Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 4 mars 2021 [1]

Affaire C-906/19

FO
contre
Ministère public

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour de cassation (France)]

« Renvoi préjudiciel – Transports par route – Dispositions sociales – Règlements (CE) nº 561/2006 et (CEE) nº 3821/85 – Dérogation prévue à l'article 3, sous a), du règlement (CE) nº 561/2006 – Notion de "véhicule affecté au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km" – Obligations des conducteurs en cas d'usage mixte de véhicules – Portée de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 561/2006 – Sanctions extraterritoriales – Non-inclusion des infractions au règlement (CEE) nº 3821/85 – Principe de légalité des délits et des peines »

I. Introduction

1. À la suite d'un contrôle routier effectué en France d'un car exploité par une entreprise de transport ayant son siège en Allemagne, il a été constaté que le conducteur avait circulé en Allemagne sans que la carte de conducteur ait été insérée dans le tachygraphe du véhicule. Le dirigeant de l'entreprise a par la suite été poursuivi pénalement en France en raison de la commission du délit de défaut d'insertion de la carte de conducteur dans le tachygraphe du véhicule. Il a été condamné en première instance à une amende de 10 125 euros. Cette décision a été confirmée en appel.

2. Dans le cadre de la présente affaire, la Cour est appelée à interpréter les règlements (CE) nº 561/2006 [2] et (CEE) nº 3821/85 [3] aux fins de déterminer, premièrement, si les obligations des conducteurs qui dérivaient du règlement nº 3821/85 étaient applicables dans le cadre de la conduite de véhicules utilisés à la fois pour des trajets de ligne de moins de 50 km et pour des trajets plus longs et, deuxièmement, si les faits infractionnels en cause pouvaient être pénalement poursuivis en France alors qu'ils ont été commis en Allemagne.

[1] Langue originale : le français.

[2] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

[3] Règlement du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO 1985, L 370, p. 8).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement n° 3821/85

3. En vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 3821/85, dans sa version applicable aux faits de l'espèce :

« Les conducteurs utilisent les feuilles d'enregistrement ou les cartes de conducteur chaque jour où ils conduisent, dès le moment où ils prennent en charge le véhicule. [...] »

4. L'article 15, paragraphe 7, de ce règlement disposait :

« a) Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle :

i) les feuilles d'enregistrement de la semaine en cours et celles qu'il a utilisées au cours des quinze jours précédents ;

ii) la carte de conducteur s'il est titulaire d'une telle carte ; et

iii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pendant la semaine en cours et pendant les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement [n° 561/2006].

Toutefois, après le 1er janvier 2008, les durées visées aux points i) et iii) couvrent la journée en cours et les vingt-huit jours précédents.

b) Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I B, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle :

i) la carte de conducteur dont il est titulaire ;

ii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pour la semaine en cours et pour les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement [n° 561/2006] ; et

iii) les feuilles d'enregistrement correspondant à la même période que celle visée au point ii), dans le cas où il aurait conduit, pendant cette période, un véhicule équipé d'un appareil d'enregistrement conforme à l'annexe I.

Toutefois, après le 1er janvier 2008, les durées visées au point ii) couvrent la journée en cours et les vingt-huit jours précédents.

c) Un agent de contrôle habilité peut vérifier le respect du règlement [nº 561/2006] en analysant les feuilles d'enregistrement, les données affichées ou imprimées qui ont été enregistrées par l'appareil de contrôle ou par la carte de conducteur ou, à défaut, en analysant tout autre document probant témoignant du non-respect de dispositions telles que celles prévues à l'article 16, paragraphes 2 et 3. »

5. L'article 19 dudit règlement prévoyait :

« [...]

2. Les États membres s'accordent mutuellement assistance pour l'application du présent règlement et le contrôle de celle-ci.

3. Dans le cadre de cette assistance mutuelle, les autorités compétentes des États membres se communiquent régulièrement toutes informations disponibles concernant :

– les infractions au présent règlement commises par les non-résidents et toute sanction appliquée pour de telles infractions,

– les sanctions appliquées par un État membre à ses résidents pour de telles infractions commises dans d'autres États membres. »

6. Le règlement nº 3821/85 a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, relatif aux tachygraphes dans les transports routiers (JO 2014, L 60, p. 1).

2. Le règlement nº 561/2006

7. L'article 1er du règlement nº 561/2006, dans sa version applicable aux faits de l'espèce, dispose :

« Le présent règlement fixe les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs assurant le transport de marchandises et de voyageurs par route afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre les modes de transport terrestre, en particulier en ce qui concerne le secteur routier, et d'améliorer les conditions de travail et la sécurité routière. Le présent règlement vise également à promouvoir de meilleures pratiques de contrôle et d'application des règles par les États membres et de meilleures méthodes de travail dans le secteur du transport routier. »

8. L'article 3, sous a), de ce règlement indique que celui-ci ne s'applique pas aux transports routiers effectués par des véhicules affectés au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km.

