

Lutte contre la fraude dans le secteur du transport terrestre – Sanctions infligées en cas d'infractions à l'obligation de présentation de feuilles d'enregistrement pour la journée du contrôle et les 28 jours précédents⁽¹⁾

Marc Morsa⁽²⁾

I. Introduction : vers un cadre légal européen visant à de meilleures conditions de travail et de repos des chauffeurs routiers, une meilleure application des règles et une concurrence plus loyale entre opérateurs de transport routier ?

1. Le secteur du transport international routier de marchandises est particulièrement sensible à la fraude. Les opportunités offertes par

la réglementation européenne en matière de cabotage comme le manque de clarté en ce qui concerne l'application du régime de détachement des travailleurs ont pu en effet conduire au développement de pratiques d'optimisation sociale et de phénomènes de concurrence déloyale⁽³⁾.

2. La création d'un marché unique européen des transports routiers n'est pas possible sans une harmonisation des dispositions légales dans les États membres (Titre VI du TFUE, « Les transports », articles 90 à 100). C'est pour cette raison que

(1) Observations sous C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, publié dans le présent numéro, pp. 107-114.

(2) Collaborateur scientifique, Centre Crides (UCLouvain), conseiller en stratégies internationales, senior Legal Officer, SPF Sécurité sociale. La présente contribution comprend les opinions personnelles de son auteur et n'engage en rien la responsabilité de l'employeur duquel il relève. L'auteur peut être contacté à l'adresse électronique suivante : marc.morsa@skynet.be ou marc.morsa@uclouvain.be.

(3) Sénat de France, session ordinaire de 2018-2019, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les normes sociales européennes applicables au secteur des transports, par F. Keller et D. Marie ; M. MORSA, « Dumping social dans le secteur du transport européen – Appel à un meilleur encadrement européen des pratiques sociales ? », *J.T.T.*, 2014/26, n° 1200, pp. 421-430. J. BUELENS et L. MICHIELSEN, « Social dumping: a symptom of the European construction. An exploratory study of social dumping in road transport », in *From Social Competition to Social Dumping*, Intersentia, Cambridge, Antwerp et Portland, 2016, pp. 33-62. N. VANTILBORGH, « Lutte contre le dumping social dans le transport routier : une approche policière », *Dr. pén. entr.*, 2015/3, pp. 183-203. M. HOUWERIJ, « Regime shopping across (blurring) boundaries », in *Regulating transnational labour in Europe: the quandaries of multilevel governance*, 2014, pp. 95-130.

l'Union a adopté des mesures de nature fiscale, technique, administrative et sociale⁽⁴⁾. Une politique commune des transports routiers préservant des conditions équitables de concurrence et garantissant la libre prestation de services nécessite une harmonisation des dispositions juridiques en vigueur dans les États membres (article 91 TFUE). Cela est valable non seulement pour la fiscalité (TVA, taxes sur les véhicules et taxes sur les carburants) et les aides d'État, mais également pour les spécifications techniques (dimensions et poids maximaux autorisés), les dispositions sociales et les mesures de protection de l'environnement.

3. Petit rappel historique. Le secteur des transports avait été exclu de la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail⁽⁵⁾. La directive 2002/15/CE du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier⁽⁶⁾ vise à établir des exigences minimales en matière d'aménagement du temps de travail afin d'améliorer la santé et la sécurité des conducteurs. Le temps de travail hebdomadaire moyen s'élève, selon la directive, à 48 heures. Il peut toutefois atteindre 60 heures, pour autant que la durée hebdomadaire moyenne calculée sur quatre mois ne dépasse pas 48 heures. La durée maximale de conduite journalière et hebdomadaire, les pauses et la durée minimale du repos journalier sont régies par le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars

2006⁽⁷⁾, abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985⁽⁸⁾. Dans le secteur du transport routier, les chauffeurs sont soumis à des temps de conduite et de repos réglementés par la législation européenne. Un règlement fixe les périodes de conduite et de repos et détermine les conditions dans lesquelles doivent être pris les temps de repos hebdomadaires⁽⁹⁾. Ainsi, les chauffeurs ne sont pas autorisés à prendre leur long repos hebdomadaire à bord de la cabine. L'objectif de cette mesure vise notamment à protéger les travailleurs en évitant qu'ils ne soient trop longtemps loin de chez eux et leur assure des conditions de travail décentes. Le règlement s'applique aux conducteurs assurant le transport de marchandises (véhicules de plus de 3,5 tonnes) ou de voyageurs (véhicules de plus de neuf places). Il a aussi établi des pauses plus fréquentes ainsi qu'amélioré et simplifié les possibilités de contrôle et de sanction.

