Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

21 novembre 2024*

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Transports par route – Dispositions fiscales – Directive 1999/62/CE – Taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures – Sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de cette directive – Article 9 bis – Exigence de proportionnalité – Réglementation nationale sanctionnant toutes les infractions par une amende d'un montant forfaitaire »

Dans l'affaire C-61/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administrativen sad – Haskovo (tribunal administratif de Haskovo, Bulgarie), par décision du 31 janvier 2023, parvenue à la Cour le 7 février 2023, dans la procédure

« Ekostroy » EOOD

contre

Agentsia « Patna infrastruktura »,

en présence de :

Okrazhna prokuratura – Haskovo,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, vice-président de la Cour, faisant fonction de président de la sixième chambre, M. A. Kumin (rapporteur) et Mme I. Ziemele, juges,

avocat général : M. P. Pikamäe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour « Ekostroy » EOOD, par Me A. P. Petrova, advokat,

* Langue de procédure : le bulgare.

– pour le gouvernement bulgare, par Mmes T. Mitova et S. Ruseva, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. P. Messina et I. Zaloguin, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 9 bis de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO 1999, L 187, p. 42), telle que modifiée par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2011 (JO 2011, L 269, p. 1) (ci-après la « directive 1999/62 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant « Ekostroy » EOOD, une entreprise établie en Bulgarie, à l'Agentsia « Patna infrastruktura » (Agence des infrastructures routières, Bulgarie) (ci-après l'« API ») au sujet d'une sanction pécuniaire imposée à Ekostroy pour l'utilisation d'un tronçon autoroutier sans s'être acquittée du montant de péage requis ainsi que du paiement éventuel d'une redevance routière compensatoire forfaitaire.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le considérant 1 de la directive 1999/62 énonce :

« [C]onsidérant que l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres nécessite à la fois l'harmonisation des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs ».

4 L'article 1er, premier alinéa, de cette directive prévoit :

« La présente directive s'applique aux taxes sur les véhicules, aux péages et aux droits d'usage imposés aux véhicules tels que définis à l'article 2. »

5 L'article 2 de ladite directive dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

b) "péage" : une somme déterminée, payable pour un véhicule, fondée sur la distance parcourue sur une infrastructure donnée et sur le type du véhicule, qui comprend une redevance d'infrastructure et/ou une redevance pour coûts externes ;

[...]

d) “véhicule” : un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules articulés prévu ou utilisé pour le transport par route de marchandises, et d’un poids total en charge autorisé de plus de 3,5 tonnes ;

e) véhicule de la catégorie “EURO 0”, “EURO I”, “EURO II”, “EURO III”, “EURO IV”, “EURO V”, “VRE” : un véhicule conforme aux limites d’émission indiquées à l’annexe 0 ;

f) “type de véhicule” : la catégorie dans laquelle un véhicule est classé en fonction du nombre d’essieux, de ses dimensions ou de son poids, ou d’un autre critère de classification des véhicules suivant les dommages qu’ils causent aux routes [...]

[...] »

6 Les articles 7 à 7 duodecies de la même directive portent notamment sur les principes et les règles fondamentales concernant l’introduction et/ou la maintenance d’un système de péage, les droits d’usage, les redevances ainsi que la tarification.

7 Aux termes de l’article 9 bis de la directive 1999/62 :

« Les États membres mettent en place les contrôles adéquats et déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive. Ils prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer l’application de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. »

Le droit bulgare

La loi relative aux infractions et aux sanctions administratives

8 L’article 2, paragraphe 1, du zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi relative aux infractions et aux sanctions administratives, DV nº 92, du 28 novembre 1969), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « ZANN »), prévoit :

« Les actes qui constituent des infractions administratives et les sanctions dont ils sont passibles sont déterminés par une loi ou un décret. »

9 L’article 13 du ZANN énonce :

« (1) Les sanctions administratives suivantes peuvent être prévues et infligées en cas d’infraction administrative :

[...]

b) l’amende ;

[...] »

10 Selon l’article 15, paragraphe 1, du ZANN, l’amende est une sanction qui se traduit par le paiement d’une somme déterminée d’argent.

11 L'article 27 du ZANN dispose :

« (1) La sanction administrative est fixée conformément aux dispositions de la présente loi dans les limites de la sanction prévue en cas de commission de l'infraction.

