

Version anonymisée

Traduction

C-205/20 - 1

Affaire C-205/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

8 mai 2020

Juridiction de renvoi :

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

27 avril 2020

Partie requérante :

NE

Partie défenderesse :

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

À la

Cour de justice de l'Union
européenne

[OMISSIS]

Demande

de

décision préjudicielle

au titre de l'article 267 TFUE

[OMISSIS] [Or. 2] [OMISSIS]

Dans la procédure relative au recours de NE [OMISSIS] dirigé contre la décision en matière administrative pénale de la Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (administration du district de Hartberg-Fürstenfeld, Autriche) [OMISSIS] du 14 juin 2018, le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie, Autriche) [OMISSIS] a rendu l'

ORDONNANCE

suivante :

I. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie, en application de l'article 267 TFUE, des questions préjudicielles suivantes :

1. **L'exigence de proportionnalité des sanctions inscrite à l'article 20 de la directive 2014/67/UE, telle qu'interprétée dans les ordonnances de la Cour de justice de l'Union européenne *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) et *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 et C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) est-elle une disposition de la directive directement applicable ?**

2. **Dans l'hypothèse où il serait répondu à la première question par la négative :**

L'interprétation conforme au droit de l'Union du droit des États membres permet-elle et requiert-elle, en l'absence de nouvelles dispositions adoptées en droit interne, que les juridictions et les autorités administratives des États membres complètent les infractions de droit interne applicables dans la présente affaire par les critères de proportionnalité établis par la Cour de justice de l'Union européenne dans les ordonnances *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) et *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 et C-494/19, ECLI :EU :2019 :1103) ? [Or. 3]

II. La procédure de recours qui a été temporairement poursuivie après réception de l'[ordonnance] dans l'affaire C-645/18 est à nouveau suspendue [OMISSIS] et reprendra après que la Cour de justice de l'Union européenne a statué sur la présente demande.

Motifs

I.

Exposé des faits et des antécédents de la procédure :

Dans son [ordonnance] rendue, dans un premier volet de la procédure, dans l'affaire C-645/18, la Cour, en reprenant largement la motivation de l'arrêt Maksimovic e.a. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18,

ECLI:EU:C:2019:723) relative à l'article 56 TFUE, a répondu comme suit aux questions préjudicielles du Landesverwaltungsgericht [Steiermark] (tribunal administratif régional [de Styrie]) :

« L'article 20 de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur ("règlement IMI"), doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale prévoyant, en cas de non-respect d'obligations en matière de droit du travail relatives à la déclaration de travailleurs et à la conservation de documents salariaux, l'imposition d'amendes d'un montant élevé :

- qui ne peuvent être inférieures à un montant prédéfini ;
- qui sont imposées de manière cumulative pour chaque travailleur concerné et sans plafond, et
- auxquelles s'ajoute une contribution aux frais de procédure à hauteur de 20 % de leur montant en cas de rejet du recours introduit à l'encontre de la décision les imposant. » [Or. 4]

Suite à la réception de l'[ordonnance] de la Cour dans ce premier volet de la procédure, il convient donc de poursuivre la procédure de recours dans l'affaire au principal. À ce jour, le législateur national n'a pas adopté de dispositions de remplacement en ce qui concerne les infractions prévues par le Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (loi visant à combattre le dumping salarial et social) applicables en l'espèce. Il en va de même pour les infractions prévues par l'Ausländerbeschäftigungsgesetz (loi sur l'emploi des étrangers) qui sont concernées par l'arrêt de la Cour Maksimovic e.a., ainsi que pour les règles relatives aux peines privatives de liberté de substitution et à la contribution aux frais de procédure [article 16 du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal) et article 52 du Verwaltungsverfahrensgesetz (loi sur la procédure des tribunaux administratifs)], règles qui pourraient également, en fonction de l'interprétation retenue de cet arrêt de la Cour (voir à cet égard les développements dans la partie III), être contraires au droit de l'Union.

II.

Le cadre juridique pertinent se présente comme suit :

3. Dispositions du droit de l'Union :

Aux termes de l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans la version du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (JO C 306 du 17 décembre 2007 ; version consolidée JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 47) :

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union.

L'article 20 de la directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), JO [2014] L 159, p. 11, est rédigé comme suit : **[Or. 5]**

Article 20

Sanctions

Les États membres établissent le régime de sanctions applicable en cas d'infraction aux dispositions nationales adoptées en vertu de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour que lesdites dispositions soient appliquées et respectées. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard le 18 juin 2016. Ils notifient à la Commission sans délai toute modification ultérieure de celles-ci.

