lucru instituite prin aceasta și, pe de altă parte, „activitatea administrativă generală care nu este direct legată de operația de transport respectivă aflată în curs de desfășurare” care apare la punctul 2 din aceeași dispoziție, care nu sunt vizate de această directivă.

56 Având în vedere sfera largă a puterii de apreciere de care dispune pentru adoptarea măsurilor utile în scopul unei politici comune a activităților de transport rutier (a se vedea Hotărârea SAM Schiffahrt și Stapf, menționată anterior, punctele 23-25), legislativul comunitar a putut să considere că măsurile care vizează organizarea timpului utilizat pentru activitățile direct legate de transportul rutier, fără să încalce libertatea conducătorului auto care a optat pentru statutul de conducător independent de a-și organiza după propria voință activitățile generale care decurg din acest statut, constituie măsuri adecvate și rezonabile cu privire la obiectivul siguranței rutiere.

57 În ceea ce privește principiul proporționalității, trebuie să se reamintească faptul că, în temeiul unei jurisprudențe constante, acest principiu, care face parte din principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca măsurile vizate să nu depășească limitele a ceea ce este corespunzător și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite de reglementarea în cauză, înțelegându-se că acolo unde se oferă o alegere între mai multe măsuri corespunzătoare, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare (a se vedea, în special Hotărârea din 16 decembrie 1999, UDL, cauza C-101/98, Rec., p. I-8841, punctul 30 și Hotărârea din 12 martie 2002, Omega Air ș.a., cauzele conexate C-27/00 și C-122/00, Rec., p. I-2569, punctul 62).

58 În speță, considerentele expuse la punctele 54 - 56 din prezenta hotărâre conduc la constatarea că dispozițiile directivei contestate cu privire la conducătorii auto independenți, care intenționează să evite adoptarea de către aceștia, cu privire la activitățile direct legate de transportul rutier, a unui ritm de lucru care pune în pericol siguranța rutieră, fără să aducă atingere libertății de organizare a sarcinilor administrative generale în modul pe care aceștia îl consideră a fi cel mai aproape de interesele lor, nu încalcă principiul proporționalității.

59 Este necesar să se adauge că, în mod contrar a ceea ce susține Republica Finlanda, o consolidare a verificării restricțiilor de timp de condus fixate de Regulamentul nr. 3820/85 nu ar putea să fie privit ca o soluție la fel de eficace și mai puțin constrângătoare decât dispozițiile contestate. Astfel, nu ar ajuta cu nimic limitarea, între valori rezonabile a duratei timpului de lucru dedicată de către conducătorul auto independent activităților, altele decât condusul, care sunt direct legate de transportul rutier și susceptibile de a influența starea de oboseală și activitatea de condus în defavoarea siguranței rutiere.

60 Având în vedere cele precedente, reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți, vizată de directiva contestată, nu ar putea să fie considerată ca o intervenție disproporționată și intolerabilă care aduce atingere esenței drepturilor la libera exercitare a unei activități profesionale și la libertatea de a desfășura o activitate și nici ca o încălcare a principiului proporționalității.

61 Rezultă că motivele examinate trebuie să fie respinse în ansamblu.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea principiului nediscriminării și a articolului 74 CE

62 Regatul Spaniei subliniază că, în urma includerii lor în domeniul de aplicare al directivei contestate, transportatorii auto independenți sunt supuși unei discriminări nejustificate în raport cu lucrătorii salariați, având în vedere că situații complet diferite sunt tratate în mod identic deși nu există nici o justificare obiectivă pentru acest lucru. Acesta susține, de asemenea, că această includere încalcă dispozițiile articolului 74 CE.

63 Regatul Spaniei adaugă că siguranța rutieră și garanția liberei concurențe nu constituie motive obiective susceptibile să justifice tratarea conducătorilor auto independenți la fel ca lucrătorii salariați. Potrivit acestuia, pe de-o parte, siguranța rutieră nu reprezintă obiectivul directivei contestate și, pe de altă parte, excluderea conducătorilor auto independenți din domeniul de aplicare a directivei menționate anterior nu este de natură să denatureze concurența de pe piața transporturilor, având în vedere, în special, restricțiile duratei de conducere a autovehiculului prevăzute de Regulamentul nr. 3820/85.