(2) Lors de la détermination de la sanction, il est tenu compte de la gravité de l'infraction, des motifs de la commission de celle-ci et des autres circonstances atténuantes et aggravantes, ainsi que de la situation patrimoniale de l'auteur.

(3) Les circonstances atténuantes impliquent l'application d'une sanction plus légère et les circonstances aggravantes d'une sanction plus lourde.

(4) Hormis les cas prévus à l'article 15, paragraphe 2, les sanctions dont sont assorties les infractions ne peuvent pas être remplacées par des sanctions de nature plus légère.

(5) N'est pas non plus autorisée la fixation de la sanction en-dessous du montant minimal prévu des sanctions que constituent l'amende et la privation temporaire du droit d'exercer une profession ou une activité déterminée sauf dans les cas prévus par la loi. »

12 Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, du ZANN :

« En cas d'infraction administrative négligeable, l'autorité investie du pouvoir de sanction n'inflige pas de sanction au contrevenant, tout en l'avertissant par écrit, que, si, dans un délai d'une année à compter de la prise d'effets de l'avertissement, il commet une autre infraction administrative de la même nature constituant un cas négligeable, une sanction administrative lui sera infligée pour cette autre infraction. L'autorité investie du pouvoir de sanction applique, avec l'avertissement, l'article 20, paragraphes 2 à 4, et l'article 21. »

13 L'article 83, paragraphes 1 et 2, du ZANN énonce :

« (1) Dans les cas prévus par la loi, le décret, l'arrêté du conseil des ministres ou l'arrêté municipal pertinents, une sanction pécuniaire peut être infligée aux personnes morales et aux entrepreneurs individuels pour avoir manqué à leurs obligations envers l'État ou la municipalité dans l'exercice de leur activité.

(2) La sanction visée au paragraphe précédent est infligée suivant les modalités prévues par la présente loi, lorsque l'acte normatif correspondant n'en dispose pas autrement. »

14 Le paragraphe 1 des dispositions complémentaires du ZANN contient le passage suivant :

« Au sens de la présente loi :

1. La "fiche électronique" est une déclaration électronique sur support papier, magnétique ou autre, établie par l'intermédiaire d'un système administratif et informatique à partir de données relatives à des infractions reçues et traitées par des dispositifs ou des systèmes techniques automatisés.

[...]

4. Le “cas négligeable” est celui dans le cadre duquel l’infraction commise par une personne physique ou l’inexécution d’une obligation par un entrepreneur individuel, ou encore une personne morale auprès de l’État ou de la commune, représente un degré moindre de danger social en comparaison des cas habituels d’infraction ou d’inexécution du type d’obligation concerné, eu égard à l’absence ou au caractère insignifiant des effets préjudiciables ou eu égard à d’autres circonstances atténuantes. »

La loi sur les routes

15 L’article 10 du zakon za patishtata (loi sur les routes, DV nº 26, du 29 mars 2000), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « ZP »), prévoit :

« (1) Un système mixte de taxation des différentes catégories de véhicules routiers, ainsi que de redevances calculées en fonction de la durée et de redevances calculées en fonction de la distance parcourue est instauré aux fins d’emprunter le réseau routier à péages :

1. un droit d’usage sur le réseau routier à péages – une vignette pour les véhicules routiers au titre de l’article 10a, paragraphe 7 ; le paiement de la vignette confère le droit à un seul véhicule routier d’utiliser le réseau routier à péages pour une durée déterminée ;

2. une redevance pour la distance parcourue – un péage pour les véhicules routiers au titre de l’article 10b, paragraphe 3 ; le paiement du péage confère le droit à un seul véhicule routier de parcourir la distance entre deux points de la route ou du tronçon routier concerné, la distance parcourue se calculant sur la base du total des divers segments de péages empruntés par le véhicule routier concerné, et les redevances dues étant déterminées sur la base du total des redevances calculées pour les segments de péages concernés ; la redevance pour la distance parcourue est déterminée selon les caractéristiques techniques de la route ou du tronçon routier, de la distance parcourue, de la catégorie du véhicule routier, du nombre d’essieux ainsi que de ses caractéristiques écologiques et est déterminée pour chaque route ou chaque tronçon routier pris isolément.