9. L'article 19, qui relève du chapitre V dudit règlement, portant sur les procédures de contrôle et les sanctions, dispose :

« 1. Les États membres établissent des règles concernant les sanctions pour infraction au présent règlement et au règlement [nº 3821/85] et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires. Aucune infraction au présent règlement ou au [règlement nº 3821/85] ne donne lieu à plus d'une sanction ou plus d'une procédure. Les États membres notifient à la Commission

ces mesures ainsi que le régime des sanctions au plus tard à la date visée à l'article 29, second alinéa. La Commission informe les États membres en conséquence.

2. Tout État membre permet aux autorités compétentes d'infliger une sanction à une entreprise et/ou à un conducteur pour une infraction au présent règlement constatée sur son territoire et n'ayant pas déjà donné lieu à sanction, même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers.

À titre d'exception, lorsqu'est constatée une infraction :

– qui n'a pas été commise sur le territoire de l'État membre concerné, et

– qui a été commise par une entreprise établie ou par un conducteur dont le lieu d'emploi se trouve dans un autre État membre ou un pays tiers,

un État membre peut, jusqu'au 1er janvier 2009, au lieu d'imposer une sanction, notifier les faits constitutifs de l'infraction à l'autorité compétente de l'État membre ou du pays tiers dans lequel l'entreprise est établie ou dans lequel le conducteur a son lieu d'emploi.

3. Lorsqu'un État membre ouvre une procédure ou inflige une sanction pour une infraction donnée, il en fournit la preuve par écrit en bonne et due forme au conducteur.

4. Les États membres veillent à ce qu'un système de sanctions proportionné, qui peut inclure des sanctions financières, soit mis en place en cas d'infraction au présent règlement ou au [règlement nº 3821/85] par des entreprises ou des expéditeurs associés, chargeurs, tour-opérateurs, commissionnaires de transport, sous-traitants et agences employant des conducteurs qui leur sont associés. »

3. La directive 2006/22/CE

10. L'annexe III de la directive 2006/22/CE[4], dans sa version applicable aux faits de l'espèce, contient des lignes directrices sur une échelle commune d'infractions aux règlements nos 561/2006 et 3821/85, classées en différentes catégories en fonction de leur gravité. Cette annexe préconise d'incriminer en tant qu'infraction « très grave » l'infraction à l'article 15, paragraphe 7, du règlement nº 3821/85 consistant dans l'incapacité de présenter les informations relatives aux vingt-huit jours précédents (infraction I 3).

B. Le droit français

11. Selon l'article L. 3315-5, premier alinéa, du code des transports, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de se livrer à un transport routier avec une carte de conducteur non conforme ou n'appartenant pas au conducteur l'utilisant, ou sans carte insérée dans le chronotachygraphe du véhicule.

[4] Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) nº 3820/85 et (CEE) 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).

III. Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

12. Le 2 avril 2013, à Versailles (France), les fonctionnaires de la division de la prévention et de la répression de la délinquance routière ont procédé au contrôle routier d'un car exploité par une entreprise de transport ayant son siège à Sengenthal (Allemagne).

13. Lors de ce contrôle, les fonctionnaires ont invité le conducteur à justifier de son activité pour la journée en cours ainsi que pour les vingt-huit jours précédents. Ils ont alors constaté que du 5 au 9 mars, puis du 14 au 16 mars, soit pendant neuf jours, le véhicule avait circulé sans que la carte de conducteur soit insérée dans le tachygraphe.

14. À la suite de ces faits, le dirigeant de l'entreprise précitée (la personne poursuivie au principal) a été poursuivi, sur le fondement de l'article L. 3315-5, premier alinéa, du code des transports (France), pour avoir commis à neuf reprises, les jours précités, le délit de défaut d'insertion de la carte de conducteur dans le tachygraphe du véhicule.

15. Le tribunal correctionnel de Versailles (France) a déclaré les faits établis et a prononcé à l'encontre de la personne poursuivie au principal une amende de 10 125 euros.

16. La cour d'appel de Versailles (France) a confirmé cette décision sur la culpabilité et sur la peine. Devant cette juridiction, la personne poursuivie au principal a excipé de l'incompétence territoriale des juridictions pénales françaises. Selon elle, d'une part, les délits qui lui étaient reprochés, bien que constatés en France, avaient été commis en Allemagne, le véhicule s'y étant trouvé les jours où il lui était reproché de ne pas avoir veillé à l'insertion de la carte du conducteur dans l'appareil de contrôle. D'autre part, ni la loi française, en raison du principe de territorialité de la loi pénale, ni l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 561/2006 ne permettaient aux autorités françaises ayant constaté les délits de poursuivre leur auteur dès lors que ces infractions ont été commises sur le territoire d'un autre État membre de l'Union.

17. Pour écarter cette argumentation, la cour d'appel de Versailles a retenu, dans son arrêt du 2 mai 2018, que les faits constatés lors du contrôle routier relèvent des dispositions de l'article L. 3315-5 du code des transports qui a été pris pour l'application du règlement n° 3821/85. Cette cour d'appel a ajouté que l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 561/2006 comporte une dérogation expresse au principe de territorialité des poursuites. Relevant que cette dérogation porte expressément sur le règlement n° 561/2006, ladite cour d'appel en a déduit qu'elle englobe aussi les infractions au règlement n° 3821/85 dans la mesure où l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006 vise aussi le règlement n° 3821/85.

