Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 21 décembre 2016[1]

Affaire C-696/15 P

République tchèque
contre

Commission européenne

« Pourvoi – Transports – Directive 2010/40/UE – Déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier – Délégation de pouvoir à la Commission européenne – Règlement délégué (UE) nº 885/2013 – Mise à disposition de services d'informations concernant les aires de stationnement sûres et sécurisées pour les camions et les véhicules commerciaux – Règlement délégué (UE) nº 886/2013 – Données et procédures pour la fourniture d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers – Prétendu dépassement par la Commission des limites de la délégation de pouvoir »

I – Introduction

1. Par son pourvoi, la République tchèque demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 8 octobre 2015, République tchèque/Commission[2], par lequel celui-ci a rejeté ses deux recours tendant à l'annulation des règlements délégués (UE) nº 885/2013[3] et (UE) nº 886/2013[4] adoptés par la Commission européenne (ci-après, ensemble, les « règlements litigieux ») en vue de compléter la directive 2010/40/UE[5] sur les systèmes de transport intelligents (ci-après les « STI ») dans le domaine du transport routier.

2. Je propose à la Cour de rejeter ce pourvoi pour les motifs exposés ci-après.

1 Langue originale : le français.

2 T-659/13 et T-660/13, non publié, ci-après « l'arrêt attaqué », EU:T:2015:771.

3 Règlement de la Commission, du 15 mai 2013, complétant la directive 2010/40 (directive « STI ») en ce qui concerne la mise à disposition de services d'informations concernant les aires de stationnement sûres et sécurisées pour les camions et les véhicules commerciaux (JO 2013, L 247, p. 1).

4 Règlement de la Commission, du 15 mai 2013, complétant la directive 2010/40 en ce qui concerne les données et procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers (JO 2013, L 247, p. 6).

5 Directive du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2010, concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport (JO 2010, L 207, p. 1).

II – Le cadre législatif

A – La directive 2010/40

3. Les considérants 3, 7 et 18 de la directive 2010/40 énoncent :

« (3) Les [STI] sont des applications avancées qui, sans pour autant comporter de processus intelligent à proprement parler, visent à fournir des services innovants liés aux différents modes de transport et à la gestion de la circulation et permettent à différents utilisateurs d'être mieux informés et de faire un usage plus sûr, plus coordonné et plus "intelligent" des réseaux de transport.

(7) Afin d'assurer un déploiement coordonné et effectif des STI dans l'ensemble de l'Union, il convient d'établir des spécifications, y compris, le cas échéant, des normes, qui définissent des dispositions et des procédures plus précises. Avant d'adopter des spécifications, la Commission devrait évaluer leur compatibilité avec certains principes définis à l'annexe II. Dans un premier temps, la priorité devrait être donnée aux quatre domaines principaux du développement et du déploiement des STI. [...]

(18) Les principales parties prenantes, telles que les prestataires de services STI, les associations d'utilisateurs de STI, les opérateurs de transport et les exploitants d'installations, les représentants du secteur manufacturier, les partenaires sociaux, les associations professionnelles et les collectivités locales, devraient avoir la possibilité de conseiller la Commission sur les aspects techniques et commerciaux du déploiement des STI dans l'Union. Pour cela, la Commission, en étroite coopération avec les parties prenantes et les États membres, devrait mettre sur pied un groupe consultatif sur les STI. [...] »

4. L'article 4, points 1 et 17, de la directive 2010/40 prévoit les définitions suivantes :

« 1. [STI], les systèmes dans lesquels des technologies de l'information et de la communication sont appliquées, dans le domaine du transport routier, y compris les infrastructures, les véhicules et les usagers, et dans la gestion de la circulation et la gestion de la mobilité, ainsi que pour les interfaces avec d'autres modes de transport ;

17. "spécification", une mesure contraignante assortie de dispositions contenant des exigences, des procédures ou toute autre règle pertinente ».

5. L'article 5 de cette directive, intitulé « Déploiement des STI », énonce :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les spécifications adoptées par la Commission conformément à l'article 6 s'appliquent aux applications et services STI lorsqu'ils sont déployés, conformément aux principes énoncés à l'annexe II. Cela s'entend sans préjudice du droit de chaque État membre de décider du déploiement de ces applications et services STI sur son territoire. Ce droit s'entend sans préjudice de tout acte législatif adopté en vertu de l'article 6, paragraphe 2, deuxième alinéa.

[...] »

6. L'article 6 de la directive 2010/40, intitulé « Spécifications », dispose :

« 1. La Commission adopte en premier lieu les spécifications nécessaires pour assurer la compatibilité, l'interopérabilité et la continuité en vue du déploiement et de l'utilisation opérationnelle des STI dans le cadre des actions prioritaires.

2. La Commission se fixe pour objectif d'adopter les spécifications pour une ou plusieurs actions prioritaires, au plus tard le 27 février 2013.

Au plus tard douze mois à compter de l'adoption des spécifications nécessaires concernant une action prioritaire, la Commission présente, le cas échéant, au Parlement européen et au Conseil, conformément à l'article 294 [TFUE], une proposition pour le déploiement de ladite action prioritaire, après avoir réalisé une analyse d'impact comportant une analyse coûts-avantages.

3. Après avoir établi les spécifications requises pour les actions prioritaires, la Commission adopte des spécifications garantissant la compatibilité, l'interopérabilité et la continuité en vue du déploiement et de l'utilisation opérationnelle des STI pour d'autres actions dans les domaines prioritaires.