(2) En cas de constatation, sur le réseau routier à péages, de la circulation d’un véhicule routier pour lequel la redevance correspondante visée au paragraphe 1 n’a pas été acquittée, une redevance compensatoire peut être payée par le conducteur du véhicule routier, le propriétaire de celui-ci ou un tiers, qui sont, de ce fait, exonérés de leur responsabilité administrative à caractère pénal. Dans ce cas, sont également exonérées de responsabilité administrative à caractère pénal toutes les autres personnes qui sont susceptibles de supporter une telle responsabilité relative à ce véhicule routier.

[...]

(6) Le montant des redevances visées aux paragraphes 1, 2, 4 et 5, ainsi qu’à l’article 10b, paragraphe 5, est déterminé par un tarif du Conseil des ministres sur proposition du ministre du développement régional et des travaux publics. Les conditions et la procédure de recouvrement des redevances visées aux paragraphes 4 et 5 sont déterminées par arrêté du Conseil des ministres sur proposition du ministre du développement régional et des travaux publics. [...]

(7) Les conditions, la procédure et les règles d’établissement et de fonctionnement d’un système mixte de taxation des diverses catégories de véhicules routiers calculé en fonction de la durée et de la distance parcourue sont déterminées par un arrêté du Conseil des ministres conformément aux

exigences de la directive [1999/62] et de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté [(JO 2004, L 166, p. 124)]. L'arrêté détermine également les conditions et la procédure de recouvrement des redevances visées aux paragraphes 1 et 2 et à l'article 10b, paragraphe 5.

[...] »

16 L'art. 10b du ZP dispose :

« (1) Les péages sont fixés en fonction des caractéristiques techniques de la route ou du tronçon routier, de la distance parcourue, de la catégorie de véhicule routier et du nombre de ses essieux, ainsi que de ses caractéristiques écologiques et sont déterminés pour chaque route ou tronçon routier.

(2) Le contrôle du véhicule routier à l'entrée et à la sortie du réseau routier à péages, la comptabilisation de la distance qu'il a parcourue, ainsi que le paiement du péage sont effectués par le truchement du système électronique de péages. [...]

(3) Le péage est acquitté par le propriétaire ou l'usager du véhicule routier pour tous les véhicules routiers d'une masse totale maximale techniquement admissible supérieure à 3,5 tonnes autres que ceux visés à l'article 10a, paragraphe 9 et le paiement de ce péage confère le droit au véhicule routier pour lequel il a été acquitté de parcourir une distance déterminée entre deux points.

(4) Le montant du péage dû est déterminé sur la base des données de péages effectivement obtenues, certifiées selon les modalités prévues à l'arrêté visé à l'article 10, paragraphe 7 ou par l'intermédiaire de l'achat de la carte de route unique qui confère le droit à l'utilisateur de la route de parcourir la distance qu'il aura préalablement annoncée sur une route déterminée, celle-ci n'étant valable que pour le véhicule routier dont le numéro d'immatriculation a été correctement déclaré par le propriétaire ou l'utilisateur du véhicule. L'arrêté visé à l'article 10, paragraphe 7, détermine également les modalités de calculs et de paiement du péage dû.

(4a) La responsabilité de données déclarées de manière incorrecte dans la carte routière incombe au propriétaire ou à l'utilisateur. En cas de données déclarées de manière incorrecte en ce qui concerne le numéro d'immatriculation du véhicule routier, y compris en ce qui concerne l'État dans lequel il est immatriculé, ou la durée de validité de la carte de route, le péage sera réputé impayé pour le véhicule routier.

(5) En cas d'impossibilité d'établir la distance réellement parcourue pour des raisons étrangères à un dysfonctionnement technique du système électronique de péages entretenu par [l'API], le véhicule routier concerné est réputé avoir parcouru une distance correspondant au plus long tronçon entre deux points du réseau routier à péages, déterminé en fonction de la route la plus directe le long du réseau routier à péages, auquel cas le propriétaire ou l'usager paie une redevance maximale, déterminée dans le tarif visé à l'article 10, paragraphe 6.

[...] »

17 Le paragraphe 1 des dispositions complémentaires du ZP contient le passage suivant :

« Point 31 : Un “réseau routier à péages” est un système de routes et de leurs tronçons dont l’accès est subordonné à la perception d’une vignette ou d’un péage, ce système ayant été déterminé par le Conseil des ministres au titre de l’article 10, paragraphe 3.