18. Par la suite, la cour d'appel de Versailles a rejeté l'exception d'incompétence soulevée par la personne poursuivie au principal et confirmé l'amende de 10 125 euros imposée en première instance pour infraction à la réglementation des conditions de travail dans les transports routiers.

19. La personne poursuivie s'est pourvue en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles. Après avoir repris en substance l'argumentation qu'elle avait développée en première instance, la personne poursuivie au principal a demandé à la Cour de cassation (France) de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel afin qu'elle tranche la question. Cette personne a également reproché à la cour d'appel de Versailles de ne pas avoir répondu à son argumentation selon laquelle elle ne pouvait avoir commis les faits incriminés dès lors que la réglementation sur la

durée de conduite et les temps de repos ne s'applique pas aux trajets de ligne de moins de 50 km. Selon elle, lors de tels trajets, le tachygraphe peut être commuté en position « out of scope » (hors champ) et les conducteurs sont dispensés d'y insérer leur carte de conducteur.

20. Dans ces circonstances, la Cour de cassation a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 19 du [règlement nº 561/2006], selon lesquelles "[t]out État membre permet aux autorités compétentes d'infliger une sanction à une entreprise et/ou à un conducteur pour une infraction au présent règlement constatée sur son territoire et n'ayant pas déjà donné lieu à sanction, même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers", s'appliquent-elles uniquement aux infractions aux dispositions de ce règlement ou également aux infractions à celles du [règlement nº 3821/85], auquel s'est substitué le [règlement nº 165/2014] ?

2) L'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 doit-il être interprété en ce sens qu'il est permis à un conducteur de déroger aux dispositions des paragraphes 2 et 7 de l'article 15 du règlement nº 3821/85, [auquel s'est substitué le règlement nº 165/2014], selon lesquelles le conducteur doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle, les feuilles d'enregistrement et toute information pour la journée en cours et les vingt-huit jours précédents, en cas d'usage au cours d'une période de vingt-huit jours d'un véhicule pour des trajets dont certains entrent dans les prévisions des dispositions de l'exception précitée, et d'autres n'autorisent aucune dérogation à l'usage d'un appareil de contrôle ? »

21. Des observations écrites ont été déposées par le gouvernement français et la Commission européenne. Ce gouvernement ainsi que la Commission ont également répondu par écrit à des questions posées par la Cour.

IV. Analyse

22. Les présentes conclusions sont structurées comme suit. Je commencerai par répondre à la seconde question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi en ce qu'il est plus logique, avant d'aborder la question des sanctions, de déterminer la nature et l'étendue des obligations des conducteurs de véhicules dérivant de l'article 15 du règlement nº 3821/85 lorsque ces véhicules relèvent en principe du règlement nº 561/2006 mais sont aussi parfois utilisés pour des trajets de ligne de moins de 50 km (A). J'examinerai ensuite la première question préjudicielle concernant spécifiquement les autorités territorialement compétentes pour sanctionner les infractions à ces obligations (B).

A. Seconde question : quelles étaient, en vertu du règlement nº 3821/85, les obligations des conducteurs de véhicules faisant l'objet d'un usage mixte ?

23. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi cherche essentiellement à savoir si les obligations de l'article 15 du règlement nº 3821/85[5] doivent constamment être respectées par tout conducteur dans le cas où un même véhicule fait l'objet d'un usage « mixte », c'est-à-dire lorsqu'il est utilisé à la fois pour des trajets de ligne de moins de 50 km et pour de plus longs

[5] Désormais remplacé par les articles 34 à 36 du règlement nº 165/2014.

trajets. En particulier, quelle est l'influence éventuelle de la dérogation prévue à l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 sur l'étendue de ces obligations dans le cadre de l'utilisation d'un tel véhicule pour des trajets de ligne de moins de 50 km ?

24. Selon le gouvernement français, le conducteur d'un véhicule équipé d'un appareil de contrôle doit justifier en tout temps de son activité de conduite, y compris pour la fraction de son activité qui relève de l'exclusion prévue à l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 dès lors qu'une partie de son activité est régie par ce règlement.

25. D'après la Commission, si un véhicule est utilisé pour un usage mixte, le conducteur d'un tel véhicule doit insérer sa carte de conducteur dès lors qu'il utilise le véhicule dans le cadre d'un transport entrant dans le champ d'application du règlement nº 561/2006. Si le conducteur n'a pas l'obligation d'insérer sa carte de conducteur lorsqu'il conduit « hors champ », il est essentiel que ce temps de conduite soit néanmoins enregistré comme « autre tâche » sur la carte de conducteur, que ce soit automatiquement par insertion de la carte pendant la conduite « hors champ » ou à l'aide de la fonction manuelle dont dispose le tachygraphe lors de la reprise de l'activité dans le champ du règlement.

26. Je partage largement l'analyse de la Commission.

27. Selon moi, lorsqu'un véhicule n'est pas *exclusivement affecté* au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km au sens de l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 mais fait l'objet d'un *usage mixte*, ce véhicule entre pleinement dans le champ d'application de ce règlement. Par la suite, tout conducteur de ce véhicule doit s'acquitter des obligations qui découlent notamment de l'article 15 du règlement nº 3821/85, y compris dans le cadre de l'utilisation occasionnelle du véhicule pour des trajets de ligne de moins de 50 km.