4. Le cas échéant, et en fonction du domaine dont relève la spécification, celle-ci comporte un ou plusieurs des types de dispositions suivants :

a) des dispositions fonctionnelles qui décrivent les rôles des différentes parties prenantes et le flux d'information entre elles ;

b) des dispositions techniques qui fournissent les moyens techniques permettant de satisfaire aux dispositions fonctionnelles ;

c) des dispositions organisationnelles qui décrivent les obligations des différentes parties prenantes en termes de procédures ;

d) des dispositions relatives aux services qui décrivent les différents niveaux de services et leur contenu pour les applications et services STI.

5. Sans préjudice des procédures prévues par la directive 98/34/CE, les spécifications fixent, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les États membres peuvent, après l'avoir notifié à la Commission, établir des règles supplémentaires pour la fourniture de services STI sur une partie ou l'ensemble de leur territoire, pour autant que ces règles ne fassent pas obstacle à l'interopérabilité.

6. Les spécifications reposent, le cas échéant, sur toute norme visée à l'article 8.

Les spécifications prévoient, le cas échéant, une évaluation de la conformité, conformément à la décision nº 768/2008/CE.

Les spécifications sont conformes aux principes énoncés à l'annexe II.

7. La Commission réalise une analyse d'impact, y compris une analyse coûts-avantages, préalablement à l'adoption des spécifications. »

7. L'article 7 de la directive 2010/40, intitulé « Actes délégués », prévoit :

« 1. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 [TFUE] en ce qui concerne les spécifications. La Commission adopte ces actes délégués selon les dispositions pertinentes de la présente directive, en particulier l'article 6 et l'annexe II.

2. Un acte délégué distinct est adopté pour chaque action prioritaire.

[...] »

B – Le règlement délégué nº 885/2013

8. Aux termes de son article 1er, le règlement délégué nº 885/2013 « établit les spécifications nécessaires pour garantir la compatibilité, l'interopérabilité et la continuité en vue du déploiement et de l'utilisation opérationnelle de services d'informations concernant les aires de stationnement sûres et sécurisées pour les camions et les véhicules commerciaux au niveau de l'Union conformément à la directive [2010/40] ».

9. L'article 3 du règlement délégué nº 885/2013, qui concerne les exigences relatives à la mise à disposition des services d'informations, prévoit :

« 1. Les États membres désignent les zones où la circulation et les conditions de sécurité requièrent le déploiement de services d'informations concernant les aires de stationnement sûres et sécurisées.

Ils définissent aussi les zones prioritaires où les informations dynamiques seront mises à disposition.

2. La mise à disposition de services d'informations doit respecter les exigences énoncées aux articles 4 à 7. »

10. L'article 8 du règlement délégué nº 885/2013, intitulé « Évaluation de la conformité aux exigences », énonce :

« 1. Les États membres désignent un organisme national compétent pour évaluer si les exigences énoncées aux articles 4 à 7 sont remplies par les prestataires de services, exploitants d'aires de stationnement et exploitants d'infrastructures routières. Cet organisme est impartial et indépendant par rapport à ceux-ci.

Deux États membres ou plus peuvent désigner un organisme régional commun compétent pour évaluer la conformité à ces exigences sur leurs territoires.

Les États membres notifient à la Commission l'organisme désigné.

2. Tous les prestataires de services soumettent aux organismes désignés une déclaration de conformité aux exigences énoncées aux articles 4 à 7.

[...]

3. Les organismes désignés vérifient de manière aléatoire l'exactitude des déclarations d'un certain nombre de prestataires de services et d'exploitants d'aires de stationnements publics et privés, et exigent la preuve de la conformité aux exigences énoncées aux articles 4 à 7.

La qualité du service peut également être évaluée au moyen des commentaires rédigés par les utilisateurs.

Chaque année, les organismes désignés font rapport aux autorités nationales compétentes sur les déclarations soumises et sur les résultats de leurs vérifications aléatoires. »

C – Le règlement délégué nº 886/2013

11. Aux termes de son article 1er, le règlement délégué nº 886/2013 « établit les spécifications requises pour assurer la compatibilité, l'interopérabilité et la continuité en vue du déploiement et de l'utilisation opérationnelle de données et de procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers au niveau de l'Union, conformément à la directive [2010/40] ».

12. L'article 5 du règlement délégué nº 886/2013, relatif à la fourniture du service d'informations, prévoit :

« 1. Les États membres désignent les sections du réseau routier transeuropéen où le trafic et les conditions de sécurité imposent le déploiement du service d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière.

Ils informent la Commission des sections du réseau routier ainsi désignées.

2. La fourniture du service d'informations satisfait aux exigences énoncées aux articles 6 à 8. »

13. L'article 9 du règlement délégué nº 886/2013, intitulé « Évaluation de la conformité aux exigences », énonce :

« 1. Les États membres désignent un organisme national impartial et indépendant, compétent pour évaluer si les exigences énoncées aux articles 3 à 8 sont remplies par les exploitants d'infrastructures routières, par les prestataires de services et par les radiodiffuseurs spécialisés dans l'information routière, publics et privés. Deux États membres ou plus peuvent désigner un organisme commun compétent pour évaluer la conformité à ces exigences sur leurs territoires.

Les États membres notifient à la Commission les organismes nationaux désignés.

2. Les exploitants d'infrastructures routières, les prestataires de services et les radiodiffuseurs spécialisés dans l'information routière, publics et privés, communiquent aux organismes nationaux désignés leurs éléments d'identification et une description du service d'informations qu'ils fournissent, et soumettent une déclaration de conformité aux exigences énoncées aux articles 3 à 8.

[...]

3. Les organismes nationaux désignés vérifient de manière aléatoire l'exactitude des déclarations d'un certain nombre d'exploitants d'infrastructures routières, de prestataires de services et de radiodiffuseurs spécialisés dans l'information routière, publics et privés, et exigent la preuve de la conformité aux exigences énoncées aux articles 3 à 8.

