Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

26 septembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Transport routier – Articles 91 et 92 TFUE – Règlement (UE) nº 165/2014 – Article 32, paragraphe 3, article 33, paragraphe 1, et article 41, paragraphe 1 – Infraction aux règles relatives à l'utilisation des tachygraphes – Obligation pour les États membres de prévoir des sanctions effectives, dissuasives et non discriminatoires – Petites et moyennes entreprises résidentes et non résidentes – Traitement différencié »

Dans l'affaire C-600/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely, Hongrie), par décision du 14 septembre 2018, parvenue à la Cour le 24 septembre 2018, dans la procédure

UTEP 2006. SRL

contre

Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, M. J. Malenovský et M^me^ L. S. Rossi (rapporteure), juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour UTEP 2006. SRL, par M. Z. Szároz, jogtanácsos,

– pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par MM. W. Mölls et L. Havas ainsi que par M^me^ J. Hottiaux, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure : le hongrois.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 92 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant UTEP 2006. SRL (ci-après « UTEP ») au Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály, Hatósági, Építésügyi és Oktatási Osztály (Bureau gouvernemental du département de Vas, Service Administration, Construction et Éducation, Hongrie) au sujet de l'infliction par ce dernier d'une amende administrative à charge d'UTEP au titre d'une infraction à la réglementation relative à l'usage des tachygraphes.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 32 du règlement (UE) nº 165/2014, du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (JO 2014, L 60, p. 1), dispose :

« 1. Les entreprises de transport et les conducteurs veillent au bon fonctionnement et à la bonne utilisation des tachygraphes numériques et des cartes de conducteur. Les entreprises de transport et les conducteurs qui utilisent des tachygraphes analogiques veillent à leur bon fonctionnement et à la bonne utilisation des feuilles d'enregistrement.

[...]

3. Il est interdit de falsifier, de dissimuler, d'effacer ou de détruire les enregistrements faits sur la feuille d'enregistrement ou les données stockées dans le tachygraphe ou sur la carte de conducteur, ou imprimées au départ du tachygraphe. Il est également interdit de manipuler de tachygraphe, la feuille d'enregistrement ou la carte de conducteur de manière à falsifier les données stockées et/ou imprimées, à les effacer ou à les détruire. [...]

[...] »

4 L'article 33 de ce règlement prévoit :

« 1. Les entreprises de transport sont chargées de veiller à ce que leurs conducteurs soient dûment formés et aient reçu les instructions appropriées en ce qui concerne le bon fonctionnement des tachygraphes, qu'ils soient numériques ou analogiques ; elles procèdent à des contrôles réguliers pour s'assurer que leurs conducteurs utilisent correctement les tachygraphes et elles ne prennent aucune disposition susceptible d'encourager directement ou indirectement leurs conducteurs à faire une utilisation abusive des tachygraphes.

[...]

3. Les entreprises de transport sont tenues pour responsables des infractions au présent règlement commises par leurs conducteurs ou par les conducteurs mis à leur disposition. [...] »

5 L'article 41, paragraphe 1, dudit règlement dispose :

« Les États membres déterminent, conformément à leurs dispositions constitutionnelles nationales, le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir leur mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires, et conformes aux catégories d'infractions prévues dans la directive 2006/22/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) nº 3820/85 et nº 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO 2006, L 102, p. 35)]. »

6 Conformément à l'article 9 de la directive 2006/22, telle que modifiée par le règlement (UE) 2016/403 de la Commission, du 18 mars 2016 (JO 2016, L 74, p. 8) (ci-après la « directive 2006/22 »), l'annexe III de cette directive 2006/22 consiste en une liste d'infractions, notamment aux dispositions du règlement nº 165/2014, classées en différentes catégories selon leur gravité (« infractions les plus graves », « infractions très graves », « infractions graves » et « infractions mineures »). Le point 2 de cette annexe, qui regroupe les infractions à ce dernier règlement, classe, sous un point H consacré aux infractions relatives à l'« [u]tilisation du tachygraphe, de la carte de conducteur ou de la feuille d'enregistrement », les infractions aux dispositions des articles 32 et 33 du règlement nº 165/2014 parmi les infractions « les plus graves » ou « très graves ».

Le droit hongrois

7 L'article 12/A de l'a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (loi nº XXXIV de 2004 relative aux petites et moyennes entreprises et aux subventions en vue de leur développement), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi relative aux PME »), prévoyait :

« 1. Sauf en cas de procédure fiscale ou douanière et de procédure de contrôle d'établissements de formation pour adultes, les autorités procédant à des contrôles administratifs concernant des petites et moyennes entreprises sanctionnent la commission d'une première infraction par un avertissement au lieu d'imposer une amende, et examinent la possibilité de mener la procédure établie à l'article 94, paragraphe 1, sous a), de [l'a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (loi nº CXL de 2004 établissant des dispositions générales en matière de procédure et de services administratifs)].