28. À titre liminaire, il convient de noter que si, en vertu de l'article 15 du règlement nº 3821/85, les conducteurs doivent enregistrer le temps de conduite, les autres tâches, la disponibilité, les interruptions de conduite et les périodes de repos journalier afin qu'il puisse être vérifié, lors d'un éventuel contrôle, que tout conducteur respecte les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos prévues au chapitre II du règlement nº 561/2006, l'étendue de ces obligations ne varie pas en fonction de l'identité du conducteur ou du type de transport effectué mais en fonction du *véhicule* utilisé. En effet, l'applicabilité du règlement nº 561/2006 – qui conditionne elle-même l'applicabilité du règlement nº 3821/85 et des obligations qui en découlent[6] – est définie, positivement[7] et négativement[8], en fonction des caractéristiques des véhicules et/ou de leur affectation spécifique. Il en résulte donc que tout conducteur d'un véhicule relevant du règlement nº 561/2006 était soumis aux obligations d'enregistrement des diverses données liées à la conduite qui dérivaient de l'article 15 du règlement nº 3821/85.

6 Il résulte de l'article 3 du règlement nº 3821/85 que le champ d'application de celui-ci est identique à celui du règlement nº 561/2006.

7 L'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006 précise que ledit règlement s'applique au transport routier de marchandises par des véhicules dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 t et au transport routier de voyageurs par des véhicules qui sont construits ou aménagés de façon permanente pour pouvoir assurer le transport de plus de neuf personnes et qui sont destinés à cet usage.

8 L'article 3 du règlement nº 561/2006 pose un certain nombre de dérogations définies en fonction des types de véhicules. Parmi les véhicules auxquels le règlement nº 561/2006 n'est pas applicable, outre la dérogation invoquée dans l'affaire au principal, l'article 3 vise par exemple les véhicules dont la vitesse maximale autorisée ne dépasse pas 40 km à l'heure, les véhicules de l'armée ou de la protection civile, les véhicules affectés à des missions médicales ou encore les « véhicules commerciaux, qui ont un caractère historique [...] et qui sont utilisés pour le transport de voyageurs ou de marchandises à des fins non commerciales ». Voir aussi article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006.

29. Or, un véhicule faisant l'objet d'un usage mixte relève-t-il pleinement du règlement nº 561/2006 ou peut-il bénéficier de la dérogation de l'article 3, sous a), de ce règlement, qui prévoit que ledit règlement ne s'applique pas aux transports routiers effectués par des « véhicules affectés au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km » ?

30. Selon moi, cette dérogation ne saurait être interprétée comme incluant l'utilisation occasionnelle de certains véhicules pour des trajets de ligne de moins de 50 km. Elle ne concerne que l'utilisation des véhicules exclusivement affectés au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km.

31. Tout d'abord, il est de jurisprudence constante qu'une dérogation ne saurait être interprétée de façon à étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'elle vise à garantir. De plus, la portée des dérogations doit être déterminée en tenant compte des finalités de la réglementation en cause [9]. Il en résulte que la dérogation posée par l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 doit être interprétée de manière stricte.

32. Ensuite, l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 ne concerne que les véhicules « affectés » au transport de voyageurs par des « services réguliers » dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km. Ce libellé suggère que cette dérogation n'est applicable qu'aux véhicules qui sont *exclusivement* destinés à acheminer les voyageurs dans le cadre de courts trajets de moins de 50 km par des « services qui assurent le transport de voyageurs selon une fréquence et sur une relation déterminées » [10]. Concrètement, il peut s'agir de véhicules affectés aux transports urbains, de bus scolaires qui transportent les écoliers de leur domicile à l'école ou de l'école au domicile, ou encore de bus conduisant des travailleurs de leur domicile à l'entreprise et de l'entreprise au domicile [11]. Sont donc exclus du champ de l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 les véhicules qui serviraient occasionnellement [12], à l'initiative du transporteur, au transport de voyageurs pour de courts trajets, faute notamment pour ces véhicules d'assurer des « services réguliers » [13].

33. Une interprétation différente (par hypothèse plus large) de l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 irait non seulement à l'encontre des objectifs dudit règlement d'améliorer les conditions de travail et la sécurité routière mais aussi de l'impératif de sécurité juridique des conducteurs et des responsables d'entreprises de transport.

34. En effet, on pourrait imaginer un scénario dans lequel un même conducteur aurait utilisé un véhicule pour un long trajet de plus de 50 km et, immédiatement après (ou avant), pour un (ou plusieurs) trajet(s) de moins de 50 km. Les objectifs d'amélioration des conditions de travail et la sécurité routière imposent nécessairement qu'un tel conducteur unique enregistre l'ensemble de

9 Voir, par exemple, arrêt du 3 octobre 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, point 20 et jurisprudence citée).

10 Ainsi qu'il résulte de la définition de « services réguliers » à l'article 4, sous n), du règlement nº 561/2006, renvoyant à l'article 2, point 1, du règlement (CEE) nº 684/92 du Conseil, du 16 mars 1992, établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus (JO 1992, L 74, p. 1), aujourd'hui abrogé.