Chaque année, les organismes nationaux désignés font rapport aux autorités nationales sur les déclarations soumises et sur les résultats de leurs vérifications aléatoires. »

III – L'arrêt attaqué

14. Par requêtes déposées au greffe du Tribunal le 12 décembre 2013, la République tchèque a introduit deux recours tendant à l'annulation des règlements litigieux.

15. À l'appui de ces recours en annulation, la République tchèque soulevait trois moyens. Le premier moyen était tiré de la violation de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2010/40, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, et l'article 6 de cette directive, en ce que la Commission, en adoptant les règlements litigieux, avait outrepassé les limites de l'habilitation prévue par ces dispositions. Le deuxième moyen était tiré de la violation de l'article 290 TFUE, en ce que la Commission, en adoptant les règlements litigieux, avait outrepassé les limites de sa compétence pour adopter des actes délégués non législatifs prévue par cet article. Le troisième moyen était tiré de la violation de l'article 13, paragraphe 2, TUE, en ce que la Commission, en adoptant les règlements litigieux, avait outrepassé les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités.

16. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté chacun de ces moyens et, partant, les deux recours dans leur ensemble.

IV – Conclusions des parties devant la Cour

17. À titre principal, la République tchèque demande à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– d'annuler les règlements litigieux dans leur intégralité, et

– de condamner la Commission aux dépens.

18. À titre subsidiaire, la République tchèque demande à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– d'annuler l'article 3, paragraphe 1, l'article 8 et l'article 9, paragraphe 1, sous a), du règlement délégué nº 885/2013, ainsi que l'article 5, paragraphe 1, l'article 9 et l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement délégué nº 886/2013, et

– de condamner la Commission aux dépens.

19. La Commission conclut demande à la Cour :

– de rejeter le pourvoi, et

– de condamner la République tchèque aux dépens.

V – Analyse

20. À l'appui de son pourvoi, la République tchèque soulève trois moyens que j'examinerai successivement ci-après.

A – Sur le premier moyen, tiré de la violation du principe de sécurité juridique

21. Par son premier moyen, la République tchèque fait valoir que le Tribunal a violé le principe de sécurité juridique en jugeant, aux points 39 à 43 de l'arrêt attaqué, que les règlements litigieux n'établissent pas une obligation pour les États membres de déployer les applications et les services STI sur leur territoire.

22. Ces points de l'arrêt attaqué portent sur l'examen, par le Tribunal, de la première branche du premier moyen d'annulation invoqué par la République tchèque. Cette dernière avait allégué que la Commission avait outrepassé les limites de l'habilitation conférée par la directive 2010/40 en imposant, dans les règlements litigieux, une obligation de déploiement des applications et des services STI alors que l'article 5, paragraphe 1, de cette directive octroyait aux États membres le pouvoir de décider d'un tel déploiement. Le Tribunal a rejeté cette branche au motif que les règlements litigieux n'imposaient pas une telle obligation de déploiement, contrairement à ce qu'avait allégué la République tchèque.

23. La République tchèque rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle le principe de sécurité juridique exige que les règles du droit de l'Union soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union [6].

24. Elle avance trois arguments visant à démontrer l'existence d'une violation de ce principe aux points 39 à 43 de l'arrêt attaqué.

25. En premier lieu, il ressortirait des règlements litigieux que ceux-ci doivent être appliqués dans tous les États membres, contrairement à ce que le Tribunal a jugé. En particulier, ces règlements comporteraient la disposition classique relative au caractère obligatoire de tous leurs éléments et à leur applicabilité directe dans tous les États membres. En outre, les exposés des motifs de la Commission relatifs auxdits règlements [7] indiqueraient que la Commission cherchait à imposer une obligation de déploiement des applications et des services STI dans tous les États membres. Par conséquent, la conclusion du Tribunal quant à l'inapplicabilité des règlements litigieux dans les États membres n'ayant pas procédé à un tel déploiement serait contraire à leur libellé et à l'intention de la Commission lors de leur adoption.

26. J'estime que cet argument doit être rejeté comme étant non fondé. D'une part, comme l'a souligné la Commission, les règlements litigieux ne comportent aucune disposition établissant explicitement une telle obligation de déploiement.

27. D'autre part, il peut être déduit de l'article 1er de chacun de ces règlements et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40 que ceux-ci ne s'appliquent dans un État membre que lorsque celui-ci a décidé de procéder au déploiement d'applications ou de services STI.

28. En effet, chacun desdits règlements précise, à son article 1er, qu'il établit certaines spécifications « conformément à la directive [2010/40] ». Or, l'article 5, paragraphe 1, de cette directive dispose que l'obligation incombant aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour appliquer les spécifications adoptées par la Commission s'entend « sans préjudice du droit de chaque État membre de décider du déploiement [des] applications et [des] services STI sur son territoire ».

29. Il découle d'une lecture combinée de ces dispositions que les règlements litigieux établissent certaines spécifications sans toutefois remettre en cause le droit de chaque État membre de décider du déploiement des applications et des services STI sur son territoire. Je précise encore que ces règlements complètent la directive 2010/40, comme l'a relevé le Tribunal au point 40 de l'arrêt attaqué, et ne comportent aucune disposition modifiant la portée de l'article 5, paragraphe 1, de cette directive, comme l'a également souligné à bon droit le Tribunal au point 41 de cet arrêt.

6 Arrêt du 12 février 2015, Parlement/Conseil (C-48/14, EU:C:2015:91, point 45 et jurisprudence citée).

7 Exposé des motifs de la Commission, du 15 mai 2013, relatif au règlement délégué nº 885/2013 [C(2013) 2549 final], et exposé des motifs de la Commission, du 15 mai 2013, relatif au règlement délégué nº 886/2013 [C(2013) 2550 final].