4. Dispositions du droit national :

Article 16, paragraphes 1 et 2, du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal) :

Peine privative de liberté de substitution

Article 16 (1) Si une amende est infligée, il convient, dans un même temps, de fixer, en cas d'impossibilité de recouvrer cette dernière, une peine privative de liberté de substitution.

(2) La peine privative de liberté de substitution ne peut pas excéder la peine privative de liberté maximale encourue pour l'infraction administrative et, dans les cas où aucune peine privative de liberté ni aucune autre disposition ne sont prévues, une durée de deux semaines. Une peine privative de liberté de substitution de plus de six semaines est illégale. Elle doit être fixée en vertu des règles de détermination des peines pénales, sans considération de l'article 12.

Article 52, paragraphes 1 et 2, du Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (loi sur la procédure des tribunaux administratifs) :

Dépens

Article 52 (1) Dans tout jugement du tribunal administratif confirmant une décision sanctionnant une infraction administrative, le tribunal fixe une contribution aux dépens qui devra être acquittée par l'auteur de l'infraction sanctionnée.

(2) Cette contribution est fixée, en matière de procédure de recours, à 20 % de la sanction prononcée, sans toutefois pouvoir être inférieure à dix euros ; lorsque la sanction consiste en une peine privative de liberté, une journée de privation de liberté équivaut, aux fins du calcul des dépens, à un montant de 100 euros. [OMISSIS] [Or. 6]

Les infractions applicables dans l'affaire au principal, prévues par le Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (loi visant à combattre le dumping salarial et social) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, sont, dans la version pertinente pour la présente procédure, encore les suivantes en l'absence de dispositions de remplacement (extraits) :

Sanctions

Violations des obligations de déclaration et de tenue à disposition en cas de détachement ou de mise à disposition

Article 26 (1) Quiconque, en tant qu'employeur ou entreprise de mise à disposition de main d'œuvre au sens de l'article 19, paragraphe 1,

- 1. ne procède pas à la déclaration requise, notamment des modifications postérieures des données (déclaration de modification) en violation de l'article 19, ou n'y procède pas à temps ou de manière complète ou*
- 2. [OMISSIS]*
- 3. ne tient pas à disposition les documents nécessaires en violation de l'article 21, paragraphe 1 ou paragraphe 2, ou ne les met pas immédiatement à disposition des autorités fiscales [OMISSIS] sous forme électronique,*

commet une infraction administrative passible d'une amende prononcée par l'autorité administrative de district d'un montant de 1 000 à 10 000 euros par travailleur concerné et, en cas de récidive, de 2 000 à 20 000 euros.

(2) [OMISSIS]

Actes d'obstruction en lien avec le contrôle des salaires

Article 27 (1) Quiconque ne transmet pas les documents nécessaires, en violation de l'article 12, paragraphe 1, point 3, commet une infraction administrative passible d'une amende prononcée par l'autorité administrative de district de 500 à 5 000 euros par travailleur concerné, et, en cas de récidive, de 1 000 à 10 000 euros. [OMISSIS] [Or. 7]

Non tenue à disposition des documents relatifs aux salaires

Article 28 Quiconque en tant que

1. employeur ne tient pas à disposition les documents relatifs aux salaires en violation de l'article 22, paragraphe 1 ou paragraphe 1bis, [OMISSIS]

commet une infraction administrative passible d'une amende prononcée par l'autorité administrative de district d'un montant de 1 000 à 10 000 euros par travailleur concerné, et, en cas de récidive, de 2 000 à 20 000 euros, et, lorsque plus de trois travailleurs sont concernés, d'un montant de 2 000 à 20 000 euros par travailleur concerné, et, en cas de récidive, de 4 000 à 50 000 euros.

III.

La situation juridique et la jurisprudence actuelles en droit interne

5. Comme déjà exposé au point I., le législateur national n'a, à ce jour, pas adopté de dispositions de remplacement en ce qui concerne toutes les infractions visées par les arrêts et les ordonnances de la Cour dans les affaires *Maksimovic e.a.*, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108] et *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 et C-494/19, ECLI:EU:2019:1103], ainsi qu'en ce qui concerne la peine privative de liberté de substitution et la contribution aux frais de procédure devant les tribunaux administratifs régionaux, et il n'existe pas non plus, à ce jour, de projet de loi indiquant comment le législateur national entend mettre en œuvre les arrêts susmentionnés de la Cour. [En ce qui concerne les infractions pénales de l'Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (loi portant adaptation du droit des contrats de travail, ci-après l'« AVRAG »), également visées par l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Maksimovic*, la question d'une réglementation nationale de remplacement ne se pose pas dans la mesure où cette loi a déjà cessé d'être applicable dans son intégralité depuis le 31 décembre 2016].