11 Voir, par exemple, arrêt du 2 mars 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), où la Cour a jugé que le service de transport entre le domicile et le lieu de travail de travailleurs, organisé par l'employeur de ces derniers et dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km, entre dans le champ d'application de la dérogation prévue à l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006.

12 Voir définition des services occasionnels à l'article 2, point 3, du règlement nº 684/92.

13 Voir, à cette fin, arrêt du 30 avril 1998, Clarke & Sons et Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), où la Cour a jugé qu'un service de transport de voyageurs assuré à plusieurs reprises, dans le cadre d'une réservation d'ensemble effectuée par un organisateur de voyages, pour un simple voyage aller entre un aéroport et un hôtel avec, le cas échéant, une escale sur le site d'une attraction touristique, le trajet précis n'étant pas préalablement fixé, ne constituait pas un service régulier au sens de la dérogation prévue par le règlement ayant précédé le règlement nº 561/2006.

ses données liées à la conduite afin que les agents de contrôle puissent vérifier que ce conducteur n'a pas méconnu les dispositions du chapitre II du règlement nº 561/2006, indépendamment du type de trajet effectué avec ce véhicule [14]. En effet, le fait de conduire un véhicule, même pour un court trajet, constitue une période d'activité réelle du conducteur susceptible d'influencer la conduite et pendant laquelle il ne dispose pas librement de son temps [15].

35. De même, en cas de contrôle, des discordances peuvent apparaître, ce qui semblerait avoir été le cas dans l'affaire au principal, entre les données des vingt-huit derniers jours relatives au *véhicule* et les données relatives au *conducteur*, notamment dans le cas où la position *out of scope* a été utilisée. Dans la mesure où de telles discordances pourraient parfois dissimuler une méconnaissance des différents temps prévus au chapitre II du règlement nº 561/2006, sous couvert d'un usage mixte du véhicule qui autoriserait à mettre le tachygraphe en position *out of scope* et à ne pas devoir enregistrer les données pertinentes, il est dans l'intérêt du conducteur (et, en l'espèce, du responsable de l'entreprise) d'enregistrer ces données afin d'être capable de justifier les discordances en présentant les documents probants relatifs à l'utilisation du véhicule. L'interprétation proposée de l'article 3, sous a), du règlement nº 561/2006 est donc de nature à renforcer la sécurité juridique du conducteur et du responsable de l'entreprise.

36. Il en résulte que, dès lors qu'un véhicule relevant du règlement nº 561/2006 fait l'objet d'un usage mixte, tout conducteur amené à conduire ce véhicule est soumis aux obligations prévues à l'article 15 du règlement nº 3821/85.

B. Première question : qui peut sanctionner ?

37. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche essentiellement à savoir quelles sont les autorités compétentes qui sont en droit de poursuivre les infractions au règlement nº 3821/85 : s'agit-il seulement des autorités de l'État membre où l'infraction a été commise ou peut-il également s'agir des autorités de l'État sur le territoire duquel l'infraction n'a pas été commise mais simplement constatée ?

38. Il n'est pas nécessaire, selon moi, de répondre à cette question étant donné que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'infraction en cause semble avoir été *à la fois* commise *et* constatée sur le territoire français, permettant ainsi aux autorités de cet État de sanctionner l'auteur de l'infraction dès lors que le droit national prévoit une base juridique appropriée (1). Cependant, dans un souci d'exhaustivité, je considère qu'un État membre ne peut pas sanctionner sur le fondement de l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 une infraction au règlement nº 3821/85 en l'absence de lien de rattachement entre l'infraction commise et cet État membre (2).

[14] Voir aussi à cet effet, par analogie, article 6, paragraphe 5, du règlement nº 561/2006, qui impose à tout conducteur d'enregistrer, comme « autre tâche », tout temps passé à conduire un véhicule utilisé pour des opérations commerciales n'entrant pas dans le champ d'application du présent règlement. Voir également arrêt du 18 janvier 2001, Skills Motor Coaches e.a. (C-297/99, EU:C:2001:37), par lequel la Cour a imposé au conducteur d'un véhicule A entrant dans le champ d'application du règlement nº 561/2006 d'enregistrer l'intégralité de son activité de conduite, y compris lorsque celle-ci est effectuée, dans le cadre de son travail, sur un véhicule B ne relevant pas dudit règlement.

[15] Voir, toujours par analogie, arrêt du 18 janvier 2001, Skills Motor Coaches e.a. (C-297/99, EU:C:2001:37, point 37).

1. Quelle infraction et sur quel territoire ?

39. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la personne poursuivie au principal a été condamnée à une amende de 10 125 euros pour avoir commis, à neuf reprises, *en Allemagne*, le délit de défaut d'insertion de la carte de conducteur dans le tachygraphe du véhicule, incriminé à l'article L. 3315-5, premier alinéa, du code des transports. Cependant, la demande de décision préjudicielle mentionne aussi expressément *Versailles* en tant que lieu de commission de ce délit. Par ailleurs, la juridiction de renvoi avance que l'infraction édictée en droit français par l'article L. 3315-5 du code des transports correspond à l'infraction définie à l'article 15, paragraphe 7, du règlement nº 3821/85 consistant non pas dans le défaut d'insertion de la carte de conducteur dans le tachygraphe mais dans le fait d'être dans l'incapacité de présenter les informations relatives aux vingt-huit jours précédents.

