

Version anonymisée

Traduction

C-219/20 – 1

Affaire C-219/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 mai 2020

Juridiction de renvoi :

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich)

Date de la décision de renvoi :

12 mai 2020

Partie requérante :

LM

Partie défenderesse :

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürststenfeld

[OMISSIS]

Demande

de décision préjudicielle

au titre de l'article 267 TFUE

Parties à la procédure au principal : [OMISSIS]

a) Requérant :

LM,

[OMISSIS] SK-91304 Kostolná-Záriečie [OMISSIS]

b) Administration défenderesse :

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [autorité administrative du district de Hartberg-Fürstenfeld] [OMISSIS] 8230 Hartberg [Autriche]

[OMISSIS] [Or. 2]

c) Autre partie à la procédure :

Österreichische Gesundheitskasse [Caisse Autrichienne de santé] Kompetenzzentrum LSDB ¹, [OMISSIS] 1011 Vienne [Autriche]

[OMISSIS]

Le Landesverwaltungsgericht Steiermark [tribunal administratif régional de Steiermark, Autriche] a, dans le cadre de la procédure relative au recours formé par LM, [OMISSIS] contre la décision administrative à caractère pénal de la Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [autorité administrative du district de Hartberg-Fürstenfeld] du 12 mars 2019, notifiée le 20 février 2020, [OMISSIS]

rendu la présente

ORDONNANCE

I. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie, en application de l'article 267 TFUE, de la question préjudicielle suivante :

Les articles 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que 41, paragraphe 1, et 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent-ils se comprendre comme faisant obstacle à une disposition qui prévoit à titre impératif un délai de prescription de cinq ans en cas de délit par négligence dans une procédure pénale administrative ?

II. [OMISSIS] [considérations d'ordre procédural]

[Or. 3]

Motifs

I.

Exposé des faits et antécédents de la procédure :

Le 19 juin 2016, aux environs de 9 h 50, les services de perception de la brigade financière ont procédé à un contrôle à (8271) Wagerberg (Autriche) [OMISSIS]. Quatre personnes ont été trouvées en train de poser des tuiles.

¹ Ndt : Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfung : service de lutte contre le dumping salarial et social.

Les personnes en question étaient des travailleurs détachés de l'entreprise slovaque GVAS s.r.o. qui a son siège à [OMISSIS] (91304) Kostolná-Záriečie (République slovaque). Le représentant légal de la société GVAS s.r.o. était, à l'époque du contrôle, LM.

La Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (l'autorité administrative du district de Hartberg-Fürstenfeld, Autriche) a condamné LM, à la suite d'une plainte déposée par la Caisse régionale de santé de Vienne, à une amende totale de 6.600 euros (amende et frais) pour infraction administrative sur le fondement de l'article 7i, paragraphe 5, de la loi autrichienne modifiant la loi sur les contrats de travail (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, ci-après l'« AVRAG », dans la version publiée au journal officiel BGBl. I N° 152/2015). Concrètement, il était reproché au requérant, en sa qualité de responsable de l'entreprise GVAS s.r.o. sise à (91304) Kostolná-Záriečie (République slovaque), d'avoir fait travailler les quatre personnes susmentionnées du 11 juillet 2016 et 21 juillet 2016 sans leur verser la rémunération appropriée tenant compte des critères de barème qui leur étaient respectivement applicables. Les personnes 1 et 2 ont été sous-payées à hauteur de 103,80 €, soit de 11,21 %, et une amende de 2.000 euros (et un jour de peine privative de liberté se substituant à l'amende) a été prononcée en relation avec chacune d'elles. La sous-rémunération des personnes 3 et 4 s'élevait à 77,65 euros, soit à 9,07 %, ce qui a donné lieu à une condamnation de LM pour ces deux infractions à une amende de 1.000 euros chaque fois, ainsi qu'à une peine privative de liberté se substituant à l'amende de 16 Dni ² (sic !) [jours – lire plus vraisemblablement heures].

Le contrôle de la brigade financière a eu lieu le 19 juin 2016. La sanction pénale imposée par l'autorité administrative du district de Hartberg-Fürstenfeld n'a été notifiée au requérant que le 20 février 2020. [Or. 4]

Dans l'affaire au principal dont les circonstances viennent d'être décrites, le requérant est le responsable d'une société de droit slovaque qui s'est vu infliger, dans le cadre d'une procédure pénale administrative, pour quatre violations alléguées de l'AVRAG, des amendes et des peines privatives de liberté substitutives d'amende d'un montant de 6.600 euros (amende, frais et débours), ou – en cas d'impossibilité de payer – pour les deux premières infractions respectivement 1 jour/9 Dni (sic !) et respectivement pour les troisième et quatrième infractions 16 Dni (sic !) de peine privative de liberté se substituant à l'amende. Les dispositions de l'article 7i, paragraphe 7, de l'AVRAG sont applicables dans la présente procédure devant le Landesverwaltungsgericht Steiermark.

