



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

4 octobre 2018 *

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Transport par route – Dispositions fiscales – Directive 1999/62/CE – Taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures – Péage – Obligation des États membres d'établir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives – Amende forfaitaire – Principe de proportionnalité – Applicabilité directe de la directive »

Dans l'affaire C-384/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely, Hongrie), par décision du 13 juin 2017, parvenue à la Cour le 27 juin 2017, dans la procédure

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N

contre

Budapest Rendőrfőkapitánya,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, MM. E. Levits, A. Borg Barthet, M^{me} M. Berger (rapporteur) et M. F. Biltgen, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement hongrois, par MM. G. Koós et M. Z. Fehér, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M. L. Havas et M^{me} J. Hottiaux, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 juin 2018,

rend le présent

* Langue de procédure : le hongrois.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 9 bis de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO 1999, L 187, p. 42), telle que modifiée par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2011 (JO 2011, L 269, p. 1) (ci-après la « directive 1999/62 »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (ci-après « Link Logistic N&N ») au Budapest Rendőrfőkapitánya (commissaire principal de police de Budapest, Hongrie) au sujet de l'infliction d'une amende à Link Logistic N&N pour avoir utilisé un tronçon autoroutier sans s'être acquittée de la redevance requise.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 1, 12 et 15 de la directive 1999/62 sont libellés comme suit :
 - « (1) considérant que l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres nécessite à la fois l'harmonisation des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs ;

[...]
 - (12) considérant que les distorsions de concurrence existantes ne peuvent être supprimées par la seule harmonisation des taxes ou des droits d'accises sur les carburants ; que cependant, en attendant que soient en place des formes de prélèvement techniquement et économiquement mieux appropriées, ces distorsions peuvent être atténuées par la possibilité de maintenir ou d'introduire des péages et/ou des droits d'usage pour l'utilisation des autoroutes ; qu'il y a lieu en outre d'autoriser les États membres à percevoir des droits pour l'utilisation de ponts, de tunnels et de cols de montagne ;

[...]
 - (15) considérant que les taux des droits d'usage doivent être fixés en fonction de la durée d'utilisation de l'infrastructure concernée et être différenciés en fonction des coûts engendrés par les véhicules routiers ».
- 4 L'article 1^{er}, premier alinéa, de cette directive dispose :

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

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

[...]

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

[...] »

6 Aux termes de l’article 7, paragraphe 1, de la directive 1999/62 :

« Sans préjudice de l’article 9, paragraphe 1 bis, les États membres peuvent maintenir ou introduire des péages et/ou des droits d’usage sur le réseau routier transeuropéen ou sur certains tronçons dudit réseau, ainsi que sur tout autre tronçon de leur réseau d’autoroutes qui ne fait pas partie du réseau routier transeuropéen, selon les conditions énoncées aux paragraphes 2, 3, 4 et 5 du présent article et aux articles 7 bis à 7 duodecies. Cela ne porte pas atteinte au droit des États membres, conformément au traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, d’appliquer des péages et/ou des droits d’usage sur d’autres axes routiers, pour autant que la perception de péages et/ou de droits d’usage sur ces autres axes ne présente pas de caractère discriminatoire à l’égard du trafic international et n’entraîne pas de distorsion de concurrence entre les opérateurs. »

7 L’article 9 bis de cette directive dispose :

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

Le droit hongrois

La loi relative à la circulation routière

8 L’article 20, paragraphe 1, du a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (loi no I de 1988 relative à la circulation routière, ci-après la « loi relative à la circulation routière ») dispose :

« Est passible d’une amende toute personne enfreignant les dispositions de la présente loi, d’actes législatifs ou réglementaires spécifiques et des actes de droit communautaire, concernant :

[...]

m) la redevance, proportionnelle à la distance parcourue, due pour l’utilisation d’un tronçon routier à péage.

[...] »

9 L’article 21 de la loi relative à la circulation routière prévoit :

« (1) L’exploitant du véhicule ou, dans le cas visé à l’article 21/A, paragraphe 2, la personne à qui le véhicule a été confié aux fins de son utilisation répond du respect, lors de l’exploitation ou de l’utilisation du véhicule, des règles, telles qu’établies par des dispositions particulières, relatives à

[...]

h) la redevance, proportionnelle à la distance parcourue, due pour l’utilisation d’un tronçon routier à péage.