Le règlement (CE) n° 561/2006⁽¹⁰⁾ a également modifié le règlement (CEE) n° 3821/85 du 20 décembre 1985⁽¹¹⁾ et rendu le tachygraphe numérique obligatoire. Étant donné qu'il ne peut être trafiqué, le tachygraphe facilite la détection des violations de la législation sociale de l'Union. La directive 2006/22/CE du 15 mars 2006 établit les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements précités et fixe le nombre minimal de contrôles (au moins 3% des journées de travail des conducteurs en 2010) que les États membres sont tenus d'effectuer pour vérifier le

- (4) Fiches techniques sur l'Union européenne de Christina RATCLIFF, « Transports routiers : harmonisation de la législation », février 2018, p. 1.
- (5) Directive 93/104/CE du Conseil, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, J.O., n° L 307 du 13 décembre 1993, pp. 0018-0024.
- (6) Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, J.O., n° L 080 du 23 mars 2002, pp. 0035-0039.
- (7) Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O., n° L 102/1 du 11 avril 2006.
- (8) Règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, J.O., n° L 370 du 31 décembre 1985, pp. 0001-0007.
- (9) Règlement n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 du Conseil et 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil. Règlement porté en exécution dans le droit national belge par l'arrêté royal du 9 avril 2007.
- (10) Selon R. BIEBER et F. MAIANI, *Droit européen des transports*, 2^e éd., Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2013, 315 pages, « Ce règlement constitue la base de ce que certains définissent comme l'acquis social en matière de temps de conduite et de repos ». Voy. A. MORTIER et M. GRATIA, « Le transport routier international : détermination de la législation sociale applicable et problématiques de droit national », *Orientations*, 2015/10, pp. 20 et s. Voy. également F. VANDEN BOGAERDE, « Le transport routier – Les temps de conduite et de repos », *Dr. pén. entr.*, 2011, pp. 135 et s.
- (11) Règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, J.O., n° L 370 du 31 décembre 1985, pp. 0008-0021.

respect des temps de conduite, de pause et de repos. Le règlement (CE) n° 561/2006 est également lié au règlement (UE) n° 165/2014 qui définit les exigences relatives aux tachygraphes⁽¹²⁾. Le remplacement des tachygraphes analogiques par des tachygraphes numériques permettra progressivement de contrôler plus rapidement et plus précisément un plus grand volume de données et les États membres seront ainsi en mesure de procéder à davantage de contrôles.

Dans le cadre du paquet « transports routiers » de 2009, le règlement (CE) n° 073/2009 du 21 octobre 2009⁽¹³⁾ a modifié le règlement (CE) n° 561/2006 afin de réintroduire la « règle des 12 jours », qui donne la possibilité aux conducteurs assurant un seul service occasionnel de transport de voyageurs de repousser leur temps de repos hebdomadaire de 12 jours consécutifs au maximum (au lieu d'un maximum de six jours), à condition qu'il s'agisse d'un service de transport international occasionnel de voyageurs incluant au moins une période de repos de 24 heures. En outre, la dérogation ne devrait être permise que dans des conditions strictes qui garantissent la sécurité routière et fixent pour les conducteurs l'obligation de prendre des périodes de repos hebdomadaires immédiatement avant et après ce service. D'autres conditions s'ajoutent à partir du 1^{er} janvier 2014 : le véhicule devra être équipé d'un tachygraphe numérique et, en cas de conduite entre 22 heures et 6 heures, soit

la période de conduite du même conducteur sera réduite à 3 heures, soit il y aura plusieurs conducteurs à bord du véhicule. La législation en matière de transport routier, telle que la directive 2002/15/CE⁽¹⁴⁾ et la directive 2006/22/CE⁽¹⁵⁾, complète le règlement (CE) n° 561/2006⁽¹⁶⁾, notamment en ce qui concerne les règles relatives au temps de travail et le contrôle de leur application.

4. Le 31 mai 2017, la Commission a présenté son paquet législatif « L'Europe en mouvement », qui comprend une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes⁽¹⁷⁾. Dans le cadre de son paquet « L'Europe en mouvement » de 2017, la Commission a aussi présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier⁽¹⁸⁾. Cette proposition qualifiée de « paquet mobilité » contenait ainsi un ensemble de trois propositions législatives sur les temps de conduite et

(12) Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O., n° L 60/1 du 28 février 2014.

(13) Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O., n° L 300/88 du 14 novembre 2009.

(14) Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, J.O., n° L 080 du 23 mars 2002, pp. 0035-0039.

(15) Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O., n° L 102/35 du 11 avril 2006.

(16) Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O., n° L 102/1 du 11 avril 2006.

(17) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes, COM/2017/0277 final - 2017/0122 du 31 mai 2017.