Les faits reprochés [au requérant] correspondent à des infractions par négligence et relèvent des dispositions régissant les infractions administratives.

² Ndt : Dni signifie journées en slovaque.

L'intéressé a introduit, dans le respect des délais, des recours contre les sanctions prononcées.

Les dispositions de l'article 7i, paragraphe 7, de l'AVRAG (dans la version publiée au BGBl. I N°. 152/2015) qui fixent le délai de prescription à cinq ans doivent donc être appliquées dans ce litige par le Landesverwaltungsgericht Steiermark.

II.

Les règles de droit applicables sont les suivantes.

Les dispositions du droit de l'Union :

L'article 6 de la CEDH

« Droit à un procès équitable

(1) Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un **délai raisonnable** par un Tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une **[Or. 5]** société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice

(2) Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

(3) Tout accusé a droit notamment [Ndr: en version française, mais « au moins » dans la version anglaise] à :

- a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
- b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
- c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

- d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
- e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

L'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01)

« **Droit à une bonne administration**

(1) Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et **dans un délai raisonnable** par les institutions et organes de l'Union.

(2) Ce droit comporte notamment : a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, ainsi que (b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires et, enfin, (c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. **[Or. 6]**

(3) Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

(4) Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».

L'article 47, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01)

« **Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial**

...

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un **délai raisonnable** par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ».

Les dispositions du droit national :

Les dispositions de l'article 7i de l'AVRAG (version publiée au BGBl. I n° 459/1993, modifiée par BGBl. I n° 152/2015)

« **Dispositions pénales**

Article 7i.

1. Celui qui ne transmet pas les documents nécessaires, contrairement à l'article 7d, paragraphe 1, ou à l'article 7f, paragraphe 1, point 3, de la présente loi, se rend coupable d'une infraction administrative punie par l'autorité administrative du district d'une amende par travailleur concerné de 500 à 5 000 euros et, en cas de récidive, de 1 000 à 10 000 euros. Est également passible de sanctions celui qui, contrairement à l'article 7g, paragraphe 2, ou à l'article 7h, paragraphe 2, ne transmet pas les documents.

2. Celui qui, contrairement à l'article 7f, paragraphe 1, fait obstruction ou s'oppose à l'accès aux lieux de travail et postes de travail et aux lieux de travail et sites de travail extérieurs ainsi qu'aux locaux de réunion des travailleurs/euses ou refuse que soient empruntés les chemins d'accès y associés, ou s'oppose à la transmission d'informations ou au contrôle de quelque autre manière que ce soit, se rend coupable d'une infraction administrative punie par l'autorité administrative du district d'une amende **[Or. 7]** de 1 000 à 10 000 euros, et en cas de récidive de 2 000 à 20 000 euros.

2bis. Celui qui refuse que les documents soient consultés en vertu de l'article 7b, paragraphe 5, et de l'article 7d commet une infraction administrative punie par l'autorité administrative du district d'une amende par travailleur concerné de 1 000 à 10 000 euros et de 2 000 à 20 000 euros en cas de récidive.

3. Est également punissable en vertu du paragraphe 2bis celui qui refuse, en qualité d'employeur/euse, l'accès aux documents aux fins de consultation en violation de l'article 7g, paragraphe 2.

4. Celui qui

1) en qualité d'employeur/euse au sens des articles 7, 7a, paragraphe 1 ou 7b, paragraphes 1 et 9, n'est pas en possession des documents relatifs aux salaires, en violation de l'article 7d, ou

2) en qualité d'entreprise d'origine, en cas de mise à disposition transfrontalière de main d'œuvre vers l'Autriche, ne met pas à la disposition de l'entreprise utilisatrice, de façon vérifiable, les documents relatifs aux salaires, en violation de l'article 7d, paragraphe 2, ou

3) en qualité d'entreprise utilisatrice, en cas de mise à disposition transfrontalière de main d'œuvre, n'est pas en possession des documents relatifs aux salaires, en violation de l'article 7d, paragraphe 2, se rend coupable d'une infraction administrative passible d'une amende prononcée par l'autorité administrative du district d'un montant par travailleur concerné de 1 000 à 10 000 euros, et, en cas de récidive, de 2 000 à 20 000 euros, et, lorsque plus de trois travailleurs sont concernés, d'un montant par travailleur concerné de 2 000 à 20 000 euros et, en cas de récidive, de 4 000 à 50 000 euros.