30. Je ne crois pas nécessaire d'examiner les exposés des motifs relatifs aux règlements litigieux, dO: \flux_Publication\conversion\infrefès lors que la teneur des dispositions susmentionnées découle de manière univoque de leur libellé.

31. À titre subsidiaire, je relève néanmoins que ces exposés des motifs comportent une comparaison de plusieurs scénarios impliquant le déploiement d'applications et de services STI dans certains ou dans tous les États membres. Certes, dans chacun desdits exposés, la Commission conclut, au terme d'une analyse comparée des coûts et des bénéfices de ces scénarios, qu'un déploiement dans tous les États membres serait préférable. Cependant, aucun élément ne suggère que ce scénario est celui qui est effectivement mis en œuvre dans les propositions de règlement présentées par la Commission. À cet égard, l'exposé des motifs relatif au règlement délégué nº 886/2013 précise que « la directive [2010/40] prévoit six actions prioritaires pour l'adoption de spécifications et, le cas échéant, leur déploiement obligatoire» [8]. Cette précision me semble indiquer que la Commission n'avait pas l'intention d'imposer une obligation de déploiement lors de l'adoption de ce règlement.

32. Partant, je considère qu'il ne peut être déduit des exposés des motifs relatifs aux règlements litigieux que la Commission avait l'intention, par l'adoption de ces règlements, d'imposer une obligation de déploiement aux États membres.

33. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit en jugeant, aux points 39 à 43 de l'arrêt attaqué, que les règlements litigieux n'imposent pas aux États membres une obligation de déploiement des applications ou des services STI.

34. En deuxième lieu, la République tchèque critique le point 40 de l'arrêt attaqué en ce que le Tribunal aurait erronément jugé que l'inapplicabilité des règlements litigieux dans certains États membres ne devait pas être indiquée expressément dans ces règlements, au motif que cette inapplicabilité découle de la directive 2010/40. Ce faisant, le Tribunal aurait jugé que l'applicabilité d'actes délégués doit être déduite sur la base non pas de leur libellé, mais de l'interprétation de l'acte législatif de base.

35. La République tchèque ajoute que la teneur explicite d'un acte délégué qui est contraire à l'acte législatif de base ne peut pas être corrigée par une interprétation de l'acte délégué conformément à l'acte législatif de base. Une telle interprétation conforme ne serait possible que lorsqu'elle n'est pas contra legem, c'est-à-dire lorsque le texte juridique de rang inférieur permet une telle interprétation.

36. Je considère que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit au point 40 de l'arrêt attaqué en jugeant que les règlements litigieux doivent être lus à la lumière de l'acte de base que constitue la directive 2010/40. Cette méthode d'interprétation découle à mes yeux des relations entre l'acte législatif de base, qui établit notamment les éléments essentiels du cadre législatif, et l'acte délégué, par lequel la Commission peut compléter ou modifier certains éléments non essentiels de cet acte législatif en vertu de l'article 290 TFUE. La Cour a déjà eu l'opportunité de préciser, à cet égard, que l'attribution d'un pouvoir délégué vise l'adoption de règles qui s'insèrent dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte législatif de base [9]. À titre illustratif, dans le cadre de la présente affaire, il est évident que la notion de « spécification », utilisée dans les règlements litigieux, doit être interprétée à la lumière de la définition qu'en donne l'article 4, point 17, de la directive 2010/40 [10].

8 Exposé des motifs de la Commission, du 15 mai 2013, relatif au règlement délégué nº 886/2013 [C(2013) 2550 final, p. 3] (italiques ajoutés par mes soins).

9 Arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, point 30 et jurisprudence citée).

10 À titre illustratif, la Cour a procédé à une telle interprétation à la lumière de l'acte de base dans l'arrêt du 3 avril 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, points 33 et 34).

37. En outre, le Tribunal n'a pas procédé à une interprétation contra legem des règlements litigieux dès lors qu'il ne peut être déduit d'aucune de leurs dispositions respectives que ces règlements imposeraient aux États membres une obligation de déploiement d'applications ou de services STI [11].

38. En troisième lieu, la République tchèque avance que l'arrêt attaqué placerait les États membres dans une position juridique incertaine lorsqu'ils appliquent un acte délégué, dès lors qu'ils ne peuvent pas se fier aux dispositions expresses de cet acte pour déterminer les dispositions qui leur sont applicables et les obligations qui en découlent. En pratique, les États membres seraient ainsi contraints d'introduire un recours en annulation dans le délai fixé à l'article 263 TFUE s'il ressort des dispositions de l'acte délégué que son champ d'application excède ce qui est prévu par l'acte législatif de base. En l'absence d'un tel recours en annulation, en effet, les États membres perdraient la possibilité d'exciper de l'illégalité de l'acte délégué en cas de procédure en manquement introduite par la Commission sur le fondement de l'article 258 TFUE [12].

39. Cet argument doit être rejeté dès lors qu'il repose de nouveau sur la prémisse erronée selon laquelle les dispositions des règlements litigieux imposeraient une obligation de déploiement aux États membres, en contradiction avec l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40 [13].

40. J'ajoute qu'il appartient aux États membres d'apprécier si le champ d'application d'un acte délégué excède ce qui est prévu par l'acte législatif de base et, le cas échéant, d'introduire un recours en annulation dans le délai fixé à l'article 263 TFUE. Cette contrainte, qui résulte de l'organisation des voies de recours devant le juge de l'Union, ne saurait être considérée comme une violation du principe de sécurité juridique tel qu'interprété par la Cour [14].