6. Le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional du Land de Styrie, Autriche) a entre-temps mis fin aux procédures au principal à l'origine des arrêts de la Cour dans les affaires *Maksimovic e.a.* pour des raisons autres que la détermination du montant de la sanction. [OMISSIS] [Or. 8] [OMISSIS] [annulation de la sanction en raison de l'existence d'un contrat d'entreprise] Dans les affaires *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108] et *Bezirkshauptmannschaft*

Hartberg-Fürstenfeld [C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 et C-494/19, ECLI:EU:2019:1103], les procédures au principal également pendantes devant le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional du Land de Styrie) sont toujours en cours.

7. Par conséquent, eu égard à l'effet erga omnes que revêtent de facto les arrêts susmentionnés de la Cour et, outre les procédures au principal encore pendantes, eu égard aux dizaines, voire aux centaines de procédures administratives pénales déjà pendantes et qui le seront à l'avenir en Autriche devant diverses instances, se pose la question de savoir si les dispositions pénales pertinentes qui restent formellement en vigueur en l'état, peuvent encore être appliquées et, le cas échéant, sous quelle forme.

8. Dans son arrêt Ra 2019/11/0033 du 15 octobre 2019, portant encore également sur l'article 7i de l'AVRAG, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) est parvenu à la conclusion suivante, en reprenant de manière extensive le raisonnement de la Cour dans l'arrêt Maksimovic e.a. en ce qui concerne la question de savoir comment déterminer désormais les sanctions pour défaut de tenue à disposition des documents relatifs aux salaires :

« Bien que l'article 7i, paragraphe 4, de l'AVRAG contienne des limites maximales pour les sanctions qui, selon son libellé, s'appliquent à la détermination de chaque amende ("par travailleur concerné"), il n'en contient pas pour le montant total des amendes en cas de violation de l'obligation de tenue à disposition concernant plusieurs travailleurs. En l'espèce, la meilleure façon de créer une situation juridique conforme au droit de l'Union en écartant le droit national (aucune autre méthode n'est disponible dans le cadre de l'application de la loi) est de laisser les termes "par travailleur concerné" figurant à l'article 7i, paragraphe 4, de l'AVRAG inappliqués, car cela permet de tenir compte de l'exigence résultant des points 42 et 47 de l'arrêt de la Cour relative à un plafond pour le cumul de toutes les amendes sanctionnant la violation de l'obligation de tenue à disposition concernant plusieurs travailleurs.

Qu'une violation de l'obligation de tenue à disposition, même si elle concerne plusieurs travailleurs, n'entraîne plus ainsi qu'une seule sanction est une conséquence juridique impérative de l'obligation d'assurer la conformité au droit de l'Union tout en maintenant autant que possible le droit national. En effet, l'alternative qui consisterait, en l'absence de sanction maximale prévue par la loi en cas de violation de l'obligation de tenue à disposition concernant plusieurs travailleurs, à laisser inappliquée dans son ensemble, pour violation du droit de l'Union, la disposition relative à la sanction [Or. 9], aboutirait à une incursion encore plus importante dans le droit national.

La détermination des amendes pour violation de l'obligation de tenue à disposition des documents relatifs aux salaires de plusieurs travailleurs, détermination à laquelle il a été procédé, en l'espèce, sans appliquer de limite maximale de sanction dans le sens susmentionné, ne répond donc pas (hormis

l'application de la sanction minimale mentionnée), de ce point de vue non plus, aux exigences de l'arrêt de la Cour cité. »

9. En outre, dans cet arrêt, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) est parvenu à la conclusion que les peines minimales prévues par la loi ne devaient plus être appliquées (point 30) et que les peines privatives de liberté de substitution conformément à l'article 16 du Verwaltungsstrafgesetz ne pouvaient plus être imposées (point 31). En revanche, en ce qui concerne la contribution aux frais de procédure, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a toutefois interprété l'arrêt de la Cour en ce sens qu'écarter le droit national n'était pas requis (point 32).