2. L'imposition d'une amende ne peut être écartée dans les cas suivants :

a) l'infraction cause un dommage à, ou constitue une menace pour la vie, l'intégrité physique ou la santé des personnes ;

[...] »

8 Aux termes de l'article 20, paragraphe 7, de la loi relative aux PME :

« Cette loi vise à transposer la recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises [(JO 2003, L 124, p. 36)]. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

9 UTEP est une société établie en Roumanie qui exerce, entre autres, des activités de transport. Il est constant que cette société répond aux critères d'une petite et moyenne entreprise (PME), au sens de la loi relative aux PME.

10 Le 15 mai 2017, dans le cadre d'un contrôle routier, les autorités hongroises ont constaté que le conducteur d'un camion appartenant à UTEP avait retiré, entre les 12 et 14 mai 2017, le disque du tachygraphe et procédé à différentes manipulations de l'appareil ainsi que de ses connexions électriques. Alors que cette période d'environ 48 heures avait été désignée par le conducteur comme un temps de repos, les autorités hongroises ont constaté qu'elle avait, en réalité, été utilisée pour procéder à des opérations de chargement et de ravitaillement.

11 Au cours de la procédure administrative, clôturée par décision du 28 juillet 2017, les autorités hongroises ont considéré qu'UTEP avait enfreint l'article 32, paragraphe 3, ainsi que l'article 33, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 165/2014 et lui ont infligé une amende administrative de 800 000 forints hongrois (HUF) (environ 2 600 euros), tout en rejetant l'argumentation de cette société selon laquelle l'article 12/A, paragraphe 1, de la loi relative aux PME aurait permis de substituer un avertissement écrit à l'amende. En effet, selon ces autorités, l'application de cet article ne bénéficierait qu'aux PME établies en Hongrie.

12 Ayant formé devant la juridiction de renvoi, le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely, Hongrie), à titre principal, un recours en annulation de la décision du 28 juillet 2017 et, à titre subsidiaire, une demande visant la réduction du montant de l'amende, UTEP soutient que le refus des autorités hongroises, au motif que cette société est établie dans un autre État membre que la Hongrie, de lui accorder le bénéfice d'un avertissement écrit en lieu et place de l'amende qui lui a été infligée est discriminatoire et contraire à l'article 92 TFUE.

13 Dans ces conditions, le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter l'article 92 TFUE en ce sens qu'il s'oppose à une lecture de l'article 12/A de la [loi relative aux PME] et à la pratique administrative suivie à cet effet, en vertu desquelles cette disposition est inapplicable à des entreprises (entités juridiques) d'autres États membres qui ne sont pas enregistrées en Hongrie mais répondent sinon à la notion de [PME] au sens de ladite loi ? »

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

14 Dans ses observations écrites, le gouvernement hongrois fait valoir que la demande de décision préjudicielle est irrecevable pour deux motifs.

15 D'une part, ce gouvernement estime que l'article 92 TFUE, dont l'interprétation est sollicitée par la juridiction de renvoi, est dépourvu de pertinence en vue de la solution du litige au principal. En effet, l'amende aurait été infligée à UTEP sur le fondement de la réglementation nationale mettant en œuvre le règlement n° 165/2014. Or, ce règlement aurait lui-même été adopté en application de l'article 91 TFUE, ce qui aurait pour effet de faire perdre toute pertinence à l'article 92 TFUE.

16 D'autre part, le gouvernement hongrois doute de ce que l'article 12/A, paragraphe 1, de la loi relative aux PME soit applicable au litige au principal, dans la mesure où, en vertu du paragraphe 2 de cet article, le recours à l'avertissement est exclu lorsque les comportements en cause sont susceptibles de mettre en péril la vie ou l'intégrité des personnes. Or, comme cela ressortirait de la directive 2006/22,

les infractions aux dispositions relatives à l'utilisation du tachygraphe devraient être classées dans la catégorie des infractions les plus graves. Par conséquent, et indépendamment de l'éventuelle différence de traitement, en Hongrie, entre les PME résidentes et non résidentes, la substitution à l'amende d'un avertissement ne serait pas possible. La question préjudicielle a donc, de l'avis du gouvernement hongrois, un caractère hypothétique.

17 Quant au premier argument exposé par ce gouvernement, il importe de rappeler que, dans le cadre de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée par l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises (arrêt du 27 juin 2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, point 24 et jurisprudence citée).

18 En conséquence, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation d'une disposition particulière du droit de l'Union, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation de ce droit qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont la juridiction de renvoi est saisie, que cette dernière y ait fait référence ou non dans l'énoncé de sa question. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige au principal (voir, en ce sens, arrêt du 29 septembre 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, point 43 et jurisprudence citée).