[...]

Point 35 : Un “segment de péage” désigne une partie spécifique de route ou de tronçon routier du réseau routier à péages, individualisée au moyen d’un numéro d’identification et de la direction de la circulation, dont l’accès est subordonné à un péage en fonction de la longueur du segment de péage et du taux déterminé dans le tarif visé à l’article 10, paragraphe 6, pour la route ou, selon le cas, le tronçon routier. »

La loi relative à la circulation routière

18 L’article 102, paragraphe 2, du zakon za dvizhenieto po patishtata (loi relative à la circulation routière, DV nº 20, du 5 mars 1999), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « ZDP »), dispose :

« Le propriétaire ne peut pas autoriser la circulation d’un véhicule routier sur une route relevant du réseau routier à péages en cas d’inexécution des obligations relatives à ce véhicule routier liées à la détermination du montant et au paiement de la redevance correspondante au titre de l’article 10, paragraphe 1 du [ZP] en fonction de la catégorie du véhicule routier. Si un usager du véhicule est mentionné dans le certificat d’immatriculation, il exécute l’obligation. »

19 L’article 167a du ZDP énonce :

« (1) L’[API] exerce un contrôle sur le paiement de la redevance correspondante visée à l’article 10, paragraphe 1, du [ZP], par le truchement du système électronique de péages.

[...]

(3) Le système électronique de péages visées à l’article 10, paragraphe 1, du [ZP] génère des rapports pour chaque infraction constatée au titre de l’article 179, paragraphes 3 – 3c, auxquels sont automatiquement annexées des images statiques sous la forme de photographies et/ou des images en mouvement [sous la forme d’] enregistrements vidéo. Les rapports, accompagnés des images statiques sous la forme de photographies et/ou des images en mouvement [sous la forme d’] enregistrements vidéo, qui y sont jointes, constituent des éléments de preuve des circonstances qui y sont reflétées en ce qui concerne le véhicule routier, la plaque d’immatriculation, la date, l’heure et le lieu de circulation sur un tronçon routier relevant du réseau routier à péages, ainsi que la localisation du dispositif technique faisant partie du système.

[...] »

20 L’article 179 du ZDP énonce, aux paragraphes 3 – 3b :

« (3) Le conducteur d’un véhicule routier circulant sur une route relevant du réseau routier à péages, sans avoir acquitté la redevance due en vertu de l’article 10, paragraphe 1, point 1, du [ZP] pour ce véhicule, est passible d’une amende s’élevant à 300 [leva bulgares (BGN)].

(3a) Le conducteur d'un véhicule routier de la catégorie visée à l'article 10b, paragraphe 3 du [ZP] circulant sur une route relevant du réseau routier de péages sans qu'aient été exécutées les obligations correspondantes afférentes à ce véhicule relatives à la détermination de la distance parcourue, conformément aux exigences du [ZP], sur le tronçon routier, relevant du réseau routier de péages, qu'il a commencé à utiliser, ou qui n'a pas acheté une carte de route de ce réseau, est passible, selon la catégorie de véhicule routier, d'une amende d'un montant de 1 800 BGN.

(3b) Le propriétaire d'un véhicule routier de la catégorie visée à l'article 10 b, paragraphe 3, du [ZP] pour lequel la redevance due en vertu de l'article 10, paragraphe 1, point 2, de la même loi n'a pas été acquittée, en tout ou en partie, y compris en raison d'une déclaration inexacte de données, visées à l'article 10 b, paragraphe 1, de la même loi, est passible d'une amende d'un montant de 2 500 BGN. Si un usager du véhicule routier a été enregistré, l'amende lui est infligée. Si le propriétaire ou l'usager enregistré est une personne morale, une sanction pécuniaire s'élevant à 2 500 BGN est infligée à celle-ci. »

21 L'article 187a, paragraphes 1 et 2, du ZDP prévoit :

« (1) En cas de constat d'infractions visées à l'article 179, paragraphes 3 – 3b, en l'absence de contrevenant, le véhicule routier est réputé avoir été conduit par son propriétaire, ou bien par l'usager, lorsqu'un usager du véhicule est mentionné dans le certificat d'immatriculation du véhicule, sauf s'il est établi que le véhicule routier était conduit par un tiers.