64 Este necesar să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul nediscriminării impune ca situațiile comparabile să nu fie tratate diferit și ca situațiile diferite să nu fie tratate la fel, cu excepția situației în care un astfel de tratament ar fi justificat în mod obiectiv (a se vedea, în special, Hotărârea Omega Air ș.a., menționată anterior, punctul 79 și Hotărârea din 9 septembrie 2003, Milk Marque și National Farmers' Union, cauza C-137/00, Rec., p. I-7975, punctul 126).

65 În prezenta hotărâre, este necesar să se arate că în ceea ce privește organizarea timpului de lucru, la care se referă directiva contestată, conducătorii auto independenți și conducătorii auto salariați nu intră în aceeași categorie. Primii trebuie să își asume, în afară de activitățile care au legătură directă cu transportul rutier, sarcini administrative generale care nu le aparțin conducătorilor auto salariați.

66 Lectura dispozițiilor articolului 3 litera a) din directiva contestată, privind definiția timpului de lucru, respectiv, în cazul lucrătorilor mobili salariați și al conducătorilor auto independenți arată că legislativul comunitar a avut în vedere diferența existentă între cele două situații. Astfel, în ceea ce privește lucrătorii salariați, această directivă reglementează integralitatea timpului de lucru, adică timpul dedicat activităților de transport rutier, precum cele enunțate la articolul 3 litera a) punctul 1 prima liniuță, dar și „perioadele de timp în care lucrătorul mobil nu poate dispune liber de timpul său și i se cere să fie la postul său de lucru gata să întreprindă activitatea sa normală, îndeplinind anumite sarcini asociate serviciului [...]” [articolul 3 litera a) punctul 1 liniuța 2]. În ceea ce privește conducătorii auto independenți, aceasta se limitează la încadrarea activităților pe care aceștia le au în comun cu lucrătorii salariați, adică activitățile de transport rutier, menționate anterior, lăsând în afara domeniului de aplicare activitățile, specifice statutului lucrătorului independent, care corespund activității administrative generale „care nu este direct legată de operația de transport respectivă aflată în curs de desfășurare.” [articolul 3 litera a) punctul 2)].

67 Pe de altă parte, trebuie să se insiste asupra faptului că activitățile legate de transportul rutier se înțeleg în același sens pentru conducătorii auto salariați și pentru conducătorii auto independenți și implică, și într-un caz și în celălalt, nu numai conducerea autovehiculului, ci și o serie de alte activități direct legate de transportul rutier, precum cele legate de încărcarea și descărcarea, ajutorul acordat pasagerilor la urcarea și coborârea din vehicul, curățenia și întreținerea tehnică și toate celelalte activități vizând asigurarea siguranței vehiculului, a încărcăturii sale și a pasagerilor precum și îndeplinirea obligațiilor legale sau administrative

(formalități administrative, vamale etc.). În consecință, argumentul Regatului Spaniei conform căruia directiva contestată ar obliga doar conducătorii auto independenți să ia în calcul la timpul de lucru alte activități decât condusul autovehiculului și ar pune astfel lucrătorii salariați într-o situație mai favorabilă decât cea a conducătorilor auto independenți în ceea ce privește atribuirea duratei permise de timp de lucru timpului de condus admis prin Regulamentul nr. 3820/85, este nefondat.

68 În cele din urmă, admițând că directiva contestată trebuie să fie considerată ca „o măsură adoptată în domeniul tarifelor și condițiilor de transport” în sensul articolului 74 CE, analiza expusă la punctele 54-56 din prezenta hotărâre, precum și condițiile potrivit cărora este vizată, la articolul 2 alineatul (1) din directiva menționată anterior, includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare al acesteia, exclud ca legislativul comunitar să nu-și fi îndeplinit obligația de a ține cont de situația economică a transportatorilor, în prezenta cauză, cei independenți.

Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea articolelor 137 alineatul (2) CE și 157 CE

69 Republica Finlanda afirmă că restricțiile din directiva contestată în materie de timp de lucru afectează mai ales întreprinderile mici și mijlocii care, spre deosebire de întreprinderile mari, nu au resurse umane necesare pentru a recurge la împărțirea sarcinilor, ceea ce i-ar permite conducătorului auto să dedice tot timpul său activității de condus autorizat în timp ce alți angajați preiau, fără restricții de timp de lucru care să rezulte din această directivă, alte activități decât conducerea autovehiculelor. Prin urmare, aceasta concluzionează că articolului 137 alineatul (2) CE a fost încălcat.

70 Aceasta subliniază, de asemenea, că restricțiile de timp de lucru al conducătorilor auto independenți inhibă dezvoltarea micilor întreprinderi, dat fiind faptul că, la riscurile pe care și le asumă orice întreprindere, această limitare adaugă restricții nejustificate libertății de a dedica timpul dorit administrării întreprinderii, ceea ce contravine obiectivului de competitivitate al industriei europene vizat la articolul 157 CE. Aceasta afirmă că aplicarea directivei contestate conducătorilor independenți riscă să se interpreteze ca o întărire a poziției marilor întreprinderi de transport, o scădere a concurenței și o reducere a posibilităților de angajare în întreprinderile mici și mijlocii.

71 Trebuie să se observe că, în ceea ce privește articolul 137 alineatul (2) CE, Republica Finlanda vizează în special dispoziția care apare la primul paragraf litera b) a doua teză în temeiul căreia directivele bazate pe articolul 137 alineatul (2) și care vizează protejarea sănătății și securitatea lucrătorilor în sensul alineatului (1) litera a) din același articol, evită impunerea unor constrângeri administrative, financiare și juridice într-un fel în care ar împiedica înființarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.

72 Admițând că dispozițiile directivei contestate privind conducătorii auto independenți, singurele contestate în prezenta cauză, se bazează pe langa articolul 71 CE, pe articolul 137 alineatul (2) CE, este necesar să se sublinieze că dispoziția Tratatului CE vizată la punctul precedent implică, desigur, ca interesele economice speciale ale întreprinderilor mici și mijlocii să fie luate în calcul la adoptarea măsurilor menționate la articolul 137 alineatul (1) litera a) din tratat, dar aceasta nu se opune ca aceste întreprinderi să facă obiectul unor măsuri constrângătoare [a se vedea, în ceea ce privește articolul 118 alineatul (2) paragraful 2 din tratat (articolele 117-

120 din Tratatul CE au fost înlocuite de articolele 136-143 din Tratatul CE), Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul, cauza C-84/94, Rec. p. I-5755, punctul 44].

73 Reglementarea timpului de lucru al conducătorilor auto independenți menționată în directiva contestată, înseamnă, astfel cum a fost expus la punctele 53-56 din prezenta hotărâre, o luare în calcul echilibrată a obiectivului de siguranță rutieră, pe de-o parte și a specificităților statutului de conducător auto independent legate de sarcinile generale de administrare a întreprinderii acestuia din urmă, pe de altă parte. În aceste condiții, aceasta nu poate să fie considerată ca impunând constrângeri de natură să împiedice înființarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.

74 În ceea ce privește articolul 157 din tratat, acesta prevede că pentru asigurarea condițiilor necesare competitivității industriei comunitare, acțiunile adoptate de Comunitate în cadrul politicii industriale sau în temeiul altor dispoziții din tratat vizează, în special, încurajarea unui mediu favorabil inițiativii și dezvoltării întreprinderilor din cadrul Comunității și, în special a întreprinderilor mici și mijlocii.