(18) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier, COM/2017/0278 final - 2017/0121, 31 mai 2017.

de repos, le détachement de conducteurs et l'accès à la profession et le cabotage, dans le cadre du train de mesures « L'Europe en mouvement ». En avril 2019, le Parlement a adopté une décision sur les deux propositions en première lecture. En septembre 2019, la commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement a décidé d'ouvrir des négociations interinstitutionnelles. En juillet 2020, le Parlement a terminé sa deuxième lecture, ce qui a conduit à l'adoption de l'acte et à sa publication au *Journal officiel*⁽¹⁹⁾.

Au terme de trois années d'intenses négociations, l'adoption de ce paquet législatif devrait se traduire par des améliorations des conditions de travail et de repos des chauffeurs routiers, une meilleure application des règles et une concurrence plus loyale entre opérateurs de transport routier. Rappelons au passage que la réforme des règles encadrant le transport routier – ou « paquet mobilité » pour reprendre le jargon bruxellois – est le « match retour » de la révision de la directive sur les travailleurs détachés. En effet, pour parvenir à conclure cette dernière en mai 2018, l'exclusion du transport routier de son champ d'application avait été décidée. Une demande expresse de la péninsule ibérique et des pays d'Europe de l'Est, où ce secteur d'activité représente jusqu'à 12% du PIB comme en Lituanie, à laquelle avaient consenti les pays d'Europe de l'Ouest, dont la France et l'Allemagne notamment. Sans entrer dans le détail de l'analyse de ces nouvelles dispositions, soulignons que ces dernières encadrent les règles du temps et des conditions de repos des chauffeurs, d'application du détachement des travailleurs et du cabotage (opérations de transport effectuées dans un autre pays de l'UE après une livraison transfrontalière). S'agissant du repos hebdomadaire obligatoire (45 heures consécutives minimum), les règles actuelles prévoient que les chauffeurs ne peuvent pas rester en cabine. Les routiers doivent avoir accès à des aires de repos équipées et dédiées à cet effet ou être logés à l'hôtel par leur employeur. Par ailleurs, les chauffeurs doivent pouvoir rentrer à leur domicile au moins toutes les quatre semaines (trois semaines s'ils prennent deux temps de repos hebdomadaires raccourcis à 24 heures). Jusqu'en juillet

2020, les règles étaient telles que les routiers pouvaient être tenus éloignés de chez eux pendant des mois. Cette législation s'applique depuis août 2020. En matière de cabotage, le paquet mobilité autorise toujours les opérations de cabotage, activité souvent accusée de représenter une concurrence déloyale pour les entreprises et conducteurs nationaux. Mais selon le nouveau règlement, un délai de carence de 4 jours doit être respecté entre chaque opération de ce type dans un même État membre de l'UE avec le même véhicule. Afin d'éviter la fraude, les camions doivent être équipés de tachygraphes, qui enregistrent les activités des camions. Enfin, en matière de détachement, l'application des règles de la directive sur les travailleurs détachés au transport routier était le point le plus litigieux du paquet mobilité. Les pays d'Europe de l'Est ainsi que l'Espagne et le Portugal souhaitaient une réglementation spécifique pour ce secteur dont les travailleurs sont, par définition, mobiles. Ainsi l'entrée du transport routier dans le champ d'application de la directive sur le détachement n'a été acceptée par les eurodéputés qu'à une courte majorité et en échange d'importantes exceptions. En effet, les livraisons bilatérales ne sont, par exemple, pas concernées par le champ d'application de la directive. De plus, les chauffeurs ne sont considérés comme des travailleurs détachés qu'à partir du troisième jour de travail dans un autre pays. Par ailleurs, le paquet mobilité implique une lutte renforcée contre les entreprises « boîtes aux lettres », c'est-à-dire immatriculées dans un pays à la réglementation avantageuse, mais où elles n'ont pas d'activité réelle. Désormais, les sociétés de transport routier auront pour obligation de justifier une activité importante dans leur État d'enregistrement et d'assurer le retour de leurs camions à leurs centres opérationnels au moins toutes les huit semaines.

5. Ce bref rappel de la composante sociale du cadre légal européen applicable aux transporteurs routiers permet de mieux saisir le contexte (ainsi que l'importance de ce dernier) dans lequel s'inscrit l'affaire dont a eu à connaître la Cour de justice dans son arrêt du 24 mars 2021⁽²⁰⁾ (I). Les demandes de décisions préjudicielles portées devant la Cour de justice de l'Union portent sur l'interprétation

(19) Directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012, J.O., n° L 249/49 du 31 juillet 2020.

(20) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233.

de l'article 15, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route tel qu'applicable au moment des faits⁽²¹⁾. Nous rappellerons succinctement la situation factuelle à l'origine de cette affaire ainsi que la substance de la question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi (II) avant d'exposer les étapes pertinentes du raisonnement développé par la Cour de justice dans son arrêt (III). Nous terminerons, enfin, par quelques conclusions (IV).