41. La République tchèque n'ayant invoqué aucun autre argument visant à démontrer l'existence d'une violation du principe de sécurité juridique, le premier moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

B – Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 13, paragraphe 2, TUE, lu en combinaison avec l'article 290 TFUE

42. Par son deuxième moyen, la République tchèque allègue que le Tribunal a violé l'article 13, paragraphe 2, TUE et l'article 290 TFUE en jugeant, au point 63 de l'arrêt attaqué, que la Commission, lorsqu'elle adopte des actes délégués, n'est pas limitée par la portée expresse de l'habilitation telle que fixée par l'acte législatif de base.

43. Cette prétendue erreur de droit vicierait l'examen, aux points 45 à 63 de l'arrêt attaqué, de la seconde branche du premier moyen d'annulation, au terme duquel le Tribunal a jugé que la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs que lui confère la directive 2010/40 en obligeant les États membres à désigner un organisme de contrôle impartial et indépendant chargé de veiller au respect des exigences imposées par les règlements litigieux.

44. Selon la République tchèque, l'habilitation conférée à la Commission par l'article 290 TFUE d'adopter des actes non législatifs de portée générale serait une exception à la règle générale établie à l'article 13, paragraphe 2, TUE, qu'il conviendrait par conséquent d'interpréter de manière stricte. La Commission estime, quant à elle, que la faculté de lui octroyer un pouvoir délégué constitue non pas une exception à interpréter restrictivement, mais une faculté de rang constitutionnel offerte au législateur par l'article 290 TFUE.

11 Voir points 26 à 29 des présentes conclusions.

12 Arrêt du 18 octobre 2012, Commission/République tchèque, C-37/11, EU:C:2012:640, points 46 à 48.

13 Voir points 26 à 29 des présentes conclusions.

14 Voir point 23 des présentes conclusions.

45. Il n'est néanmoins pas nécessaire de trancher cette question théorique pour rejeter les cinq arguments avancés par la République tchèque à l'appui de ce deuxième moyen.

46. En premier lieu, le Tribunal aurait erronément jugé, au point 58 de l'arrêt attaqué, que l'habilitation octroyée à la Commission pour adopter des actes délégués ne se limite pas aux aspects expressément spécifiés à l'article 6 de la directive 2010/40, mais peut également viser l'exécution de toute autre disposition de cette directive. Selon la République tchèque, l'habilitation prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/40 devrait faire l'objet d'une interprétation stricte, en ce sens qu'elle se limite aux types de dispositions énumérés à l'article 6, paragraphe 4, de ladite directive.

47. Je souligne, à cet égard, que l'habilitation octroyée à la Commission trouve son fondement non pas dans l'article 6 de la directive 2010/40, mais bien dans l'article 7 de celle-ci. Or, en vertu de ce dernier article, la Commission adopte les actes délégués « selon les dispositions pertinentes de cette directive, en particulier l'article 6 et l'annexe II ». Partant, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé que l'habilitation octroyée à la Commission ne se limite pas aux aspects expressément spécifiés à l'article 6 de ladite directive.

48. J'ajoute, en toute hypothèse, que l'article 6, paragraphe 4, sous c), de la directive 2010/40 fournit à la Commission une base juridique suffisante pour prévoir la désignation par les États membres d'un organisme de contrôle, pour les motifs exposés aux points 58 à 65 des présentes conclusions. Partant, l'hypothétique erreur de droit commise à cet égard par le Tribunal serait inopérante, puisque la Commission a le pouvoir de prévoir la désignation d'un organisme national de contrôle même dans l'hypothèse où l'habilitation doit être limitée aux aspects expressément spécifiés à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2010/40 [15].

49. En deuxième lieu, la République tchèque fait valoir que le Tribunal a erronément jugé, au point 63 de l'arrêt attaqué, que la Commission peut adopter des règles sortant du cadre de l'habilitation si elle considère nécessaire de le faire. Selon la République tchèque, le pouvoir accordé à la Commission doit être limité à ce que le législateur de l'Union a considéré comme nécessaire lorsqu'il a formulé l'habilitation de la Commission dans l'acte législatif de base.

50. Les parties se sont également exprimées, au cours de l'audience de plaidoiries, sur la possibilité que le Tribunal ait erronément jugé, au point 63 de l'arrêt attaqué, que la nécessité de désigner des organismes nationaux de contrôle relève d'une marge d'appréciation dite « subjective » de la Commission.

51. En conséquence, j'estime opportun de scinder l'examen de ce deuxième argument en deux parties visant, respectivement, l'octroi éventuel d'une marge d'appréciation subjective à la Commission et le dépassement éventuel par la Commission des limites de la délégation octroyée par la directive 2010/40.

52. D'une part, je ne peux pas souscrire à la thèse selon laquelle le Tribunal aurait, au point 63 de l'arrêt attaqué, reconnu l'existence d'une marge d'appréciation subjective dans le chef de la Commission.

15 Conformément à une jurisprudence constante, une erreur de droit est inopérante lorsqu'elle porte sur des motifs dont l'invalidation ne saurait entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué. Voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 2002, Aéroports de Paris/Commission (C-82/01 P, EU:C:2002:617, points 41 et 67 et jurisprudence citée) ; du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, point 148 et jurisprudence citée), ainsi que du 9 juillet 2015, InnoLux/Commission (C-231/14 P, EU:C:2015:451, point 83).

53. Il ne me paraît pas contestable que l'existence d'un éventuel dépassement par la Commission de ses pouvoirs délégués doit être appréciée objectivement sur la base des dispositions encadrant la délégation de pouvoirs dans l'acte législatif de base. En effet, l'article 290, paragraphe 1, seconde phrase, TFUE dispose que les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. En outre, l'article 290, paragraphe 2, première phrase, TFUE précise que les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles ladite délégation est soumise [16].