5. Celui qui, en tant qu'employeur/euse, emploie un(e) travailleur/euse ou l'a employé(e) sans lui verser au moins la rémunération prévue en vertu de la loi, des dispositions réglementaires ou de la convention collective, à l'exception des éléments de rémunération visés à l'article 49, paragraphe 3, de loi fédérale autrichienne sur le régime général de sécurité sociale, se rend coupable d'une infraction administrative et est passible d'une amende imposée par l'autorité administrative du district. La sous-rémunération couvrant de façon continue plusieurs périodes de paie donne lieu à une infraction administrative unique. Les compléments de rémunération dus en vertu de la loi, des dispositions réglementaires ou de la convention collective applicable en raison d'un accord d'entreprise ou d'un contrat de travail doivent être calculés pour chacune des sous-rémunérations éventuelles de la période de paie concernée. Pour les paiements exceptionnels prévus [Or. 8] pour les travailleurs/euses visées à l'article 7g, paragraphe 1, points 1 et 2, l'infraction administrative n'est constituée conformément à la première phrase que si l'employeur/euse ne verse pas les paiements exceptionnels, ou ne les verse pas en totalité, au plus tard le 31 décembre de l'année calendaire concernée. Si trois travailleurs au plus sont concernés par la sous-rémunération, l'amende s'élève pour chaque travailleur/euse à une somme allant de 1 000 à 10 000 euros, et en cas de récidive, de 2 000 à 20 000 euros. Si plus de trois travailleurs/euses sont concernés, l'amende pour chaque travailleur/euse va de 2 000 à 20 000 euros, et en cas de récidive, de 4 000 à 50 000 euros.

5bis. Il n'y a pas de faits punissables au regard du paragraphe 5 dans le cas où l'employeur/euse démontre avoir versé, avant que l'institution compétente ne procède en vertu des articles 7f à 7h à une enquête, la différence entre la rémunération effectivement versée et la rémunération due au travailleur en vertu du droit autrichien.

6. Si l'autorité administrative du district constate que

- 1) l'employeur/euse démontre avoir versé au/à la travailleur/euse la différence entre la rémunération effectivement versée et celle due en vertu du droit autrichien dans le délai imparti par l'autorité, et
- 2) que l'insuffisance par rapport à la rémunération due en vertu du paragraphe 5, premier alinéa, en tenant compte des critères de classement/barème applicables, est minime ou
- 3) que la faute de l'employeur/euse ou de la personne désignée pour le/la représenter à l'extérieur (article 9, paragraphe 1, du code de justice administrative) ou du mandataire responsable (article 9, paragraphes 2 ou 3, du code de justice administrative) ne dépasse pas la négligence légère,

elle doit s'abstenir d'imposer une sanction. De même, aucune sanction n'est imposée si l'employeur/euse verse au/à la travailleur/euse la différence entre la

rémunération effectivement versée et la rémunération due en vertu du droit autrichien avant la demande de l'autorité administrative du district et si les autres conditions énoncées dans la première phrase sont remplies. Dans les procédures pénales administratives relatives au paragraphe 5, l'article 45, paragraphe 1, point 4 et dernière phrase, du code de justice administrative n'est pas applicable. Si l'employeur/euse prouve à l'autorité administrative du district qu'il/elle a payé la différence entre la rémunération effectivement versée et la rémunération due au travailleur/euse [**Or. 9**] en vertu du droit autrichien, il y a lieu d'en tenir compte pour atténuer la sanction.

7. Le délai de prescription de l'action (poursuites) (prévu par l'article 31, paragraphe 1, du code de justice administrative) est de trois ans à compter de la date d'exigibilité de la rémunération. En cas de sous-rémunération couvrant plusieurs périodes de paie de façon continue, le délai de prescription des poursuites au sens de la première phrase commence à courir à compter de la date d'exigibilité de la rémunération correspondant à la dernière période de paie du salaire sous-évalué. **Le délai de prescription des sanctions (prévu par l'article 31, paragraphe 2, du code de justice administrative) est dans ce cas de cinq ans.** En ce qui concerne les paiements exceptionnels, les délais visés dans les deux premières phrases commencent à courir à compter de la fin de l'année civile concernée (paragraphe 5, troisième phrase).

7bis. Dans le cas où l'employeur/euse verse avec retard la rémunération due en vertu de la loi, des dispositions réglementaires ou de la convention collective au titre de la période considérée de sous-rémunération au sens du paragraphe 5, la durée du délai prévu par l'article 31, paragraphes 1 et 2, du code de justice administrative est d'un an (prescription des poursuites) ou de trois ans (prescription des sanctions) si la prescription n'intervient pas à une date antérieure en application du paragraphe 7. Le délai commence à courir avec le paiement tardif.