II. La situation factuelle en cause

6. À la suite de deux contrôles routiers, les autorités nationales compétentes ont infligé plusieurs sanctions administratives à MI (affaire C-870/19) et TB (affaire C-871/19)⁽²²⁾, en leur qualité de conducteurs de véhicules de transport par route – pour ne pas avoir produit les feuilles d'enregistrement du tachygraphe (analogique) installé

dans leur véhicule concernant la journée en cours et plusieurs des 28 journées précédentes – au titre d'un certain nombre d'infractions à la loi italienne n° 727/1978⁽²³⁾. Leurs deux recours ayant été rejetés en première instance, MI et TB ont interjeté appel devant le Tribunale di Firenze (tribunal de district de Florence) qui, après avoir constaté qu'ils n'avaient commis qu'une seule infraction à la loi n° 727/1978, à savoir ne pas avoir été en mesure de présenter les documents requis relatifs à la période concernée, a, partant, ramené leur condamnation à une seule sanction.

7. Par conséquent, la préfecture de Florence⁽²⁴⁾ a formé un pourvoi contre chacun des deux arrêts devant la Corte suprema di cassazione⁽²⁵⁾ (Cour suprême de cassation – la « juridiction de renvoi ») qui, après avoir joint les deux procédures, a décidé de les suspendre compte tenu de la nécessité d'interpréter la réglementation européenne pertinente et de demander à la Cour de justice si l'article 15, paragraphe 7, du règlement n° 3821/85⁽²⁶⁾⁽²⁷⁾ et l'article 19 du règlement

(21) J.O., 1985, L 370, p. 8, tel que modifié par le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 (J.O., 2006, L 102, p. 1).

(22) Les affaires C-870/19 et C-871/19 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et de l'arrêt par décision du président de la Cour du 23 décembre 2019.

(23) Sanction administrative infligée par la loi (italienne) n° 727/1978 mettant en œuvre le règlement n° 1463/70, tel que modifié et complété, concernant l'introduction d'un appareil de mesure spécial destiné à contrôler le respect des horaires de travail dans le secteur du transport routier, du 13 novembre 1978 (GURI n° 328, du 23 novembre 1978), qui dispose que toute personne qui contrevient aux dispositions du règlement n° 1463/70, tel que modifié et complété, ainsi qu'aux dispositions de cette loi et de ses règlements d'application pour lesquelles aucune sanction spécifique n'est prévue, fera l'objet d'une sanction administrative.

(24) Bureau territorial du gouvernement de Florence.

(25) À l'appui de ses deux pourvois, la préfecture fait valoir que, lorsque le conducteur n'est pas en mesure de produire un certain nombre des feuilles d'enregistrement du tachygraphe installé à bord du véhicule en ce qui concerne la journée en cours et les 28 jours précédents, ce conducteur ne doit pas se voir infliger une sanction unique du chef d'une infraction unique, mais plusieurs sanctions portant sur chacune des périodes plus brèves comprises dans cette période globale couvrant la journée en cours et les 28 jours précédents et pour lesquels ledit conducteur n'est pas en mesure de produire ces documents.

(26) L'article 3, § 1^{er}, du règlement n° 3821/85 prévoit que le tachygraphe contrôle est installé et utilisé sur les véhicules affectés au transport par route de voyageurs ou de marchandises et immatriculés dans un État membre. Conformément à l'article 14, § 1-2, dudit règlement, l'employeur délivre aux conducteurs de véhicules équipés d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I un nombre suffisant de feuilles d'enregistrement, compte tenu du caractère individuel de ces feuilles, de la durée du service et de l'obligation de remplacer éventuellement les feuilles endommagées ou celles saisies par un agent chargé du contrôle. L'employeur ne remet aux conducteurs que des feuilles d'un modèle homologué aptes à être utilisées dans l'appareil installé à bord du véhicule. En outre, l'employeur et le conducteur veillent à ce que, compte tenu de la durée du service, l'impression sur demande (...) puisse s'effectuer correctement en cas de contrôle. En outre, l'entreprise conserve, par ordre chronologique et sous une forme lisible, les feuilles d'enregistrement, ainsi que les sorties imprimées chaque fois que de telles sorties imprimées sont produites en application de l'article 15, paragraphe 1, pendant au moins un an après leur utilisation et en remet une copie aux conducteurs concernés qui en font la demande. [...]. Suivant l'article 15, § 2, du règlement n° 3821/85, les conducteurs utilisent les feuilles d'enregistrement ou les cartes de conducteur chaque jour où ils conduisent, dès le moment où ils prennent en charge le véhicule. La feuille d'enregistrement ou la carte de conducteur n'est pas retirée avant la fin de la période de travail journalière, à moins que son retrait ne soit autrement autorisé. Aucune feuille d'enregistrement ou carte de conducteur ne peut être utilisée pour une période plus longue que celle pour laquelle elle a été destinée.