54. Ainsi, la Commission a relevé, à juste titre, qu'elle dispose, dans l'exercice de pouvoirs délégués, d'une marge d'appréciation plus ou moins large selon ce qu'en décide le législateur dans cet acte, étant entendu que la délégation ne peut concerner que des éléments non essentiels de l'acte législatif de base. Je trouve confirmation de cette interprétation de l'article 290 TFUE au point 32 de l'arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil, où la Cour a jugé que la légalité du choix opéré par le législateur de l'Union d'octroyer un pouvoir délégué à la Commission dépend non pas de l'existence ou de l'étendue de la marge d'appréciation octroyée à celle-ci, mais des seuls points de savoir si les actes que cette institution est appelée à adopter sont de portée générale et s'ils complètent ou modifient des éléments non essentiels de l'acte législatif [17].

55. Or, c'est précisément à une appréciation objective qu'a procédé le Tribunal aux points 50 à 60 de l'arrêt attaqué. En effet, c'est sur la base d'un examen des dispositions pertinentes de la directive 2010/40, et plus particulièrement de l'article 4, point 17, des articles 5 à 7 ainsi que de l'annexe II, que le Tribunal a conclu, au point 62 de cet arrêt, que la Commission avait le pouvoir d'établir, dans les règlements litigieux, une procédure d'évaluation de la conformité en imposant aux États membres, qui sont chargés de s'assurer de l'application des spécifications, de désigner un organisme chargé de contrôler leur respect par les opérateurs.

56. C'est également sans erreur que le Tribunal a ensuite jugé, au point 63 de l'arrêt attaqué, qu'une habilitation expresse n'était pas nécessaire et qu'il suffisait que la Commission, disposant d'une marge d'appréciation *telle qu'elle résulte objectivement des dispositions susmentionnées de la directive 2010/40,* ait considéré que la désignation d'un tel organisme était nécessaire pour garantir les objectifs de compatibilité, d'interopérabilité et de continuité. En d'autres termes, et comme l'a fait valoir la Commission lors de l'audience de plaidoiries, celle-ci a effectué un choix parmi plusieurs options s'offrant à elle à l'intérieur du cadre délimité par la directive 2010/40, et notamment par les principes établis à l'annexe II de celle-ci.

57. En d'autres termes, le point 63 de l'arrêt attaqué ne saurait être apprécié isolément, en ce sens que le Tribunal aurait reconnu une marge d'appréciation subjective à la Commission. La marge d'appréciation de la Commission évoquée par le Tribunal est de nature objective, en ce qu'elle résulte des dispositions de la directive 2010/40 encadrant la délégation de pouvoir et dont la portée est examinée aux points 50 à 62 de cet arrêt.

58. D'autre part, je considère que le Tribunal a jugé à bon droit, aux points 45 à 67 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'a pas dépassé les limites de la délégation octroyée par la directive 2010/40 en adoptant l'article 8, paragraphe 1, du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9, paragraphe 1, du règlement délégué nº 886/2013, lesquels prévoient la désignation d'un organisme de contrôle impartial et indépendant.

59. Je considère en effet que l'article 6, paragraphe 4, sous c), de cette directive, lu en combinaison avec l'habilitation prévue à l'article 7, paragraphe 1, de ladite directive, fournit à la Commission une base juridique suffisante pour adopter ces deux dispositions.

16 Voir, à cet égard, arrêt du 17 mars 2016, Parlement/Commission (C-286/14, EU:C:2016:183, points 30 et 31).
17 C-88/14, EU:C:2015:499.

60. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, sous c), de la directive 2010/40, une spécification comporte, le cas échéant et en fonction du domaine dont elle relève, « des dispositions organisationnelles qui décrivent les obligations des différentes parties prenantes en termes de procédures ».

61. Partant, il est nécessaire de vérifier, d'une part, si l'article 8, paragraphe 1, du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9, paragraphe 1, du règlement délégué nº 886/2013 constituent des « dispositions organisationnelles » et, d'autre part, si elles « décrivent les obligations des différentes parties prenantes en termes de procédures ».

62. Il me semble difficilement contestable, d'une part, que les dispositions prévues par ces deux articles sont de nature « organisationnelle » dès lors qu'elles organisent une procédure visant à évaluer la conformité aux exigences prévues par chacun des règlements litigieux.

63. Il est tout aussi peu contestable, d'autre part, que ces dispositions établissent des obligations à la charge de parties prenantes [18] en termes de procédures. Ainsi, l'article 8, paragraphe 2, du règlement délégué nº 885/2013 oblige les prestataires de services à soumettre aux organismes désignés une déclaration de conformité aux exigences énoncées aux articles 4 à 7 de ce règlement. L'article 9, paragraphe 2, du règlement délégué nº 886/2013 oblige les exploitants d'infrastructures routières, les prestataires de services et les radiodiffuseurs spécialisés dans l'information routière à communiquer aux organismes désignés leurs éléments d'identification et une description du service d'informations qu'ils fournissent. Ces parties prenantes sont également tenues de soumettre une déclaration de conformité aux exigences énoncées aux articles 3 à 8 de ce règlement.

64. C'est à la lumière de ce contexte qu'il convient d'apprécier l'obligation de désigner un organisme de contrôle impartial et indépendant. En effet, la désignation d'un tel organisme est un élément organisationnel inhérent au bon fonctionnement des procédures d'évaluation mises en place par les dispositions susmentionnées. Ces organismes ont, notamment, la charge de vérifier de manière aléatoire l'exactitude des déclarations soumises par les parties prenantes et d'exiger la preuve de la conformité aux exigences prévues par les règlements litigieux, ainsi que de faire rapport aux autorités nationales compétentes sur les déclarations soumises et sur les résultats de leurs vérifications aléatoires [19]. Par souci d'exhaustivité, j'ajoute que la désignation d'un tel organisme me semble conforme aux principes établis à l'annexe II de la directive 2010/40, et notamment aux principes d'efficacité et de proportionnalité.