40. Ces dissonances me laissent quelque peu perplexe quant à la nature exacte de l'infraction constatée par les autorités nationales. Cette personne a-t-elle été poursuivie en raison du délit de défaut d'insertion de la carte de conducteur dans le tachygraphe, tel que prévu par le droit français, qui a été constaté en France mais a été commis de manière récurrente en Allemagne ? Ou bien l'a-t-elle été en raison de son incapacité à présenter, en France, les informations requises relatives aux vingt-huit jours précédant le contrôle, en violation de l'article 15, paragraphe 7, du règlement nº 3821/85 ?

41. Il appartient aux juridictions nationales de répondre à ces interrogations. Cependant, il semblerait que le litige au principal s'inscrive *formellement* dans le cadre du premier scénario alors même qu'il ressort en réalité *matériellement* du second.

42. Il convient de noter, tout d'abord, que le droit de l'Union n'impose pas en toutes circonstances aux conducteurs de véhicules relevant du règlement nº 561/2006 de posséder une carte de conducteur. En effet, non seulement tous les véhicules ne sont pas équipés d'un appareil de contrôle fonctionnant avec une carte de conducteur [16], mais l'article 15, paragraphe 7, sous a), ii), du règlement nº 3821/85 précisait expressément que la présentation par un conducteur à un agent de contrôle de la carte de conducteur est seulement (et logiquement) obligatoire « s'il est titulaire d'une telle carte » [17]. En revanche, ainsi qu'il a été rappelé plus haut [18], le conducteur est dans l'obligation d'enregistrer (et, en cas de contrôle, de présenter) les informations pertinentes afin de s'assurer de l'application correcte des règles prévues au chapitre II du règlement nº 561/2006. À cet effet, l'article 15, paragraphe 7, du règlement nº 3821/85 envisage plusieurs types de documents probants allant des feuilles d'enregistrement à la carte de conducteur et, beaucoup plus simplement, à « toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée » pour la journée en cours et les vingt-huit jours précédents.

[16] La carte de conducteur n'est pas visée à l'annexe I du règlement nº 3821/85 relative aux tachygraphes analogiques. Dans cette hypothèse, seules des feuilles d'enregistrement sont délivrées par l'employeur aux conducteurs de véhicules équipés d'un appareil de contrôle conforme à cette annexe.

[17] Voir aussi article 14, paragraphe 3, du règlement nº 3821/85 en vertu duquel, même pour les véhicules équipés d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I B (tachygraphe numérique), un État membre *peut* exiger qu'un conducteur soumis aux dispositions du règlement nº 561/2006 soit détenteur de la carte de conducteur.

[18] Point 28 des présentes conclusions.

43. Il en résulte que le défaut de carte de conducteur insérée dans le tachygraphe ne constitue pas, en soi et isolément, une infraction au règlement nº 3821/85 [19]. Il en résulte également que l'infraction aux obligations prévues à l'article 15, paragraphe 7, dudit règlement consiste dans *l'incapacité de présenter les documents probants* permettant d'attester de la bonne utilisation du véhicule lors des vingt-huit jours précédant le contrôle [20].

44. Or, comme l'a relevé à juste titre la Commission, une telle infraction est nécessairement commise sur le territoire de l'État membre qui l'a constatée. Dès lors que cet État membre dispose d'une base juridique adéquate à cette fin, les autorités dudit État sont donc en droit, conformément au principe de territorialité de la loi pénale, d'infliger une sanction à son auteur, y compris lorsque celui-ci est un non-résident [21].

2. Sur la portée de l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006

45. S'il n'y a pas lieu à mon avis de répondre formellement à la première question de la juridiction de renvoi dans la mesure où cela n'est pas nécessaire à la résolution du litige, j'y répondrai cependant brièvement compte tenu de la présomption de pertinence attachée aux questions préjudicielles et de la mission impartie aux avocats généraux.

46. En vertu de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 561/2006, « [t]out État membre permet aux autorités compétentes d'infliger une sanction à une entreprise et/ou à un conducteur pour une infraction au présent règlement constatée sur son territoire et n'ayant pas déjà donné lieu à sanction, même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers ». La lettre de l'article 19, paragraphe 2, renvoie donc clairement à une infraction *au présent règlement*.

47. À l'encontre de la lettre de l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006, le gouvernement français et la Commission s'appuient essentiellement sur les interprétations contextuelle et téléologique pour en déduire que l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 autorise les États membres à sanctionner tant les infractions à ce règlement qu'au règlement nº 3821/85 lorsque ces infractions ont été simplement constatées sur leur territoire tout en ayant été commises dans un autre État membre ou un État tiers. Selon ces intéressés, ces deux règlements formeraient un tout indissociable. L'effectivité du règlement nº 561/2006 reposerait sur l'application du règlement nº 3821/85 puisque sa mise en œuvre nécessite de recourir à l'appareil de contrôle. De plus, compte tenu de l'identité des objectifs poursuivis par ces deux règlements, il serait non seulement logique mais aussi nécessaire, eu égard au caractère transfrontalier des activités de transport par route, de permettre aux autorités d'un État membre de sanctionner les infractions auxdits deux règlements constatées sur le territoire de cet État, sous peine de provoquer non seulement une hausse des infractions mais aussi des accidents.