(27) Quant à l'article 15, § 7, a), du règlement n° 3821/81 (dans sa version applicable au moment des faits), ce dernier prévoyait que « Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle : i) les feuilles d'enregistrement de la semaine en cours

n° 561/2006⁽²⁸⁾,⁽²⁹⁾ doivent être interprétés en ce sens que, si le conducteur d'un véhicule de transport routier soumis à un contrôle ne présente pas les feuilles d'enregistrement de l'appareil de contrôle relatives à plusieurs jours d'activité au cours de la période couvrant le jour du contrôle et les 28 jours précédents, les autorités compétentes de l'État membre dans lequel le contrôle a été effectué doivent infliger à ce conducteur une seule sanction, pour une seule infraction, ou plutôt plusieurs sanctions distinctes pour plusieurs infractions distinctes, dont le nombre correspond à celui des feuilles d'enregistrement manquantes⁽³⁰⁾.

8. Pour être complets, soulignons la directive n° 2006/22 qui établit les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements

du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier⁽³¹⁾. L'article 9 de ladite directive concerne l'obligation pour les États membres de mettre en place un système de classification des entreprises par niveau de risque, fondé sur le nombre relatif et la gravité relative des infractions aux règlements [...] n° 3820/85 ou [...] n° 3821/85 commises par chaque entreprise. Une première liste d'infractions aux règlements [...] n° 3820/85 et [...] n° 3821/85 figure à l'annexe III de ladite directive. Cette annexe III intitulée « Infractions », comporte un tableau qui « contient des lignes directrices sur une échelle commune d'infractions aux règlements [...] n° 561/[2006] et [...] n° 3821/85, classées en différentes catégories en fonction de leur gravité ». Le

et celles qu'il a utilisées au cours des quinze jours précédents ; ii) la carte de conducteur s'il est titulaire d'une telle carte ; et iii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pendant la semaine en cours et pendant les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement [...] n° 561/2006. Toutefois, après le 1^{er} janvier 2008, les durées visées aux points i) et iii) couvrent la journée en cours et les 28 jours précédents. Sous le *litera* b), cet article 15, § 7, prévoyait que « b) Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I B, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle : i) la carte de conducteur dont il est titulaire ; ii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pour la semaine en cours et pour les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement [...] n° 561/2006 ; et iii) les feuilles d'enregistrement correspondant à la même période que celle visée au point ii), dans le cas où il aurait conduit, pendant cette période, un véhicule équipé d'un appareil d'enregistrement conforme à l'annexe I. Toutefois, après le 1^{er} janvier 2008, les durées visées au point ii) couvrent la journée en cours et les 28 jours précédents ». Enfin, l'article 15, paragraphe 7, *litera* c, prévoyait qu'« Un agent de contrôle habilité peut vérifier le respect du règlement [...] n° 561/2006 en analysant les feuilles d'enregistrement, les données affichées ou imprimées qui ont été enregistrées par l'appareil de contrôle ou par la carte de conducteur ou, à défaut, en analysant tout autre document probant témoignant du non-respect de dispositions telles que celles prévues à l'article 16, paragraphes 2 et 3 ».

(28) Le règlement n° 561/2006 fixe les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs assurant le transport de marchandises et de voyageurs par route afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre les modes de transport terrestre, en particulier en ce qui concerne le secteur routier, et d'améliorer des conditions de travail et la sécurité routière. Le présent règlement vise également à promouvoir de meilleures pratiques de contrôle et d'application des règles par les États membres et de meilleures méthodes de travail dans le secteur du transport routier (art. 1^{er}). L'article 6 dudit règlement fixe les durées maximales de conduite journalières, hebdomadaires et sur deux semaines consécutives, tandis que les articles 7 et 8 de celui-ci sont relatifs aux pauses et aux temps de repos.

(29) L'article 19, § 1^{er}, du règlement n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil disposait que « Les États membres établissent des règles concernant les sanctions pour infraction au présent règlement et au règlement [...] n° 3821/85 et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires. Aucune infraction au présent règlement ou au règlement [...] n° 3821/85 ne donne lieu à plus d'une sanction ou plus d'une procédure. Les États membres notifient à la Commission ces mesures ainsi que le régime des sanctions au plus tard à la date visée à l'article 29, second alinéa. La Commission informe les États membres en conséquence ». Le § 4 de l'article 19 du même règlement disposait que « Les États membres veillent à ce qu'un système de sanctions proportionné, qui peut inclure des sanctions financières, soit mis en place en cas d'infraction au présent règlement ou au règlement [...] n° 3821/85 par des entreprises ou des expéditeurs associés, chargeurs, tour-opérateurs, commissionnaires de transport, sous-traitants et agences employant des conducteurs qui leur sont associés ».