(2) Si le propriétaire du véhicule routier est une personne morale ou un entrepreneur individuel, le propriétaire qui a autorisé la circulation du véhicule routier, sans avoir exécuté les obligations relatives à la détermination du montant et au paiement de la redevance correspondante visée à l'article 10, paragraphe 1, du [ZP], est passible d'une sanction pécuniaire déterminée de la manière suivante :

1. en vertu de l'article 179, paragraphe 3 – un montant de 300 BGN ;

2. en vertu de l'article 179, paragraphe 3a – un montant de 1800 BGN ;

3. en vertu de l'article 179, paragraphe 3b – un montant de 2 500 BGN. »

22 En vertu de l'article 189h du ZDP, les infractions à cette loi ne sont pas régies par les articles 28 et 58d du ZANN.

Le tarif des redevances d'accès au réseau routier de la République et d'utilisation de celui-ci

23 L'article 27 du tarif des redevances d'accès au réseau routier de la République et d'utilisation de celui-ci, adopté par l'arrêté du Conseil des ministres n° 370, du 20 décembre 2019 (DV n° 101, du 27 décembre 2019), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après le « tarif des redevances »), fixe le montant de la redevance pour la distance parcourue au paiement de laquelle est soumise l'utilisation par les véhicules routiers de l'infrastructure routière payante. S'agissant des autoroutes, cette redevance s'élève à 0,08 BGN/km pour un poids lourd de la catégorie Euro III, d'une masse techniquement admissible supérieure à 12 tonnes et ayant deux ou trois essieux, et à 0,16 BGN/km pour un poids lourd de cette catégorie mais ayant quatre essieux et plus.

24 L'article 28, paragraphe 1, du tarif des redevances prévoit que, lorsque la circulation d'un véhicule routier est constatée sur le réseau routier à péage, alors que n'a pas été acquittée, en vertu de l'article 10b, paragraphe 3, du ZP, la redevance correspondante visée à l'article 10, paragraphe 1, point 2, du ZP, la redevance compensatoire que doit payer le conducteur du véhicule routier immatriculé en Bulgarie, son propriétaire ou un tiers s'élève à 750 BGN dans le cas où le véhicule est un poids lourd d'une masse totale maximale techniquement admissible supérieure à 12 tonnes, ayant quatre essieux et plus.

25 Selon l'article 29, paragraphe 1, du tarif des redevances, en cas d'impossibilité d'établir la distance réellement parcourue pour des raisons étrangères à un dysfonctionnement technique du système électronique de péages, le véhicule routier immatriculé en Bulgarie est réputé avoir parcouru une distance correspondant au tronçon le plus long entre deux points du réseau routier à péages, déterminé en fonction de la route la plus directe le long du réseau routier à péages, auquel cas le propriétaire ou l'usager paie une redevance maximale de 167 BGN lorsque le véhicule est un poids lourd de la catégorie EURO III, d'une masse totale maximale techniquement admissible supérieure à 12 tonnes, ayant quatre essieux et plus.

Le litige au principal et la question préjudicielle

26 Le 18 janvier 2022, la circulation d'un poids lourd, d'une masse totale maximale techniquement admissible de 44 tonnes, relevant de la catégorie EURO III, ayant cinq essieux, et appartenant à Ekostroy, a été constatée sur une autoroute relevant du réseau routier à péages de la Bulgarie. Conformément à l'article 27 du tarif des redevances, le montant de la redevance pour un véhicule de ce type est de 0,16 BGN/km.

27 Après avoir relevé que les caractéristiques techniques réelles du véhicule contrôlé ne correspondaient pas à celles qu'Ekostroy avait indiquées le jour même dans sa déclaration de péages, à savoir un véhicule doté seulement de deux essieux, pour lequel la redevance est de 0,08 BGN/km, l'API a constaté une infraction à l'article 102, paragraphe 2, du ZDP.