75 Cu toate acestea, în prezenta cauză, pe lângă ceea ce s-a reamintit la punctul 73 din prezenta hotărâre, trebuie să se constate că argumentul Republicii Finlanda conform căruia s-a produs o încălcare a articolului 157 din Tratatul CE se bazează, în parte, pe premisa, eronată în privința excluderii sarcinilor administrative generale din definiția timpului de lucru al conducătorului auto independent, conform căreia directiva contestată are ca scop reglementarea timpului dedicat de acești conducători auto administrării generale a întreprinderii lor și în parte, pe simple ipoteze în ceea ce privește pretinsul impact pe care această directivă l-ar putea avea asupra poziției respective a întreprinderilor mari și a celor mici și mijlocii.

76 În consecință, motiv examinat trebuie să fie respins.

Cu privire la motivele întemeiate pe lipsa motivării

77 Regatul Spaniei susține că includerea conducătorilor auto independenți în domeniul de aplicare al directivei contestate nu se bazează pe nicio justificare corespunzătoare. Acesta acuză lipsa de rigurozitate și de logică a considerentului 8 din această directivă și subliniază absența unui raționament solid al organului legislativ. Acesta adaugă faptul că, având în vedere caracterul excepțional al stabilirii unor limite timpului dedicat de către un întreprinzător independent exercitării activităților sale, o astfel de măsură presupune o motivare mai detaliată decât expunerea sumară care apare în acest considerent.

78 Republica Finlanda susține că Parlamentul și Consiliul nu au îndeplinit cerința de motivare, dat fiind faptul că considerentele directivei contestate nu precizează denaturările concurenței pe care aceasta pretinde că le suprimă și nici motivele prevăzute în acest scop. Aceasta adaugă că această directivă, fără să motiveze fiecare alegere tehnică făcută de organul legislativ ar fi trebuit cel puțin să identifice, pentru fiecare obiectiv urmărit, problemele existente și motivele avute în vedere pentru eliminarea acestora, ținând seama, în special, de atingerea adusă de această legislație libertății de a desfășura o activitate.

79 Trebuie, cu toate acestea, să se sublinieze că considerentele cu privire la lacunele din cadrul juridic actual, expuse la considerentele 1 și 2 din directiva contestată, precum și obiectivele generale de siguranță rutieră și de apropiere a condițiilor de concurență, identificate la considerentele 4, 10 și 11 din directiva menționată anterior, vizează, de asemenea conducătorii

auto independenți și astfel sunt, prin urmare, suficiente din punctul de vedere al cerințelor de motivare din jurisprudența în domeniul actelor de aplicabilitate generală (a se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Regatul Unit/Consiliul, cauza C-150/94, Rec., p. I-7235, punctele 25-26, precum și Hotărârea din 7 noiembrie 2000, Luxemburg/Parlamentul și Consiliul, cauza C-168/98, Rec., p. I-9131, punctele 62 și 66), în vederea justificării posibilei aplicări la termen a directivei acestei categorii de persoane care execută activități mobile de transport.

80 În plus, astfel cum subliniază în mod justificat Parlamentul și Comisia, Regatul Spaniei și Republica Finlanda au fost direct implicate, prin participarea la ședințele Consiliului, în procesul de elaborare a directivei contestate și cunosc, astfel, motivele care au servit drept temei dispozițiilor din această directivă referitor la conducătorii auto independenți (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 22 iunie 1993, Germania/Comisia, cauza 54/91, Rec., p. I-3399, punctul 11).

81 Rezultă că motivul examinat trebuie să fie respins.

82 Având în vedere cele menționate anterior, acțiunile ar trebui respinse în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

83 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Regatul Spaniei și Republica Finlanda au căzut în pretenții, acestea, în conformitate cu pretențiile Parlamentului și Consiliului, își vor suporta propriile cheltuieli de judecată și pe cele efectuate de instituțiile pârâte. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din același regulament, instituția intervenientă în litigiu, își suportă propriile cheltuieli de judecată. Comisia, parte intervenientă, își suportă, prin urmare, propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Prima Cameră), declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunile.

2) Obligă părțile reclamante să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de părțile pârâte.

3) Obligă Comisia la plata propriilor cheltuieli de judecată.

Semnături.