65. Par conséquent, je considère que l'article 8 du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9 du règlement délégué nº 886/2013 prévoient « des dispositions organisationnelles qui décrivent les obligations des différentes parties prenantes en termes de procédures » au sens de l'article 6, paragraphe 4, sous c), de la directive 2010/40, y compris l'obligation de désigner un organisme de contrôle impartial et indépendant prévue au paragraphe 1 de ces articles.

66. À titre subsidiaire, s'il fallait considérer que l'article 6, paragraphe 4, sous c), de la directive 2010/40 ne fournit pas à la Commission une base juridique suffisante pour adopter les dispositions susmentionnées, j'estime que l'article 4, point 17, et l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, lus en combinaison avec l'habilitation prévue à l'article 7, paragraphe 1, de ladite directive, offrent une telle base juridique.

67. En effet, l'article 4, point 17, de la directive 2010/40 définit la notion de spécification de manière particulièrement large comme visant « une mesure contraignante assortie de dispositions contenant des exigences, des procédures ou *toute autre règle pertinente* » (italiques ajoutés par mes soins). En outre, l'article 6, paragraphe 1, de cette directive dispose que la Commission adopte les spécifications

18 La notion de partie prenante n'est pas définie par la directive 2010/40. Néanmoins, le considérant 18 mentionne notamment, parmi les principales parties prenantes, les prestataires de services STI, les opérateurs de transport ainsi que les exploitants d'installations.

19 Voir article 8, paragraphe 3, du règlement délégué nº 885/2013 et article 9, paragraphe 3, du règlement délégué nº 886/2013.

nécessaires pour assurer la compatibilité, l'interopérabilité et la continuité en vue du déploiement et de l'utilisation opérationnelle des STI dans le cadre des actions prioritaires. Je souligne encore que l'article 6, paragraphe 4, de cette directive ne me paraît pas procéder à une énumération exhaustive des types de spécifications pouvant être adoptées par la Commission.

68. Selon moi, il ressort d'une lecture combinée de l'article 4, point 17, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2010/40 que la Commission était habilitée à prévoir la désignation d'un organisme de contrôle impartial et indépendant et, partant, à adopter l'article 8, paragraphe 1, du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9, paragraphe 1, du règlement délégué nº 886/2013 [20].

69. Il résulte de ce qui précède que le deuxième argument invoqué par la République tchèque doit être rejeté comme étant non fondé.

70. En troisième lieu, la République tchèque allègue que les constatations du Tribunal, aux points 47 à 49 de l'arrêt attaqué, relatives à la large marge d'appréciation dont dispose la Commission pour compléter une réglementation sur le fondement de l'article 290 TFUE, ne sont pas conformes à l'arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Parlement et Conseil [21].

71. Je rappelle que, au point 32 de ce dernier arrêt, la Cour a jugé que ni l'existence ni l'étendue du pouvoir d'appréciation conféré à la Commission ne sont pertinentes aux fins de déterminer si l'acte à adopter par la Commission relève de l'article 290 TFUE ou de l'article 291 TFUE [22].

72. À la lumière de cette jurisprudence, j'estime que le Tribunal a commis une erreur de droit en suggérant, au point 49 de l'arrêt attaqué, que la Commission dispose d'une large marge d'appréciation lorsqu'elle complète une réglementation sur le fondement de l'article 290 TFUE.

73. Toutefois, cette erreur de droit est inopérante dès lors qu'elle porte sur des motifs dont l'invalidation ne saurait entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué [23]. En effet, comme je l'ai indiqué aux points 52 à 69 des présentes conclusions, le Tribunal a procédé, dans le cadre de l'examen de la seconde branche du premier moyen d'annulation, à une appréciation objective de l'existence d'un éventuel dépassement par la Commission de l'habilitation prévue par la directive 2010/40. Or, cette appréciation objective, qui est exempte d'erreur de droit, suffisait à rejeter cette seconde branche.

74. En quatrième lieu, la République tchèque fait valoir que l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40 aurait laissé aux États membres, et non à la Commission, le choix des moyens à mettre en œuvre pour garantir l'application des spécifications. Ainsi, l'habilitation accordée à la Commission pour adopter des actes délégués ne saurait être interprétée d'une manière qui porterait atteinte à ce pouvoir des États membres. Elle ajoute que le législateur de l'Union a considéré cet aspect comme un élément essentiel, lequel, par conséquent, ne peut faire l'objet d'un acte délégué, conformément à l'article 290 TFUE.

75. Je m'interroge sur la recevabilité de cet argument dès lors que la République tchèque n'identifie pas avec précision les points des motifs de l'arrêt attaqué qui sont contestés, comme l'exige l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour.

20 En application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour respecter les spécifications adoptées par la Commission conformément à l'article 6 de cette directive. Voir point 76 des présentes conclusions.

21 C-88/14, EU:C:2015:499.

22 Voir point 54 des présentes conclusions.

23 Voir jurisprudence citée en note de bas de page 15 des présentes conclusions.

76. En tout état de cause, cet argument est dénué de fondement. En effet, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40 se limite à obliger les États membres à prendre les mesures nécessaires pour respecter les spécifications adoptées par la Commission conformément à l'article 6 de cette directive. Or, comme je l'ai précisé aux points 58 à 69 des présentes conclusions, la Commission a le pouvoir d'adopter des spécifications de type procédural telles que l'article 8 du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9 du règlement délégué nº 886/2013, y compris une obligation de désigner un organisme de contrôle impartial et indépendant. Par conséquent, les États membres sont tenus, en application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40, de prendre les mesures nécessaires pour respecter cette spécification.

77. En cinquième lieu, la République tchèque allègue que le Tribunal aurait erronément considéré, aux points 60 et 61 de l'arrêt attaqué, que l'article 5, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2010/40 appuyaient la thèse selon laquelle la Commission avait le pouvoir de prévoir la désignation d'un organisme national de contrôle.