28 Par une fiche électronique, l'API a infligé à Ekostroy une sanction pécuniaire de 2 500 BGN sur le fondement de l'article 187a, paragraphe 2, point 3, du ZDP, lu en combinaison avec l'article 179, paragraphe 3b, de cette loi. L'API lui a également réclamé le paiement d'une redevance routière de 167 BGN au titre de l'article 10b, paragraphe 5, du ZP, en raison de l'impossibilité d'établir la distance réellement parcourue par le véhicule. Toutefois, cette même fiche indiquait qu'il était possible à Ekostroy, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du ZP, de s'exonérer de la sanction pécuniaire et de la redevance routière moyennant le paiement, dans un délai de quatorze jours à compter de la réception de la fiche électronique, d'une redevance routière compensatoire de 750 BGN.

29 Ekostroy a contesté la fiche électronique devant le Rayonen sad – Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad, Bulgarie). Par jugement du 12 juillet 2022, cette juridiction a confirmé la décision de l'API et rejeté le recours.

30 Ekostroy a interjeté appel de ce jugement devant l'Administrativen sad – Haskovo (tribunal administratif de Haskovo, Bulgarie), la juridiction de renvoi.

31 Cette juridiction émet des doutes quant au point de savoir si les sanctions, prévues à l'article 179, paragraphes 3 – 3b, du ZDP, encourues en cas d'infractions aux obligations visées par les actes législatifs transposant l'article 9 bis de la directive 1999/62, à savoir une amende si le

contrevenant est une personne physique et une sanction pécuniaire si le contrevenant est une personne morale, répondent aux exigences qui figurent dans cette dernière disposition. En effet, cette amende et la redevance compensatoire dont le paiement fait échapper le contrevenant à la responsabilité administrative à caractère pénal seraient également forfaitaires.

32 La juridiction de renvoi précise à cet égard qu'elle n'est pas autorisée à réformer, en fonction de la nature ou de la gravité de l'infraction, les montants des sanctions prévues à l'article 179, paragraphes 3 – 3b, du ZDP. En effet, l'article 189h de cette loi lui ferait interdiction de fixer une sanction plus légère ou de considérer qu'un fait constitue un cas négligeable au regard de la réglementation légale, alors même que tel serait le cas.

33 La juridiction de renvoi ne s'estime donc pas en mesure de procéder à une évaluation de la proportionnalité de ces sanctions et de prendre en considération les différents éléments caractéristiques de chaque cas particulier, tels que les points de savoir si la redevance due n'a pas été payée en tout ou en partie, quelle distance a été parcourue sans que la redevance soit acquittée ou si l'infraction a été commise de manière intentionnelle ou avec négligence.

34 Cette juridiction souligne toutefois que le régime de sanctions en cause au principal présente des différences par rapport à celui en cause dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229). En effet, en premier lieu, la réglementation applicable dans cette affaire ne comportait pas de possibilité d'échapper à l'infliction d'une sanction moyennant le paiement d'une « redevance compensatoire » d'un montant déterminé dans un tarif correspondant. En second lieu, la législation bulgare en cause au principal prévoirait que, indépendamment de l'infliction des sanctions, la personne physique ou morale concernée doit acquitter le montant impayé du péage afférent à l'utilisation du réseau routier. Celui-ci serait déterminé, en cas d'impossibilité d'établir la distance réellement parcourue, selon un montant maximal forfaitaire, au tarif visé à l'article 10, paragraphe 6, du ZP, étant entendu que, en vertu de l'article 10b, paragraphe 5, de la même loi, le véhicule routier concerné est réputé avoir parcouru une distance correspondant au tronçon le plus long entre deux points du réseau routier à péages, déterminé sur la route la plus directe le long du réseau routier à péages.

35 Dans ce contexte, l'Administrativen sad – Haskovo (tribunal administratif de Haskovo) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 9 bis de la directive [1999/62] doit-il être interprété en ce sens que l'exigence, prévue à cette disposition, de proportionnalité des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de cette directive, s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui, tout en permettant une exonération de la responsabilité administrative à caractère pénal moyennant le paiement d'une "redevance compensatoire", prévoit l'infliction d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant forfaitaire pour les infractions, quelles que soient leur nature et leur gravité, aux règles relatives à l'obligation d'établir et de payer préalablement le péage afférent à l'utilisation d'une infrastructure routière ? »

Sur la question préjudicielle

36 Par son unique question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 9 bis de la directive 1999/62 doit être interprété en ce sens que l'exigence de proportionnalité qu'il vise s'oppose à un régime de sanctions qui prévoit l'infliction d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant forfaitaire pour toutes les infractions, quelles que soient leur nature et

leur gravité, aux règles relatives à l'obligation de s'acquitter du paiement préalable du péage afférent à l'utilisation d'une infrastructure routière, avec la possibilité d'être exonéré de ces sanctions en payant une « redevance compensatoire » d'un montant forfaitaire.