(30) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 31, reformulation de la demande de décision préjudicielle par la Cour de justice de l'UE.

(31) Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), J.O.U.E., L 102/35 du 11 avril 2006.

point 2 de ce tableau, intitulé « Groupes d'infractions au règlement [...] n° 3821/85 », comprend un point I, qui énumère sept types d'infractions à l'article 15, paragraphe 7, du règlement n° 3821/85, liées au défaut de présentation de documents et toutes qualifiées d'« infractions très graves ». La loi italienne de transposition n° 727/1978 disposait que « toute personne qui contrevient aux dispositions du règlement n° 1463/70, tel que modifié et complété, ainsi qu'aux dispositions de cette loi et de ses règlements d'application pour lesquelles aucune sanction spécifique n'est prévue, fera l'objet d'une sanction administrative ». Le montant maximal de cette sanction administrative correspondait au double du montant minimal de ladite sanction et ne dépasse pas 100 euros.

III. L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 24 mars 2021

A. L'article 15, paragraphe 7, sous a), du règlement n° 3821/85 établit une obligation unique pour l'ensemble de la période couvrant le jour du contrôle et les 28 jours précédents [...] de sorte que sa violation constitue une infraction unique et instantanée consistant dans l'impossibilité, pour le conducteur concerné, de produire, au moment du contrôle, tout ou partie de ces 29 feuilles d'enregistrement

9. La Cour de justice rappelle⁽³²⁾ les objectifs généraux sous-jacents aux règlements n°s 3821/85 et 561/2006 qui consistent, d'une part, à l'amélioration des conditions de travail des conducteurs auxquels s'appliquent ces règlements ainsi que de la sécurité routière en général et, d'autre part, à l'établissement de règles uniformes relatives aux durées de conduite et aux temps de repos des conducteurs ainsi que leur contrôle⁽³³⁾. Afin de concrétiser ces objectifs, les deux règlements précités prévoient un ensemble de mesures, notamment des règles uniformes relatives aux durées de conduite et aux temps de repos des conducteurs ainsi que leur contrôle, dont le respect doit être

garanti par les États membres par l'application d'un système de sanctions pour toute infraction à ceux-ci.

10. Plus précisément encore s'agissant des objectifs de contrôle des temps de travail et de repos, le règlement n° 3821/85 prévoit l'introduction d'un appareil de contrôle (tachygraphe) dans le domaine des transports par route. Selon le législateur européen, cet appareil de contrôle est de nature à assurer un contrôle efficace des dispositions (relatives aux temps de travail et de repos) (considérant 3 dudit règlement). Le législateur estime aussi qu'un tel appareil peut contribuer sensiblement à la sécurité routière et à la conduite rationnelle du véhicule et qu'il est donc opportun que cet appareil enregistre automatiquement d'autres éléments tels que la vitesse et le parcours (considérant 7 dudit règlement). À cette fin, en vue de rencontrer de tels objectifs, le législateur européen considère que les employeurs et les conducteurs soient tenus de veiller au bon fonctionnement de l'appareil en exécutant avec soin les opérations requises par la réglementation. Suivant l'annexe I du règlement n° 3821/85, le tachygraphe installé à bord des véhicules de transport routier peut être analogique ou numérique, mais celui-ci doit permettre d'indiquer et d'enregistrer certaines données relatives à la marche de ces véhicules ainsi qu'aux périodes de conduite de leurs conducteurs. La différence existant entre les deux modes de fonctionnement d'un tachygraphe est que s'il s'agit d'un appareil de contrôle analogique, les données relatives à la marche de ces véhicules de transport routier ainsi qu'aux périodes de conduite de leurs conducteurs sont enregistrées sur une feuille d'enregistrement insérée dans l'appareil tandis que pour le mode numérique ces données sont stockées sur la carte du conducteur⁽³⁴⁾.

11. L'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 3821/85 dispose que les conducteurs doivent utiliser les feuilles d'enregistrement ou les cartes de conducteur chaque jour où ils conduisent, dès le moment où ils prennent en charge le véhicule, et que la feuille d'enregistrement ou la carte de conducteur n'est pas retirée avant la fin de la

(32) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 32.

(33) Voy., en ce sens, C.J.U.E., arrêt du 9 février 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, point 25.

(34) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, points 35-37.

période de travail journalière, à moins que son retrait ne soit autrement autorisé. En relation avec cette obligation, le conducteur d'un véhicule de transport routier muni d'un appareil de contrôle analogique doit présenter à la demande des autorités de contrôles (après le 1^{er} janvier 2008), les feuilles d'enregistrement de la journée en cours ainsi que des 28 jours précédents.