10. Entre-temps, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche) a traité cette problématique dans plusieurs arrêts (E3530/2019 e.a., E2893/2019 e.a., E2047/2019 e.a., E3530/2019 e.a. [et] E2893/2019 e.a.), à l'origine desquels se trouvaient dans chaque cas des procédures de recours pendantes devant le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) dans lesquelles les arrêts attaqués des tribunaux administratifs ont été rendus *avant* le prononcé de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Maksimovic e.a. et donc sans considération du raisonnement qui y a été suivi. Dans tous ces arrêts, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) a annulé les condamnations à une sanction et a précisé ce qui suit dans l'[OMISSIS]arrêt E2047/2019 du 27 novembre 2019 :

« [OMISSIS] **[Or. 10]** [OMISSIS] [pour l'essentiel, considérations de droit interne et référence à l'arrêt Maksimovic prononcé entre-temps] *Conformément à la jurisprudence de la Cour, toutes les juridictions des États membres sont [OMISSIS] tenues d'appliquer pleinement le droit de l'Union dans le cadre de leur compétence et d'assurer le plein effet des dispositions du droit de l'Union en laissant au besoin inappliquée, de leur propre autorité, toute disposition contraire du droit national. Dès lors, le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) doit prendre en considération l'illégalité constatée de l'application de la loi en vue de la mise en œuvre effective du droit de l'Union à tous les stades de la procédure, et ce même si l'interprétation correcte du droit de l'Union n'est devenue manifeste qu'au cours de la procédure devant le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle).* »

11. Les deux arrêts susmentionnés des plus hautes juridictions autrichiennes sont interprétés différemment. Eu égard à la formulation ci-dessus du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle), selon laquelle les juridictions doivent laisser *inappliquée*, de leur propre autorité, toute disposition contraire du droit national, certains ont conclu qu'à la différence du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) considère qu'il n'est pas permis de continuer à appliquer partiellement les sanctions concernées et qu'ainsi *aucune* sanction ne peut plus être imposée jusqu'à ce qu'une réglementation de remplacement soit adoptée. Si cette interprétation est correcte, la jurisprudence des plus hautes juridictions connaîtrait une divergence. Bien que la majorité des tribunaux administratifs déterminent les

sanctions en tenant compte de l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) Ra 2019/11/0033, celles-ci varient considérablement d'un cas à l'autre. Le montant global de la sanction, même si un grand nombre de travailleurs sont concernés, est actuellement fixé dans certains cas au niveau de la sanction minimale ou juste au-dessus [OMISSIS], dans d'autres cas, le montant global de la sanction est fixé de sorte qu'il correspond quasiment à la somme des sanctions individuelles qui auraient été imposées pour chaque infraction. Par dérogation à l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) Ra 2019/11/0033, certains juges administratifs, en interprétant librement l'arrêt de la Cour dans l'affaire Maksimovic e.a., continuent à infliger des sanctions cumulatives [OMISSIS]. En ce qui concerne les sanctions minimales, certains déduisent de l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) que des sanctions inférieures aux sanctions minimales prévues jusqu'alors par la loi sont tout-à-fait autorisées, mais la majorité en a conclu qu'il n'existe plus désormais de limite inférieure pour les sanctions. Dans de nombreux cas, d'autres recours dirigés contre les approches susmentionnées des tribunaux administratifs sont pendants devant les plus hautes juridictions et n'ont pas encore été tranchés. Souvent, [Or. 11] en particulier au niveau administratif, la délivrance des décisions est retardée autant que les délais de décision et de prescription le permettent.

En résumé, la situation actuelle est caractérisée par une *jurisprudence épars*e qui déborde largement le cas d'espèce et par l'*insécurité juridique* qui en résulte, situation qui est perçue comme insatisfaisante tant par l'administration et les juridictions chargées de l'application de la loi que par les justiciables.

IV.

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

12. Conformément à l'article 267 TFUE, pour qu'une demande de décision préjudicielle soit recevable, la juridiction de renvoi doit considérer que la résolution de la question préjudicielle est déterminante aux fins de sa décision, c'est-à-dire nécessaire pour lui permettre de rendre sa décision. Il s'agit d'un aspect qui relève de la seule appréciation de la juridiction de renvoi (arrêt [du 27 juin 1991,] Mecanarte, C-348/89, Rec. 1991, I-3277, EU:C:1991:278, point 47). [OMISSIS] [la juridiction de renvoi, en tant que juridiction qui ne statue pas en dernière instance, est habilitée à saisir la Cour à titre préjudiciel]