37 L'article 9 bis de la directive 1999/62 prévoit que les États membres mettent en place les contrôles adéquats et déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de cette directive, qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de ces sanctions et que ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

38 En l'occurrence, la juridiction de renvoi se limite à interroger la Cour sur la portée du principe de proportionnalité des sanctions visé par cette disposition.

39 À cet égard, pour que soit mis en œuvre le principe de proportionnalité en vertu de la directive 1999/62, les États membres sont tenus d'adopter les actes juridiques nécessaires selon leur droit interne, l'article 9 bis de cette directive énonçant une obligation qui, par nature, nécessite l'intervention d'un acte de ces États membres, lesquels disposent d'une grande marge d'appréciation lors de la transposition de cette obligation (arrêt du 4 octobre 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, point 51).

40 Cependant, ladite directive ne comporte pas de règles plus précises en ce qui concerne l'établissement desdites sanctions nationales et n'établit, notamment, aucun critère explicite pour l'appréciation du caractère proportionné de telles sanctions (arrêt du 4 octobre 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, point 52 et jurisprudence citée).

41 Selon une jurisprudence constante, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux (arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 39 ainsi que jurisprudence citée).

42 Le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union qui doivent être respectés par une législation nationale qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union ou met en œuvre ce dernier, y compris en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables (arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, point 49 et jurisprudence citée).

43 Ainsi, les mesures répressives permises par la législation nationale pertinente ne doivent pas excéder les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par cette législation, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux objectifs visés (arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 40 ainsi que jurisprudence citée). En particulier, la rigueur de la sanction imposée doit être en adéquation avec la gravité de la violation qu'elle vise à réprimer (arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, point 51 et jurisprudence citée).

44 En ce qui concerne les objectifs poursuivis par la directive 1999/62, il résulte du considérant 1 de cette directive, que ceux-ci consistent à la fois en l'harmonisation des systèmes de prélèvement et en l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs, en vue de l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres.

45 La Cour a jugé, dans ce contexte, que la rigueur des sanctions doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité (arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

46 Par ailleurs, le principe de proportionnalité s'impose aux États membres non seulement en ce qui concerne la détermination des éléments constitutifs d'une infraction et la détermination des règles relatives au niveau du montant des amendes, mais également en ce qui concerne l'appréciation des éléments dont il peut être tenu compte pour la fixation du montant de l'amende (arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 43 ainsi que jurisprudence citée).

47 Partant, ce principe n'exige pas seulement que la sanction infligée corresponde à la gravité de l'infraction mais aussi que, lors de la détermination de la sanction ainsi que de la fixation du montant de l'amende, il soit tenu compte des circonstances individuelles du cas d'espèce (arrêt du 4 octobre 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, point 45).

48 En l'occurrence, l'article 179, paragraphes 3 – 3b, du ZDP prévoit, en cas d'infraction à diverses dispositions matérielles de cette loi, des amendes et des sanctions pécuniaires qui s'élèvent à un montant forfaitaire, respectivement, de 300 BGN, de 1 800 BGN ou de 2 500 BGN.

49 En outre, ainsi que la juridiction de renvoi l'indique, le ZDP n'autorise pas le tribunal saisi à réformer les amendes ou les sanctions pécuniaires infligées, et notamment à en réduire les montants forfaitaires en fonction de la nature ou de la gravité de l'infraction commise. Plus particulièrement, le régime de sanctions en cause au principal ne permet pas de tenir compte du degré d'intentionnalité ou de négligence de la faute commise et exclut notamment, ainsi qu'il ressort de l'article 189h du ZDP, l'application des circonstances atténuantes en principe prévue par le ZANN.