48. La Commission souligne en particulier, à la lumière des travaux préparatoires, que l'absence de mention expresse du règlement nº 3821/85 à l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 n'aurait pas été intentionnelle. Si aucune « clause d'extraterritorialité » ne figurait dans la proposition initiale de règlement de la Commission, c'est parce que, en réalité, une telle clause n'est pas nécessaire, à défaut de toute extraterritorialité. Cet article 19 viserait à l'établissement non pas d'un régime de sanctions national, mais d'un régime de sanctions de

[19] Ainsi que le confirme l'annexe III de la directive 2006/22 qui ne préconise pas une telle incrimination.

[20] Infraction I 3 dont l'incrimination est recommandée par l'annexe III de la directive 2006/22 (voir point 10 des présentes conclusions).

[21] Voir, à cet effet, article 19, paragraphe 3, premier tiret, du règlement nº 3821/85.

l'Union s'appliquant sur l'ensemble du territoire de l'Union. Dans ce cadre, les États membres pouvaient d'ores et déjà, dès lors que leur système national le leur permettait, prévoir des sanctions pour des infractions simplement constatées par leurs autorités compétentes sur ce territoire. L'introduction, pendant les travaux législatifs, d'un nouveau paragraphe 2 qui ne figurait pas dans la proposition de la Commission a initialement eu pour seul objet de transformer cette possibilité en obligation. Par la suite, la rédaction de l'article 19, paragraphe 2, de ce qui allait devenir le règlement nº 561/2006 a évolué dans le sens d'une absence d'obligation.

49. Je ne suis pas d'accord avec cette approche. L'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 ne saurait, selon moi, être interprété de manière à inclure dans son champ, sur la seule base de la complémentarité entre ce règlement et le règlement nº 3821/85, des infractions à ce dernier règlement alors que celui-ci n'est pas expressément visé dans cette disposition.

50. En premier lieu, si les paragraphes 1 et 4 de l'article 19 du règlement nº 561/2006 présentent une dimension transversale en ce qu'ils font référence à la fois au règlement nº 561/2006 et au règlement nº 3821/85, ces paragraphes présentent un fort degré de généralité et se contentent au fond d'imposer aux État membres d'établir un régime de sanctions en cas d'infraction à l'un ou l'autre desdits règlements. Leur objet est donc différent de l'objet très spécifique du paragraphe 2 dudit article 19 : permettre des sanctions extraterritoriales.

51. En deuxième lieu, si la complémentarité entre le règlement nº 3821/85 et le règlement nº 561/2006 est indéniable [22], l'annexe III de la directive 2006/22 distingue clairement entre un groupe d'infractions au règlement nº 561/2006 (non-respect des règles relatives à l'équipage, à la durée de conduite, aux pauses, aux temps de repos et aux types de paiement) et un groupe d'infractions au règlement nº 3821/85 (non-respect des règles relatives notamment à l'installation de l'appareil de contrôle, à l'utilisation de l'appareil de contrôle, de la carte de conducteur et de la feuille d'enregistrement, aux indications à saisir ou à la présentation de documents). Le législateur de l'Union fait donc bien la distinction entre les deux groupes d'infractions [23] de telle sorte qu'il est impossible d'affirmer avec certitude que le fait de ne pas avoir expressément inclus les infractions au règlement nº 3821/85 à l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 est le résultat d'une simple omission involontaire. Dès lors, il pourrait tout à fait être soutenu, aux antipodes des arguments de la Commission, que la simple absence à l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 de toute référence au règlement nº 3821/85 souligne au contraire qu'une telle omission était intentionnelle de la part du législateur de l'Union [24].

52. En troisième lieu, lorsque le législateur de l'Union investit les États membres d'un pouvoir de sanction des infractions commises sur le territoire d'autres États membres, il semble le faire de manière expresse et limitée, ainsi que d'autres actes législatifs en témoignent. Ainsi, par exemple, l'article 11 de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du

[22] Le règlement nº 3821/85 s'inscrit directement dans le prolongement du règlement nº 561/2006. Si son but immédiat est d'imposer aux conducteurs l'enregistrement de certaines données relatives à la conduite, sa finalité ultime est bien de permettre aux agents de contrôle de s'assurer, à travers plusieurs types de documents probants, que les règles du chapitre II du règlement nº 561/2006 ont été respectées. Voir, par exemple, arrêt du 26 septembre 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, point 28).

[23] On conviendra que, en pratique, cette distinction n'est pas toujours aussi claire dans la mesure où certains agissements peuvent constituer à la fois une infraction au règlement nº 3821/85 et une infraction au règlement nº 561/2006 [voir, par exemple, arrêts du 9 juin 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), et du 26 septembre 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772)].