[...]

(2) En cas de violation de l'une des règles visées au paragraphe 1, l'exploitant ou, dans le cas visé à l'article 21/A, paragraphe 2, la personne à qui le véhicule a été confié aux fins de son utilisation est passible d'une amende administrative d'un montant de 10 000 à 300 000 forints [hongrois (HUF) (environ 32 à 974 euros)]. Le gouvernement fixe par décret le montant des amendes susceptibles d'être infligées en cas d'infractions auxdites dispositions. Lorsqu'un même comportement constitue une infraction à plusieurs règles et est examiné dans le cadre d'une même procédure, il est sanctionné par une amende dont le montant correspond à la somme des montants des amendes prévues pour chacune de ces infractions.

[...]

(5) Le gouvernement détermine par décret, en tenant compte des dispositions du paragraphe 1, les infractions pour lesquelles l'exploitant du véhicule concerné [...] doit se voir infliger une amende administrative. »

La loi relative aux péages routiers

- 10 L'article 3, paragraphes 1 et 6, du az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (loi no LXVII de 2013, relative à la redevance, proportionnelle à la distance parcourue, due pour l'utilisation des autoroutes, routes rapides et routes nationales, ci-après la « loi relative aux péages routiers ») dispose :

« (1) L'utilisation d'un tronçon routier à péage par un véhicule soumis à péage est subordonnée à l'obtention de l'autorisation d'usage de la route instituée par la présente loi.

[...]

(6) L'exploitant du véhicule [...] répond du respect, en ce qui concerne le véhicule qu'il exploite, de la règle figurant au paragraphe 1. »

- 11 L'article 14 de la loi relative aux péages routiers prévoit :

« Constitue un usage non autorisé d'une route – sous réserve des exceptions prévues à l'article 9 – le fait pour le redevable du péage :

- a) d'utiliser un tronçon routier à péage sans avoir acheté un ticket de route pour ce tronçon avant de commencer à l'utiliser, alors qu'il n'est pas lié par un contrat valide – régissant l'introduction des déclarations prévues par la présente loi auprès du collecteur des péages et le versement des péages – qui a été conclu avec le gestionnaire du système de péage,
- b) d'utiliser un tronçon routier à péage sur la base d'une déclaration indiquant une catégorie tarifaire ou environnementale inférieure à celle dont relève le véhicule concerné, ou
- c) d'utiliser un tronçon routier à péage sans avoir acheté un ticket de route pour ce tronçon avant de commencer à l'utiliser, alors qu'il est lié, en vue de l'usage par le véhicule concerné dudit tronçon, par un contrat valide – régissant l'introduction des déclarations prévues par la présente loi auprès du collecteur des péages et le versement des péages – qui a été conclu avec le gestionnaire du système de péage, mais qu'une quelconque des conditions de la légalité du fonctionnement du dispositif embarqué, telles qu'arrêtées par un décret pris en vertu de la présente loi, n'est pas remplie au cours de l'utilisation du tronçon routier à péage concerné. »

12 L'article 15 de cette loi dispose :

« (1) Le montant de l'amende est fixé de manière à inciter les redevables à s'acquitter du péage requis.

(2) Le produit des amendes prononcées est versé au budget central en tant que recette budgétaire inscrite sous la rubrique visée à l'article 14, paragraphe 4, point d), [du az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (loi no CXCV de 2011, relative aux finances publiques)]. Le paiement de l'amende est effectué en forints [hongrois], par virement sur le compte bancaire défini par un acte pris en vertu de la présente loi. »

13 L'article 16 de ladite loi prévoit :

« L'usage non autorisé d'une route au sens de la présente loi constitue une infraction dont la constatation peut donner lieu à l'infliction d'une amende au titre de la loi relative à la circulation routière. »

14 L'article 29/A, paragraphes 1, 4, 6 et 7, de la loi relative aux péages routiers, inséré dans cette loi par la loi n° LIV de 2014, et prenant effet au 9 novembre 2014, dispose :

« (1) Dans les cas visés aux paragraphes 2 à 4, les demandeurs qui ont soumis à l'organisme chargé de percevoir les péages (ci-après le "collecteur des péages") une demande conforme aux paragraphes 6 et 7 (ci-après la "demande") sont exemptés, dans les conditions prévues par la présente loi, du paiement de l'amende infligée en raison de tout usage non autorisé d'une route, au sens de l'article 14, sous a), de la présente loi, entre le 1^{er} juillet 2013 et le 31 mars 2014.