12. La Cour de justice de l'Union considère que l'article 15, paragraphe 7, a), du règlement n° 3821/85 établit une obligation unique couvrant l'ensemble de cette période totale et non pas plusieurs obligations distinctes au titre de chacune des journées visées ou au titre de chacune des feuilles d'enregistrement correspondantes⁽³⁵⁾. Par conséquent, déduit la Cour, la violation de l'obligation instaurée par l'article 15, paragraphe 7, sous a), du règlement n° 3821/85 *constitue une infraction unique et instantanée*, consistant dans l'impossibilité, pour le conducteur concerné, de présenter, au moment du contrôle, tout ou partie de ces 29 feuilles d'enregistrement. Cette *infraction ne saurait donner lieu qu'à une seule sanction*⁽³⁶⁾. En effet, souligne la Cour, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006, aucune infraction au règlement n° 3821/85 ne donne lieu à plus d'une sanction.

13. En outre, l'on aurait pu considérer que l'annexe III de la directive 2006/22⁽³⁷⁾ contredisait ceci et qu'ainsi la règle de droit n'était pas claire. Mais, la Cour indique alors que cette annexe ne visait pas à établir une liste précise et exhaustive des infractions aux règlements n°s 3821/85 et 561/2006, mais se bornait à établir, à destination des États membres, des lignes directrices sur une échelle commune d'infractions à ces règlements. Par conséquent, ces lignes directrices ne sauraient déroger à l'interprétation de l'article 15, paragraphe 7, sous a), du règlement n° 3821/85

déoulant de son libellé, telle qu'elle ressort [de l'article 19, § 1^{er}, du règlement 561/2006]⁽³⁸⁾ ».

B. Mémento de la Cour de justice de l'Union européenne sur la thématique de la sanction en cas de manquement à l'obligation de présentation de feuilles d'enregistrement pour la journée du contrôle et les 28 jours précédents

1. Un manquement à l'article 15, paragraphe 7, du règlement n° 3821/85 constitue une infraction grave qui requiert une sanction suffisamment élevée pour être dissuasive

14. La Cour de justice souligne qu'en vertu de l'article 19 du règlement n° 561/2006, les sanctions pour infraction aux règlements n°s 3821/85 et 561/2006 doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires. À cet égard, il importe de souligner qu'un manquement à l'article 15, paragraphe 7, du règlement n° 3821/85 ne saurait être considéré comme une infraction mineure⁽³⁹⁾. Par conséquent, la sanction prévue pour ce manquement doit être suffisamment élevée, eu égard à la gravité de cette infraction, afin que celle-ci puisse déployer un réel effet dissuasif. Ce manquement est « d'autant plus grave que le nombre de feuilles d'enregistrement qui ne peuvent être présentées par le conducteur est élevé ». En effet, un tel manquement empêche le contrôle effectif des conditions de travail des conducteurs et du respect de la sécurité routière sur plusieurs jours.

2. L'exigence de proportionnalité des sanctions imposées par l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 561/2007

15. Afin de rencontrer cette exigence de proportionnalité, la sanction doit être suffisamment

(35) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 39.

(36) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 40.

(37) Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil.

(38) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 42.

(39) Voy., en ce sens, arrêt du 9 février 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, points 33 et 34. À propos de cet arrêt, voy. R.J.G.M., WIDDERSHOVEN, « Administratiefrechtelijke beslissingen », *Rechtspraak bestuursrecht*, 2012, n° 56 ; F. PICOD, « Sanctions doublement disproportionnées », *La Semaine Juridique*, édition générale 2012, n° 8, p. 377 et F. GAZIN, « Proportionnalité des sanctions pénales nationales », *Europe*, 2012, Avril, Comm. n° 4, p. 15.

modulable en fonction de la gravité de l'infraction⁽⁴⁰⁾. Sur la base de ces principes, la Cour de justice précise que si le quantum de la sanction prévue par une législation nationale pour violation des obligations découlant de l'article 15, paragraphe 7, a), du règlement n° 3821/85 n'est pas suffisant pour avoir un effet dissuasif, la juridiction nationale serait tenue, en vertu du principe d'interprétation conforme du droit interne, de donner à ce droit, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union. L'application de ce principe par la juridiction nationale permet à cette dernière d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elle tranche le litige dont elle est saisie⁽⁴¹⁾.