50 Partant, la seule modulation des amendes prévue par ce régime est celle afférente à la catégorie dont relève le véhicule concerné, laquelle est établie sur la base du nombre de ses essieux. Or, une telle modulation, dépourvue de tout rapport avec le comportement de l'exploitant du véhicule ou de son chauffeur, ne tient pas compte de la nature et de la gravité de l'infraction commise. Ainsi, en particulier, la juridiction saisie ne peut prendre en considération, lors de l'infliction de la sanction, la distance parcourue par le véhicule sans que le chauffeur se soit acquitté du montant du péage requis, puisque le montant de l'amende sanctionnant le non-respect de l'obligation de paiement est forfaitaire et ne varie en fonction ni des kilomètres parcourus sans autorisation ni même du fait que le contrevenant s'est ou non acquitté au préalable du montant d'un péage pour un itinéraire donné. Par ailleurs, toute modulation est exclue même si la distance peut être calculée ultérieurement.

51 En outre, il y a lieu de rappeler que, conformément aux exigences de la directive 1999/62, figurant notamment aux articles 7 à 7 duodecies de celle-ci, le système de péage routier en cause au principal a été conçu de telle sorte que la participation des usagers à l'entretien de l'infrastructure

soit proportionnelle à son utilisation et tienne compte de la classe d'émission dont relève le véhicule utilisé. Or, l'absence de possibilité de moduler les amendes ou les sanctions pécuniaires selon la gravité de l'infraction commise est susceptible d'aller à l'encontre de ce principe de participation.

52 Ainsi, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, le régime de sanctions en cause au principal ne prévoit aucune possibilité d'individualisation de la sanction par les juridictions nationales.

53 Dans ces conditions, l'application d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant forfaitaire pour toute violation de certaines obligations prévues par la loi, sans modulation du montant de cette amende ou de cette sanction pécuniaire en fonction de la gravité de l'infraction, comme le prévoit le régime de sanctions en cause au principal, apparaît disproportionnée au regard des objectifs visés par la réglementation de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

54 La circonstance que, en l'occurrence, la réglementation nationale en cause au principal prévoit la possibilité d'être exonéré de la responsabilité administrative à caractère pénal encourue en s'acquittant d'une « redevance compensatoire » n'est pas de nature à modifier la conclusion selon laquelle une telle réglementation nationale est contraire au droit de l'Union.

55 En effet, cette « redevance compensatoire » est fixée à un montant forfaitaire, lequel s'élève à 750 BGN lorsque le véhicule est un poids lourd d'une masse totale maximale techniquement admissible supérieure à 12 tonnes, ayant au moins quatre essieux, et ce montant ne semble pas non plus être modulable en fonction de la gravité de l'infraction, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

56 En outre, il semble ressortir du dossier dont dispose la Cour que le montant de la « redevance compensatoire » varie en fonction du type de véhicules. Dans un tel cas, sous réserve de la vérification par la juridiction de renvoi, la réglementation relative à la « redevance compensatoire » confirmerait également le caractère disproportionné du régime de sanctions en cause au principal au regard des objectifs visés par la réglementation de l'Union tels que mentionnés au point 44 du présent arrêt.

57 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question préjudicielle que l'article 9 bis de la directive 1999/62 doit être interprété en ce sens que l'exigence de proportionnalité qu'il vise s'oppose à un régime de sanctions qui prévoit l'infliction d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant forfaitaire pour toutes les infractions, quelles que soient leur nature et leur gravité, aux règles relatives à l'obligation de s'acquitter du paiement préalable du péage afférent à l'utilisation d'une infrastructure routière, y compris lorsque ce régime ouvre la possibilité d'être exonéré de la responsabilité administrative à caractère pénal en payant une « redevance compensatoire » d'un montant forfaitaire.

Sur les dépens

58 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 (sixième chambre) dit pour droit :

L'article 9 bis de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que modifiée par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2011,

doit être interprété en ce sens que l'exigence de proportionnalité qu'il vise s'oppose à un régime de sanctions qui prévoit l'infliction d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant forfaitaire pour toutes les infractions, quelles que soient leur nature et leur gravité, aux règles relatives à l'obligation de s'acquitter du paiement préalable du péage afférent à l'utilisation d'une infrastructure routière, y compris lorsque ce régime ouvre la possibilité d'être exonéré de la responsabilité administrative à caractère pénal en payant une « redevance compensatoire » d'un montant forfaitaire.

Signatures