8. Ont le statut de partie dans les procédures pénales administratives

1) en vertu du paragraphe 1, première phrase, des paragraphes 2 et 4 et de l'article 7b, paragraphe 8, l'administration fiscale, et dans les cas visés au paragraphe 5 en lien avec l'article 7^e, le Centre de lutte contre le dumping salarial et social (LSDB),

2) en vertu du paragraphe 5 en lien avec l'article 7g et dans les cas prévus au paragraphe 1, deuxième phrase, et au paragraphe 3, l'organisme d'assurance maladie compétent,

3) en vertu des paragraphes 1, 2bis, 4 et 5 et de l'article 7b, paragraphe 8, en lien avec l'article 7h, le Fonds de congés et d'indemnités de départ des travailleurs de la construction (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse),

même si la plainte n'émane pas des instances mentionnés aux points 1 à 3 ci-dessus. Ils peuvent saisir le tribunal administratif d'un recours contre la

décision de l'autorité administrative et se pourvoir devant la Cour suprême administrative contre la décision ou l'ordonnance du tribunal administratif.

9. En cas de détachement ou de mise à disposition de personnel transfrontalier, l'infraction administrative est réputée constituée dans le ressort de l'autorité administrative du district où est situé le lieu de travail des travailleurs/euses détaché(e)s en Autriche et, si le lieu de travail change, au lieu où est effectué le contrôle. **[Or. 10]**

10. Pour apprécier s'il existe une relation de travail au sens de la présente loi fédérale, il y a lieu de prendre en considération la substance économique réelle et non l'apparence extérieure des faits ».

III.

Le Landesverwaltungsgericht Steiermark, compte tenu des doutes qu'il éprouve quant à la conformité au droit de l'Union de l'article 7i, paragraphe 7, de l'AVRAG, juge nécessaire de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle.

[OMISSIS] [considérations sur l'habilitation à opérer un renvoi préjudiciel]

En principe, les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et une sanction ne doit pas être si disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à des libertés consacrées par le traité. Il appartient toutefois à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière des considérations qui précèdent, si les sanctions prévues par la législation nationale applicable sont proportionnées (arrêt *Ntioni Anonymi Etaireia Emporisas H/Y*, C-430/05, EU:C:2007:410).

La Cour a en outre jugé que le principe de proportionnalité s'impose aux États membres non seulement pour ce qui est de la détermination des éléments constitutifs d'une infraction et la détermination des règles relatives à la sévérité des amendes, mais également pour ce qui est de l'appréciation des éléments pouvant entrer en ligne de compte pour la fixation de l'amende (arrêt du 22 mars 2017, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, points 42 et 43 ; arrêt du 19 octobre 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, point 41). **[Or. 11]**

La Cour affirme également dans sa jurisprudence que la rigueur des sanctions doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif (voir arrêts du 25 avril 2013, *Asociatia Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, point 63, et du 8 juin 1994, *Commission/Royaume Uni*, C-383/92, EU:C:1994:234, point 42). Et le principe général de proportionnalité doit en tout état de cause être respecté (arrêts du 25 avril 2013, *Asociatia Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, point 63 ; du 6 novembre 2003, *Lindqvist*, C-101/01, EU:C:2003:596, points 87, 88 ; du 5 juillet 2007, *Ntioni Anonymi Etaireia Emporisas*, C-430/05, EU:C:2007:410,

point 53 ; du 26 septembre 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, point 50, et du 27 mars 2014, LCL Le Credit Lyonnais SA, C-565/12, EU:C:2014:190, point 45).

Les dispositions nationales prévoient que le délai de prescription des sanctions en cas de sous-rémunération est de cinq ans. Dans l'affaire au principal, la confirmation de la sanction aurait pour conséquence que le requérant devrait payer une amende de 6.600 euros pour deux sous-rémunérations de 103,80 euros (représentant 11.21 %) et deux sous-rémunérations de 77,65 euros (représentant 9,07 %) qui ont eu lieu en 2016.

Il est vrai que le montant des amendes n'est pas particulièrement élevé. Il n'est cependant pas certain qu'un prévenu puisse encore se défendre de façon appropriée devant le tribunal après quasiment cinq ans, au titre d'une infraction mineure par négligence.

En définitive, la raison d'être d'un délai raisonnable en cas d'accusation pénale est de permettre à la personne poursuivie de se défendre le mieux possible. Si des éléments de preuve ont disparu ou s'il n'est plus possible de retrouver des témoins ou que ceux-ci ne se parviennent tout simplement plus à se souvenir [des faits] après autant de temps, le prévenu ou l'accusé se voit désavantagé de façon importante, ce que les dispositions de l'article 6 de la CEDH et de l'article 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux visent précisément à éviter.

Le législateur autrichien ayant choisi d'appliquer un délai de prescription particulièrement long à une infraction par négligence de droit pénal administratif, la juridiction de renvoi estime qu'il pourrait y avoir une violation du droit européen de rang supérieur. **[Or. 12]**

IV.

[OMISSIS] [considérations sur l'habilitation à opérer un renvoi préjudiciel]

[OMISSIS]