3. Le principe de légalité des délits et des peines, consacré à l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

16. En outre, précise la Cour de justice, la juridiction nationale devra également veiller à respecter le principe de légalité des délits et des peines, consacré à l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce principe, tel qu'interprété par la Cour de justice, exige que la loi définisse clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale⁽⁴²⁾. Or, selon la Cour de justice, cette solution, puisqu'elle est prévue par l'article 19, § 1^{er}, du règlement n° 561/2006, est « conforme au principe de légalité des délits et des peines, consacré à l'article 49, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »⁽⁴³⁾. À l'inverse,

imposer plusieurs sanctions est contraire à la lettre de cet article et donc au principe de légalité des délits et des peines⁽⁴⁴⁾.

17. La Cour invite la juridiction nationale à trancher en fonction de ces principes afin d'assurer la pleine efficacité du droit de l'Union⁽⁴⁵⁾.

IV. Conclusions

18. Quel enseignement tiré de cet arrêt de la Cour de justice ? Selon la Cour, l'article 15, paragraphe 7, sous a), du règlement n° 3821/85 établit une obligation unique pour l'ensemble de la période couvrant le jour du contrôle et les 28 jours précédents, et non plusieurs obligations distinctes pour chacun des jours couverts ou chacune des feuilles d'enregistrement correspondantes, de sorte que sa violation constitue une infraction unique et instantanée consistant dans l'impossibilité, pour le conducteur concerné, de produire, au moment du contrôle, tout ou partie de ces 29 feuilles d'enregistrement. Cette infraction ne peut donc donner lieu qu'à une seule sanction qui, afin de respecter l'exigence de proportionnalité des sanctions imposées par l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 561/2006, doit être suffisamment modulable en fonction de la gravité de l'infraction.

19. Les infractions au règlement tachygraphe, au règlement n° 561/2006, à l'AETR ou à l'arrêté royal du 17 octobre 2016 constatées en Belgique ou dénoncées par l'autorité compétente d'un autre État membre ou d'un pays tiers, sont punies sur la base des articles 2 et 2bis de la loi du 18 février 1969 et des articles 4 et 4bis de la loi du 21 juin 1985, et ce même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers, selon qu'elles ont trait aux modalités d'utilisation du tachygraphe ou à ses caractéristiques techniques. La recherche et la constatation des

(40) Voy., en ce sens, arrêt du 9 février 2012, *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, points 33 et 41.

(41) Voy., en ce sens, C.J.U.E., arrêt du 15 octobre 2020, *Association française des usagers de banques*, C-778/18, EU:C:2020:831, point 59, voy. également, arrêts du 19 décembre 2013, *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, points 75 et 76, ainsi que du 24 juin 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, point 55.

(42) C.J.U.E., arrêt du 22 octobre 2015, *AC-Treuhand c. Commission*, C-194/14 P, EU:C:2015:717, point 40. L. Ibot, « Droit de l'Union européenne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. I, n° 1, 2018, pp. 191-202.

(43) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 49.

(44) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 50.

(45) C.J.U.E., arrêt du 24 mars 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze c. MI et TB*, C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 48.

infractions au règlement tachygraphe et au règlement n° 561/2006 reviennent au personnel du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale, aux agents de la Direction générale Transport routier et Sécurité routière, aux agents de l'Administration des Douanes et Accises et aux inspecteurs sociaux et contrôleurs sociaux de l'Inspection des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Ces derniers sont quant à eux compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions relatives aux temps de conduite et de repos ainsi qu'à la réglementation sur le temps de travail. Les agents de contrôle de la Direction générale de l'Inspection économique du SPF Économie sont également compétents. Tous peuvent immobiliser le véhicule conduit par l'auteur d'une infraction, aux frais et risque de celui-ci, jusqu'à ce qu'il soit remédié à la cause de l'infraction. Enfin, l'annexe IV de l'arrêté royal contient les nouveaux montants des amendes perçues en cas d'infraction

aux obligations relatives aux feuilles d'enregistrement, à l'installation ou à l'utilisation du tachygraphe, à la carte de conducteur et à l'impression des données enregistrées par le tachygraphe digital. Ces amendes varient entre 55 et 2.640 euros.

20. Avec l'entrée en vigueur à l'été 2020 du « paquet mobilité », dans le souci de lutter contre la fraude, les véhicules seront équipés de tachygraphes, qui enregistreront chaque passage de frontières. Il s'agit d'une très bonne décision, parce qu'elle va notamment assurer une meilleure traçabilité du véhicule qui effectue du transport routier transnational, mais qui ne sera généralisée à tous les véhicules qu'en 2025. Sur d'autres aspects telle que l'interdiction du repos hebdomadaire normal en cabine, on peut parler d'une avancée sociale incontestable, bien qu'en vérité il ne s'agit pas d'une innovation, mais d'une simple consolidation de la jurisprudence tirée de l'arrêt *Vaditrans BVBA*⁽⁴⁶⁾.

(46) C.J.U.E., arrêt du 20 décembre 2017, *Vaditrans BVBA c. Belgische Staat*, EU:C:2017:1012.