13. En l'espèce, les arrêts de la Cour directement pertinents sont ceux rendus dans les affaires Euro Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229), ainsi que dans l'affaire Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810), à l'origine desquelles l'on retrouve une problématique comparable tant en fait qu'en droit. Dans les arrêts Euro Team et Spirál-Gép, la Cour a considéré qu'un décret gouvernemental pris en application de la loi hongroise sur la circulation routière, lequel prévoyait une amende forfaitaire en cas de défaut de paiement des péages autoroutiers, graduée uniquement en fonction de la catégorie du véhicule (en l'occurrence,

environ 535 euros), était incompatible avec l'article 9 bis de la directive 1999/62/CE, car cette amende était due indépendamment de la nature et de la gravité de l'infraction et contrevenait ainsi à l'exigence de proportionnalité prévue par la directive. Cependant, puisque le législateur national hongrois avait tardé à adopter une réglementation de remplacement conforme au droit de l'Union, la disposition en cause relative aux amendes est restée en vigueur pendant plusieurs mois encore et était toujours formellement applicable dans l'affaire à l'origine de l'arrêt *Link Logistic N&N*. Pour cette raison, une autre juridiction hongroise a saisi la [Or. 12] Cour dans cette procédure afin d'obtenir des indications supplémentaires sur la manière dont il convenait de procéder, du point de vue du droit de l'Union, pendant la période transitoire comprise entre la constatation de l'incompatibilité de la réglementation nationale avec le droit de l'Union et l'adoption d'une nouvelle réglementation par le législateur national, en particulier sur la question de savoir si elle était autorisée, voire obligée, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce (quelques minutes après avoir parcouru le tronçon autoroutier à péage, le chauffeur du camion a acquitté le montant du péage qu'il avait involontairement omis de payer auparavant), d'infliger une amende inférieure à celle qui continue de s'appliquer en vertu de la loi. Le gouvernement hongrois faisait valoir que les questions préjudicielles étaient irrecevables car il n'appartenait pas à la Cour d'interpréter le droit national conformément à la directive.

14. La Cour n'a pas fait droit à l'exception d'irrecevabilité et a indiqué ce qui suit dans l'arrêt C-384/17 (points 37 à 39) :

« Concernant la seconde fin de non-recevoir, il est certes de jurisprudence constante qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation de dispositions nationales, une telle interprétation relevant en effet de la compétence exclusive des juridictions nationales (arrêt du 5 juin 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, point 32).

Il convient, cependant, de constater que les questions, telles qu'elles ont été formulées par la juridiction de renvoi, concernent l'interprétation non pas du droit hongrois, mais du droit de l'Union, plus particulièrement de l'exigence de proportionnalité, telle que prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62, ainsi que des conséquences qui découlent de l'arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229), ce qui relève de la compétence de la Cour.

Eu égard à ce qui précède, il convient de considérer les questions posées comme étant recevables. »

15. À la lumière de cette jurisprudence, il y a donc lieu de partir du principe que les questions préjudicielles sont, en l'espèce, également recevables et que la Cour est compétente pour y répondre. [Or. 13]

V.

Quant à la première question préjudicielle

16. S'il est exact que dans l'arrêt C-384/17, la Cour a déjà répondu par la négative à la question de la juridiction hongroise relative à l'article 9 bis de la directive 1999/62, il convient toutefois de relever que le libellé de l'article 9 bis de la directive 1999/62 est certes semblable, mais pas identique à celui de l'article 20 de la directive 2014/67/UE. De surcroît, pour déterminer si une disposition du droit de l'Union est, au sens de sa jurisprudence pertinente (arrêts du 19 janvier 1982, Becker [C-8/81, EU:C:1982:7, point 25] et du 15 avril 2008, Impact [C-268/06, EU:C:2008:223, points 56 et 57]), « [...] *du point de vue de son contenu, suffisamment claire, précise et inconditionnelle en tant qu'elle est de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'encontre de l'État* », et donc directement applicable, la Cour applique des critères tout-à-fait différents selon la finalité de la réglementation du droit de l'Union concernée et selon que la disposition en cause est une réglementation contenant une interdiction ou une autorisation (voir, pour plus de détails à ce sujet, les conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-384/17, ECLI:EU:C:2018:494, points 63 à 69).