[...]

(4) Sur la base d'une demande justifiée conformément au paragraphe 7, un demandeur est exempté du paiement de l'amende infligée pour infraction à l'article 14, sous a), lorsque l'amende a – au cours de la période de validité du ticket de route, et tout au plus une fois par direction à un point de contrôle donné – été infligée sur un tronçon routier à péage, ou sur une voie menant à celui-ci, qui, dans le réseau, est fonctionnellement parallèle à la route pour laquelle le véhicule concerné disposait, au même moment, d'une autorisation d'usage, laquelle n'a pas été utilisée pendant sa période de validité.

[...]

(6) Outre ce qui est prévu aux paragraphes 2 à 4, l'exemption de l'amende est subordonnée à la condition que le demandeur ait, avant de soumettre la demande, payé au collecteur des péages les frais de service d'un montant de 12 000 HUF [environ 39 euros] par amende, y compris la taxe sur la valeur ajoutée, et en apporte la preuve au moment du dépôt de la demande [...]

(7) La demande peut être introduite dans un délai de 60 jours après l'entrée en vigueur de la loi n° LIV de 2014, modifiant [la loi relative aux péages routiers]. Sur la base de la demande soumise – pour autant que le contenu de celle-ci soit conforme aux prescriptions de la présente loi et ne soit pas en contradiction avec le contenu de la base de données du collecteur des péages –, ce dernier dresse un certificat établissant que le demandeur peut, les conditions prévues aux paragraphes 2 à 4 étant réunies, être exempté du paiement de l'amende. Aucun certificat n'est émis en cas de divergence entre le contenu de la demande et celui de la base de données du collecteur des péages. Le collecteur des péages émet le certificat dans un délai de 120 jours à partir de la réception de la demande [...]

Le décret gouvernemental n° 410/2007

- 15 L'article 1^{er}, paragraphe 1, du a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (décret gouvernemental n° 410, relatif aux infractions routières passibles d'amendes administratives, aux montants des amendes dues en cas d'infractions routières, à l'utilisation des amendes et aux conditions de la collaboration aux contrôles routiers), du 29 décembre 2007 (ci-après le « décret gouvernemental n° 410/2007 »), dispose :

« Sur le fondement de l'article 21, paragraphe 1, de [la loi relative à la circulation routière], l'exploitant du véhicule concerné [...] est, en cas d'infraction aux dispositions des articles 2 à 8/A, passible d'une amende administrative dont le montant est arrêté par le présent décret. »

- 16 L'article 8/A du décret gouvernemental n° 410/2007 énonce :

« (1) En ce qui concerne l'article 21, paragraphe 1, sous h), de [la loi relative à la circulation routière], l'exploitant du véhicule concerné est tenu de payer, pour toute infraction visée à l'annexe 9, une amende dont le montant est fixé en fonction de la catégorie de véhicules.

(2) L'amende infligée à l'exploitant du véhicule concerné en vertu du paragraphe 1 ne peut pas l'être de nouveau en cas d'usage non autorisé de la route avec le même véhicule à moins que huit heures ne se soient écoulées depuis la première constatation de l'usage non autorisé de la route avec ce véhicule.

[...] »

- 17 Aux termes de l'annexe 9 de ce décret :

« A	B		
	B1	B2	B3
1. Infraction à la loi sur les péages routiers	Montant de l'amende par catégorie de véhicules		
	J2	J3	J4
2. Infraction à l'article 14, sous a)	140 000	150 000	165 000
3. Infraction à l'article 14, sous b)	80 000	90 000	110 000
4. Infraction à l'article 14, sous c)	140 000	150 000	165 000 »

Le décret gouvernemental n° 209/2013

- 18 L'article 24, paragraphe 3, de l'az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (décret gouvernemental n° 209, relatif à l'exécution de la loi sur les péages routiers), du 18 juin 2013 (ci-après le « décret gouvernemental n° 209/2013 »), énonce :