78. En ce qui concerne l'argument tiré d'une violation de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2010/40, je considère qu'il est dénué de fondement pour le motif indiqué au point 76 des présentes conclusions.

79. La République tchèque allègue, en outre, que l'article 6, paragraphe 6, de cette directive vise uniquement l'évaluation de la conformité conformément à la décision nº 768/2008/CE[24] et qu'aucune disposition des règlements litigieux ne prévoit une telle évaluation.

80. J'estime que cet argument est fondé. En effet, ladite décision, aux termes de son article 2, énonce un cadre commun de principes généraux et de dispositions de référence pour l'élaboration de la législation de l'Union harmonisant les conditions de commercialisation des produits. Or, les règlements litigieux ne visent pas la commercialisation de produits. Partant, le Tribunal a commis une erreur de droit, au point 61 de l'arrêt attaqué, en suggérant que l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2010/40 soutenait la thèse selon laquelle la Commission avait le pouvoir d'imposer la désignation d'un organisme national de contrôle tel que celui visé à l'article 8 du règlement délégué nº 885/2013 et à l'article 9 du règlement délégué nº 886/2013.

81. Cependant, cette erreur de droit est inopérante pour les raisons exposées au point 73 des présentes conclusions.

82. Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen soulevé par la République tchèque doit être rejeté comme étant non fondé.

C – Sur le troisième moyen, tiré d'irrégularités de procédure commises par le Tribunal

83. Par un troisième et dernier moyen, la République tchèque allègue que le Tribunal a commis des irrégularités de procédure en dénaturant ou en ignorant certains arguments soulevés par celle-ci.

84. En premier lieu, le Tribunal aurait erronément constaté, au point 39 de l'arrêt attaqué, que la République tchèque et la Commission se sont accordées sur le fait que les dispositions des règlements litigieux ne sont pas applicables tant qu'un État membre n'a pas décidé de déployer les applications et les services STI sur son territoire. La République tchèque souligne qu'elle a indiqué dans ses mémoires en réplique déposés devant le Tribunal qu'une telle interprétation de ces règlements lui convenait, mais qu'elle ne trouvait aucun appui dans lesdits règlements.

24 Décision du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil (JO 2008, L 218 p. 82).

85. Comme l'a fait valoir la Commission, cet argument doit être rejeté en ce qu'il se fonde sur une lecture erronée du point 39 de l'arrêt attaqué. En effet, le Tribunal a constaté l'existence d'un accord entre les parties sur l'interprétation de la directive 2010/40, selon laquelle les règlements litigieux ne sont pas applicables en l'absence de déploiement, et non sur l'interprétation des règlements litigieux eux-mêmes.

86. Par ailleurs, je relève que le Tribunal a minutieusement examiné et rejeté, aux points 35 à 44 de l'arrêt attaqué, l'argument de la République tchèque selon lequel les règlements litigieux imposent une obligation de déploiement. Partant, cet argument est non fondé.

87. En deuxième lieu, le Tribunal aurait ignoré l'argument de la République tchèque selon lequel la Commission a expressément indiqué, dans les exposés des motifs relatifs aux règlements litigieux, son intention d'imposer une obligation de déploiement des applications et des services STI dans tous les États membres.

88. Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver les arrêts, qui incombe au Tribunal en vertu des articles 36 et 53, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, n'impose pas à celui-ci de fournir un exposé qui suivrait, exhaustivement et un par un, tous les raisonnements articulés par les parties au litige. La motivation peut donc être implicite, à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les raisons pour lesquelles les mesures en question ont été prises et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle juridictionnel [25].

89. Or, aux points 35 à 44 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a clairement exposé les motifs l'ayant conduit à conclure que les dispositions – contraignantes – des règlements litigieux n'imposaient pas d'obligation de déploiement aux États membres, satisfaisant ainsi à son obligation de motivation. Partant, le Tribunal a pu légitimement considérer qu'il n'était pas nécessaire de préciser les raisons pour lesquelles cette conclusion découlait également du contenu – non contraignant – des exposés des motifs [26].

90. En troisième lieu, le Tribunal aurait ignoré, en particulier dans le cadre de l'appréciation du deuxième moyen d'annulation aux points 69 à 75 de l'arrêt attaqué, l'argument de la République tchèque selon lequel l'organisation de l'activité de contrôle au niveau national représente un élément essentiel, dont la réglementation ne peut par conséquent être confiée à la Commission en vertu de l'article 290 TFUE.

91. Je considère que le Tribunal a examiné cet argument aux points 72 et 73 de l'arrêt attaqué en jugeant que la Commission, lorsqu'elle a adopté l'article 8, paragraphe 1, du règlement délégué nº 885/2013 et l'article 9, paragraphe 1, du règlement délégué nº 886/201, n'a pas dépassé l'habilitation conférée par la directive 2010/40 et n'a pas complété ou modifié un élément essentiel de celle-ci.

92. Il découle de ce qui précède que le troisième moyen soulevé par la République tchèque doit être rejeté comme étant non fondé.

93. Par conséquent, le pourvoi doit être rejeté dans son ensemble comme étant non fondé. En outre, la République tchèque doit être condamnée aux dépens, la Commission ayant conclu en ce sens.

25 Arrêts du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 104 et jurisprudence citée) ainsi que du 8 mars 2016, Grèce/Commission (C-431/14 P, EU:C:2016:145, point 38 et jurisprudence citée).

26 Voir, à cet égard, points 31 et 32 des présentes conclusions.

VI – Conclusion

94. Eu égard aux développements qui précèdent, je propose à la Cour :

– de rejeter le pourvoi et

– de condamner la République tchèque aux dépens.