17. La comparaison des arrêts de la Cour dans les affaires Euro Team et Spirál-Gép avec ceux rendus dans les affaires *Maksimovic e.a., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108] et *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 et C-494/19, ECLI:EU:2019:1103] montre précisément que la Cour peut également parvenir à des résultats plutôt différents lorsqu'elle applique des régimes de sanctions semblables prévus dans des directives en examinant des réglementations nationales. En effet, en ce qui concerne la réglementation hongroise sur les amendes, ce n'était pas leur montant absolu qui était sur la sellette, mais l'absence de différenciation dans la disposition relative aux sanctions, qui ne prévoyait pas d'échelle des sanctions ni aucune autre possibilité de tenir compte des circonstances particulières du cas d'espèce lors de la détermination de la sanction. En revanche, dans l'[ordonnance] rendue dans la présente affaire et dans les décisions préjudicielles précitées, la Cour n'a pas condamné le défaut de précision des dispositions autrichiennes pertinentes sur les sanctions, mais a estimé – pour simplifier – que la combinaison de sanctions minimales élevées, de sanctions individuelles à imposer de manière cumulative et de l'absence de plafond pour le montant de la sanction globale qui en résulte constitue, selon la Cour, une sanction disproportionnée. Par conséquent, ces arrêts fixent des exigences respectives tout-à-fait différentes pour le législateur national qui élabore une réglementation de remplacement conforme au droit de l'Union ainsi que pour les juridictions et autorités administratives qui, pendant la période transitoire jusqu'à l'adoption de [Or. 14] cette réglementation de remplacement, sont confrontées à la question de savoir si les dispositions sur les sanctions que la Cour a jugées contraires au droit de l'Union peuvent continuer à être appliquées, et le cas échéant, sous quelle forme.

18. Pour les raisons exposées ci-dessus, la juridiction de renvoi estime donc nécessaire de saisir la Cour de cette question. La question n'est pas de nature hypothétique, puisque la réponse de la Cour a une incidence directe sur le montant de l'amende qui pourrait, ou ne pourrait plus, être désormais infligé aux requérants au principal. En outre, pour les raisons décrites au point 11, la réponse à cette question revêt de l'importance pour un grand nombre de procédures au-delà de la procédure au principal, en vue de remédier à l'insécurité juridique et à l'incohérence de la jurisprudence actuelles.

Quant à la deuxième question préjudicielle

19. Si la Cour devait répondre par « non » à la première question préjudicielle, il en résulterait d'abord que les parties à la procédure au principal n'en tireraient aucun droit d'invoquer l'article 20 de la directive 2014/67/UE devant l'administration et les juridictions nationales.

20. Cela n'exonère toutefois pas les États membres, y compris leurs juridictions, de l'obligation de transposer la directive. En effet, selon une jurisprudence constante, l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TUE et de l'article 288 TFUE, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, aux autorités juridictionnelles (voir, notamment, arrêts [du 14 septembre 2016,] Martínez Andrés et Castrejana López, C-184/15 et C-197/15, EU:C:2016:680, point 50 ainsi que jurisprudence citée, et [du 24 janvier 2018,] Pantuso e.a., C-616/16 et C-617/16, EU:C:2018:32, point 42).

21. En vue d'exécuter cette obligation, le principe d'interprétation conforme requiert que les autorités nationales fassent tout ce qui relève de leur compétence en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, afin de garantir la pleine effectivité du droit de l'Union et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celui-ci **[Or. 15]** (voir, notamment, arrêts [du 13 juillet 2016,] Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, point 43, ainsi que [du 28 juin 2018,] Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, point 70 et jurisprudence citée).

22. Le principe d'interprétation conforme du droit national au droit de l'Union connaît cependant certaines limites. Ainsi, l'obligation, pour le juge national, de se référer au contenu du droit de l'Union lorsqu'il interprète et applique les règles pertinentes du droit interne est limitée par les principes généraux du droit et ne peut servir de fondement à une interprétation *contra legem* du droit national (voir, notamment, arrêt Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, point 44).

23. Dans l'affaire Link Logistik, l'avocat général a défendu la position selon laquelle il serait disproportionné de conclure que jusqu'à l'adoption d'une réglementation en remplacement de l'actuelle disposition sur les amendes, les juridictions hongroises ne peuvent plus infliger aucune sanction (point 90). Après tout, le non-paiement du péage autoroutier constitue une infraction et les juridictions nationales devraient être autorisées à *modérer* l'amende pendant la période de transition. Les montants indiqués dans la législation nationale reconnus contraires au droit de l'Union doivent être considérés comme un simple *seuil maximum*, qui peut être réduit dans des cas individuels (points 95 et 96).