19 En l'occurrence, la question posée porte sur l'interprétation de l'article 92 TFUE, qui ne trouve toutefois à s'appliquer au secteur du transport qu'en l'absence d'une réglementation au niveau du droit de l'Union, adoptée sur le fondement de l'article 91, paragraphe 1, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 18 juin 2019, Autriche/Allemagne, C-591/17, EU:C:2019:504, points 158, 161 et 163).

20 Or, dans le domaine du transport par route, les règles relatives à l'installation et à l'utilisation de tachygraphes, ainsi que les infractions auxdites règles, font l'objet, en particulier, des dispositions du règlement nº 165/2014, qui a notamment pour base juridique l'article 91 TFUE.

21 À cet égard, ainsi que le gouvernement hongrois l'a lui-même admis, il ressort de la décision de renvoi que l'amende à l'origine du litige au principal a été infligée, conformément à la réglementation nationale qui transpose le règlement nº 165/2014, pour un manquement à l'article 32, paragraphe 3, et à l'article 33, paragraphes 1 et 3, de ce dernier. Par ailleurs, ledit règlement prévoit, à son article 41, paragraphe 1, que les sanctions, dont le régime est déterminé par les États membres et qui sont applicables en cas de violation des dispositions dudit règlement, doivent, notamment, être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires.

22 Partant, en application de la jurisprudence citée aux points 17 et 18 du présent arrêt, il convient de reformuler la question préjudicielle en ce sens qu'elle porte sur l'interprétation non pas de l'article 92 TFUE, mais de l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014.

23 S'agissant du second argument avancé par le gouvernement hongrois et tiré du prétendu caractère hypothétique de la question préjudicielle, force est de constater que cet argument revient, en réalité, à contester l'interprétation des dispositions de l'article 12/A de la loi relative aux PME retenue par la juridiction de renvoi. Or, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il appartient à la seule juridiction de renvoi d'interpréter la législation nationale, la Cour devant s'en tenir à l'interprétation du droit national, telle qu'exposée par ladite juridiction (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, point 52 et jurisprudence citée).

24 Il s'ensuit que la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur la question préjudicielle

25 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique administrative d'un État membre, en vertu de laquelle, à la différence des PME de transport par route non résidentes, celles qui sont établies sur le territoire de cet État membre sont susceptibles de se voir infliger une sanction allégée, consistant en un avertissement en lieu et place d'une amende administrative, lorsque de telles PME commettent, pour la première fois, une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014 d'un même niveau de gravité.

26 Ainsi qu'il ressort du point 21 du présent arrêt, en vertu de l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, les sanctions, dont le régime est déterminé par les États membres et qui sont applicables en cas de violation des dispositions dudit règlement, doivent, notamment, être effectives, dissuasives et non discriminatoires.

27 L'exigence selon laquelle les sanctions doivent être non discriminatoires vise indubitablement la situation dans laquelle une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014, d'un même niveau de gravité, entraîne des sanctions différentes selon que les entreprises de transport par route sont ou non établies dans l'État membre sur le territoire duquel ladite infraction a été commise. Ce règlement part de la prémisse selon laquelle ces entreprises, indépendamment du lieu de leur établissement, se trouvent dans une situation comparable, lorsqu'elles commettent une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014 sur le territoire d'un même État membre. Par conséquent, un État membre doit s'assurer que le régime de sanctions mis en place sur son territoire, conformément à l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, s'applique sans distinction fondée sur le lieu d'établissement de l'entreprise de transport par route qui a enfreint les dispositions dudit règlement.

28 Il s'ensuit qu'une pratique administrative en vertu de laquelle une PME de transport par route non résidente est susceptible d'être sanctionnée plus lourdement qu'une PME résidente, au titre d'une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014 d'un même niveau de gravité, est contraire à l'article 41, paragraphe 1, de ce règlement, en ce qu'il prévoit que les sanctions doivent être non discriminatoires.

29 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique administrative d'un État membre, en vertu de laquelle, à la différence des PME de transport par route non résidentes, celles qui sont établies sur le territoire de cet État membre sont susceptibles de se voir infliger une sanction allégée, consistant en un avertissement en lieu et place d'une amende administrative, lorsque de telles PME commettent, pour la première fois, une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014 d'un même niveau de gravité.

Sur les dépens

30 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) dit pour droit :

L'article 41, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil

relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique administrative d'un État membre, en vertu de laquelle, à la différence des petites et moyennes entreprises de transport par route non résidentes, celles qui sont établies sur le territoire de cet État membre sont susceptibles de se voir infliger une sanction allégée, consistant en un avertissement en lieu et place d'une amende administrative, lorsque de telles petites et moyennes entreprises commettent, pour la première fois, une infraction aux dispositions du règlement nº 165/2014 d'un même niveau de gravité.

Signatures