[24] Au demeurant, il convient de noter que le législateur de l'Union n'a pas modifié le libellé de l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 dans sa dernière version en date du 20 août 2020, à la suite de la modification introduite par le règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2020 (JO 2020, L 249, p. 1).

droit pénal [25], adoptée sur le fondement de l'article 83, paragraphe 2, TFUE [26], subordonne l'élargissement de la compétence d'un État membre d'infliger des sanctions à l'égard des infractions pénales qui ont été commises *en dehors* de son territoire à la fois à la nécessité d'en informer la Commission mais aussi à l'exigence d'un lien de rattachement entre l'infraction en cause et cet État membre [27]. Il ressort de cette illustration que, lorsqu'il souhaite permettre à un État membre de sanctionner une infraction qui n'a pas été commise sur son territoire, le législateur de l'Union le fait donc expressément, précisément et seulement pour des infractions qui présentent par ailleurs un lien de rattachement avec cet État [28].

53. En dernier lieu, et en lien avec ce qui précède, il est de jurisprudence constante que le principe de légalité des délits et des peines exige que la loi définisse clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale [29].

54. C'est le texte tel qu'adopté de la loi (européenne) qui importe en définitive. À l'inverse, les intentions et idées exprimées au cours du processus législatif, mais non indiquées dans le texte, et *a fortiori* les omissions du législateur, sont sans importance. Si le législateur n'a pas pu dire clairement ce qu'il voulait, il est problématique de commencer à le lui faire dire *a posteriori*, au moyen de l'interprétation, alors même que les personnes concernées auraient pu raisonnablement penser différemment [30]. Une telle démarche devient d'autant plus problématique si elle doit effectivement aboutir à la pénalisation des comportements, par analogie ou par connexité, sans base légale expresse. Dans le domaine du droit pénal, les incriminations doivent être définies *ex ante* de manière précise et claire.

55. En conséquence, et contrairement à l'affirmation du gouvernement français, compte tenu de la lettre de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 561/2006, la poursuite d'infractions, sur le fondement de cette disposition, au règlement n° 3821/85 détectées mais non commises sur le territoire d'un État membre, ne peut certainement pas être considérée comme raisonnablement prévisible par la personne qui en subit les conséquences.

56. Il en résulte que, dans son état actuel, l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 561/2006 n'habilite pas les autorités d'un État membre à infliger une sanction à un responsable d'entreprise et/ou au conducteur d'un véhicule relevant de ce règlement pour une infraction au règlement n° 3821/85 qui n'a pas été commise sur son territoire et qui ne présente aucun autre lien de rattachement avec cet État membre.

25 JO 2017, L 198, p. 29.

26 En vertu duquel, « [l]orsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné ».

27 Selon l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2017/1371, un État membre informe la Commission lorsqu'il décide d'élargir, dans l'une des situations suivantes, sa compétence à l'égard des infractions pénales qui ont été commises en dehors de son territoire : a) l'auteur de l'infraction réside habituellement sur son territoire ; b) l'infraction pénale a été commise au profit d'une personne morale établie sur son territoire ; ou c) l'auteur de l'infraction est l'un de ses agents qui agit dans le cadre de ses fonctions officielles.

28 Pour un autre exemple analogue, voir article 10 de la directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché) (JO 2014, L 173, p. 179).

29 Voir, par exemple, arrêts du 3 juin 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, point 71) ; du 22 octobre 2015, AC-Treuhand/Commission (C-194/14 P, EU:C:2015:717, point 40) ; et du 20 décembre 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, point 51).

30 Voir mes conclusions dans l'affaire Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, points 119 à 123). Voir également mes conclusions dans l'affaire Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

57. En guise de conclusion, je reconnais qu'une telle solution n'est pas pleinement satisfaisante. Compte tenu de l'étroite complémentarité existant entre ces deux règlements, il pourrait être opportun d'inclure les infractions au règlement nº 3821/85 dans l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006[31]. Or, comme il a déjà été souligné, l'opportunité ne fait pas la légalité, en particulier en droit pénal. Si la présente formulation de l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 devait être considérée comme lacunaire[32], il appartiendrait au législateur de l'Union de la modifier.

V. Conclusion

58. Je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par la Cour de cassation (France) :

– L'article 3, sous a), du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement aux véhicules exclusivement affectés au transport de voyageurs par des services réguliers dont le parcours de la ligne ne dépasse pas 50 km. Dans le cadre de l'usage mixte d'un véhicule dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, tout conducteur était soumis aux obligations résultant de l'article 15 du règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.

– Dans son état actuel, l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 561/2006 n'habilite pas les autorités d'un État membre à infliger une sanction à un responsable d'entreprise et/ou au conducteur d'un véhicule relevant de ce règlement pour une infraction au règlement nº 3821/85 qui n'a pas été commise sur son territoire et qui ne présente aucun autre lien de rattachement avec cet État membre.

[31] La Cour a jugé dans son arrêt du 26 septembre 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, point 30), que, « eu égard au caractère transfrontalier des activités de transport par route, une interprétation de l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 561/2006, selon laquelle les États membres permettent à leurs autorités compétentes d'infliger une sanction pour une infraction constatée sur leur territoire, même si cette infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers, est plus à même de répondre aux objectifs poursuivis par ce règlement ». Cette affirmation peut tout à fait s'appliquer, mutadis mutandis, aux infractions au règlement nº 3821/85.

[32] Ce qui n'est pas, à mon avis, nécessairement le cas pour les raisons exposées aux points 39 à 44 des présentes conclusions.