24. Dans son arrêt du 4 octobre 2018, la Cour n'a toutefois *pas* suivi l'opinion de l'avocat général et a motivé comme suit sa réponse à la question préjudicielle posée :

« Le juge national doit, en vertu de son obligation de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette disposition, interpréter le droit national de manière conforme à cette dernière, ou, si une telle interprétation conforme n'est pas possible, laisser inappliquée toute disposition nationale dans la mesure où l'application de celle-ci, dans les circonstances de l'espèce, aboutirait à un résultat contraire au droit de l'Union. »

*Toutefois, ce principe d'interprétation conforme du droit national connaît certaines limites. Ainsi, l'obligation, pour le juge national de se référer au contenu du droit de l'Union lorsqu'il interprète et applique les règles pertinentes du droit interne est limitée par les principes généraux du droit et ne peut servir de fondement à une interprétation *contra legem* du droit national (voir, notamment, arrêt du 13 juillet 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, point 44). [Or. 16]*

*Or, sous réserve des vérifications à effectuer par le juge de renvoi, il ressort du dossier soumis à la Cour qu'une interprétation conforme du droit national à l'article 9 bis de la directive 1999/62 serait susceptible de donner lieu à une interprétation *contra legem* en ce que ce juge devrait réduire le montant de l'amende infligée à la requérante au principal alors même que la réglementation hongroise relative aux infractions routières indique précisément le montant des amendes sans prévoir de possibilité de réduction de ces dernières ou exiger qu'elles soient conformes au principe de proportionnalité. » (points 59 et 60)*

25. À la lumière de cette jurisprudence de la Cour, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant au point de savoir si, au bout du compte, la sanction qui doit désormais être déterminée dans la procédure au principal en tenant compte de l'arrêt Ra 2019/11/0033 du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) ne constituerait pas également une application du droit *contra legem*. Après tout, tant l'obligation légale d'infliger les sanctions « *par travailleur concerné* » que les sanctions minimum indiquées pour chaque cas sont des formulations législatives claires et non ambiguës qui ne peuvent être interprétées autrement. Dans l'affaire Link Logistik, l'avocat général a relevé, dans le cadre de son raisonnement relatif aux limites de l'interprétation conforme au droit de l'Union (points 56 à 60), en se

référant aux conclusions de l’avocat général Sharpston dans l’affaire Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, point 55), qu’« [u]ne règle imposant “d’être A” ne saurait subitement devenir “être non A”. »

26. En ce qui concerne l’approche à retenir désormais concernant les *sanctions* légales *minimales*, le raisonnement du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), reproduit au point 8 ci-dessus, doit manifestement être compris en ce sens que cette juridiction est d’avis que le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) a appliqué à tort les sanctions légales minimales du quatrième taux de l’article 7i, paragraphe 4, de l’AVRAG (4 000,00 euros) au regard de l’arrêt de la Cour dans l’affaire Maksimovic. Il ressort de la motivation de l’arrêt que le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) avait infligé, dans tous les points du dispositif, des amendes *supérieures* à l’amende minimale, à savoir 25 x 6 000,00 euros, et avait précisé à cet égard, dans la motivation, qu’une réduction de ces amendes n’était pas possible, car elles étaient « *de toutes façons [fixées] au niveau le plus bas du cadre légal de sanction* ». Si le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a jugé le montant de cette sanction illégal, cela ne peut être compris que comme signifiant que ce « *cadre légal de sanction le plus bas* », à savoir la sanction minimale respective du taux de sanction applicable, ne peut plus être utilisé comme base de calcul de la sanction, avec pour **[Or. 17]** conséquence que désormais, une sanction *inférieure* peut être imposée même dans les cas où le droit applicable ne permet pas de réduire la sanction minimale parce que les conditions des articles 20 et 45, paragraphe 1, point 4, du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal) ne sont pas réunies. En substance, cette approche visant une interprétation conforme au droit de l’Union correspond à celle que l’avocat général, dans l’affaire Link Logistik, a considérée comme autorisée, mais que la Cour n’a pas suivie. En effet, comme dans cette affaire, il résulte d’une telle approche qu’une amende dont le montant est déterminé de manière non équivoque par le droit national (*Link Logistik*) ou, comme en l’espèce, une amende minimale dont le montant est précisément quantifié, est fixée en-dessous de ce minimum en dépit du libellé clair de la loi.

27. La question de savoir si la juridiction de renvoi est effectivement autorisée à procéder de la manière décrite ci-dessus ou si les dispositions pertinentes sur les sanctions doivent être laissées inappliquées dans leur intégralité, au sens du dispositif de l’arrêt de la Cour dans l’affaire Link Logistik, au motif que les limites de l’interprétation conforme au droit de l’Union seraient ainsi franchies et que, si une sanction minimale inférieure ou même non prévue devait être infligée à la discrétion du juge concerné, il y aurait en réalité activité législative dissimulée et création de droit prétorien, est directement pertinente pour le litige au principal. Comme cela a déjà été expliqué dans le premier volet de la procédure, au point 16 de la demande de décision préjudicielle du 9 octobre 2018, la sanction légale minimale a déjà été imposée dans la procédure au principal sur tous les points de la décision administrative sur les sanctions attaquée dans le recours. De surcroît, étant donné qu’après examen de l’affaire par le tribunal administratif, il est déjà établi que les conditions pour une réduction de la sanction minimale prévue par

les dispositions du droit national [articles 20 et 45, paragraphe 1, point 4, du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal)] ne sont pas remplies, une nouvelle réduction des amendes infligées ne serait donc possible que si l'approche décrite ci-dessus est conforme au droit de l'Union.

28. C'est toutefois pour une autre raison encore qu'une application du droit qui façonne ce dernier de telle manière paraît préoccupante. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour citée ci-dessus, le principe de l'interprétation conforme au droit de l'Union trouve ses limites, notamment, dans les *principes généraux du droit* qui, dans l'ordre juridique autrichien, comprennent en tout cas le *principe d'égalité* et le *principe de légalité*. Le principe de légalité est interprété, précisément dans le domaine du droit pénal, de manière très stricte par le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) (G49/2017 e.a.) de sorte que des limites étroites sont imposées au juge lorsqu'il applique la loi. Comme déjà indiqué à titre introductif au point 11, la pratique jurisprudentielle actuelle est déjà caractérisée par un manque d'uniformité préoccupant sous l'angle du principe d'égalité, ainsi que par une détermination de la sanction au cas par cas qui se rapproche du système de case law [Or. 18], ce qui est totalement étranger au système juridique autrichien, en particulier dans le domaine de la justice pénale.

29. Le tribunal administratif se demande également si le dispositif de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Maksimovic en ce qui concerne les peines privatives de liberté de substitution et la contribution aux frais, ainsi que le dispositif dans l'ordonnance C-645/18 en cause en l'espèce dont le libellé est identique en ce qui concerne la contribution aux frais, doit effectivement être compris en ce sens que l'infliction de toute peine privative de liberté de substitution et de toute contribution aux frais est contraire au droit de l'Union, ou en ce sens que cette infliction est contraire au droit de l'Union seulement si – comme c'est le cas en l'espèce – l'application par cumul de l'article 16 du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal) ainsi que de l'article 52 du Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (loi sur la procédure des tribunaux administratifs) aboutit, en l'absence de plafond, à une peine privative de liberté de substitution totale disproportionnée ou à une contribution aux frais totale disproportionnée. Il ressort des affaires au principal, par exemple dans l'affaire C-146/18, que le requérant dans cette affaire risquait quand même une peine totale de 1 736 jours d'emprisonnement et, en cas de rejet complet de son recours devant le tribunal administratif régional, une [condamnation à une] contribution totale aux frais de procédure de plus de 500 000,00 euros. En outre, il ressort notamment des motifs de cette demande de décision préjudicielle que les doutes de la juridiction de renvoi ne portaient pas sur la conformité au droit de l'Union de la peine privative de liberté de substitution en tant que telle, limitée à deux semaines en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du Verwaltungsstrafgesetz (loi sur le droit administratif pénal), mais sur les conséquences de son application par cumul en l'espèce ainsi que, en ce qui concerne la contribution aux frais de procédure en vertu de l'article 52 du Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (loi sur la procédure des tribunaux administratifs), sur le fait que cette contribution atteignait en l'absence de plafond légal pour la combinaison, comme en l'espèce, d'amendes

individuelles élevées et de points du dispositif nombreux, un montant total paraissant disproportionné.

VI.

30. L'ensemble des autorités administratives et des juridictions des États membres sont tenues d'appliquer le droit, dans son intégralité, en conformité avec les directives, de manière à ce que l'objectif de la directive ne soit pas mis en péril par l'interprétation du droit national (voir arrêt [du 10 avril 1984,] von Colson et Kamann, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153). Étant donné qu'une application correcte du droit de l'Union n'apparaît pas suffisamment manifeste pour écarter tout doute raisonnable et qu'il n'est donc pas possible d'interpréter le droit national conformément à la directive, les questions préjudicielles sont déférées en application de l'article 267 TFUE en vue d'une décision à titre préjudiciel.

Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie)

[OMISSIS] [signature] [Or. 19]

[OMISSIS] [annexes et notification]