« Le ticket de route constitue une autorisation d'utiliser sans interruption une route déterminée pour un véhicule dont les paramètres ont été indiqués lors de l'achat. Le ticket de route n'est pas cessible, et ni l'itinéraire ni les paramètres du véhicule qui y figurent, tels que déclarés lors de l'achat, ne peuvent être modifiés. Le ticket de route est utilisé pour un voyage commençant à une date prédéterminée, et il est valide :

- a) du moment de l'achat jusqu'à la fin du jour suivant, si la période de validité débute à la date de l'achat,
 - b) du début du jour civil indiqué jusqu'à la fin du jour suivant, si l'achat a eu lieu dans un délai de prévente de 30 jours maximum. »
- 19 L'article 26, paragraphe 1, sous a), de ce décret dispose :

« Avant de commencer à utiliser un tronçon routier à péage, le redevable du péage doit faire en sorte de se trouver avec le gestionnaire du système de péage dans un rapport juridique qui lui permet d'utiliser effectivement le système [de péage électronique] exploité par le collecteur des péages, et d'effectuer par ce biais l'achat d'un ticket de route conforme à l'itinéraire réel. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 20 Le 29 octobre 2015, à 19 h 34, un poids lourd relevant de la catégorie J4, au sens du décret gouvernemental n° 410/2007, exploité par Link Logistik N&N, une entreprise enregistrée dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, circulait en Hongrie, sur un tronçon routier à péage, sans être muni d'un titre de péage valable et sans avoir versé la redevance proportionnelle à la distance parcourue sur ce tronçon.
- 21 Ce même jour, à 19 h 52, le conducteur de ce poids-lourd, après s'être acquitté, de sa propre initiative, de la redevance d'un montant de 19 573 HUF (environ 63 euros) due pour la totalité du tronçon routier à péage qu'il avait l'intention d'emprunter, a poursuivi sa route sur ledit tronçon.
- 22 Le Vas Megye Rendőrfőkapitánya (commissaire principal de police de la province de Vas, Hongrie) a néanmoins, par décision du 15 janvier 2016, infligé à Link Logistik N&N une amende administrative s'élevant à 165 000 HUF (environ 532 euros), en application des articles 21 à 21/B de la loi relative à la circulation routière, ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 1, et de l'article 8/A du décret gouvernemental n° 410/2007, au motif que, en violation de l'article 14, sous a), de la loi relative aux péages routiers, le véhicule concerné avait circulé sans qu'ait été préalablement acquittée la redevance requise.
- 23 Le commissaire principal de police de Budapest a confirmé cette décision au motif que la réglementation nationale applicable, en ce qui concerne le montant de l'amende, ne laisse aucune marge d'appréciation à l'autorité administrative. Celle-ci ne serait pas autorisée à prendre en compte les considérations d'équité et pourrait uniquement se fonder sur les éléments prévus par la loi, parmi lesquels ne figurent ni les circonstances invoquées par Link Logistik N&N, telles que l'achat a posteriori, dans un délai bref, d'un ticket de route pour l'intégralité du tronçon à péage, ni les circonstances ayant éventuellement fait obstacle à l'achat d'un ticket de route avant d'emprunter ce tronçon à péage.

- 24 Link Logistik N&N a introduit un recours contre la décision du commissaire principal de police de Budapest devant la juridiction de renvoi, le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely, Hongrie), en faisant valoir, notamment, que la réglementation hongroise n'est pas conforme au droit de l'Union. Elle considère que, dans la mesure où elle a dû s'acquitter d'une amende d'un montant aussi élevé que celui imposé aux personnes ou aux entreprises n'ayant acheté aucun ticket de route, ce montant est excessif.
- 25 La juridiction de renvoi rappelle que, dans les affaires ayant donné lieu à l'arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229), dont les faits sont analogues à ceux du litige au principal, la Cour a interprété l'exigence de proportionnalité prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62 et a constaté que le montant des amendes imposé par la réglementation hongroise ne satisfaisait pas à cette exigence.
- 26 Appelée à trancher le litige au principal, la juridiction de renvoi se pose d'abord la question de savoir si cette disposition est directement applicable.
- 27 Ensuite, la juridiction de renvoi estime qu'une telle exigence n'est pas sans limite. Bien que la primauté du droit de l'Union et l'exigence de loyauté qui s'impose aux États membres puissent impliquer de laisser inappliqué le droit national dès lors qu'il est contraire à une disposition d'une directive non directement applicable, il ne serait pas nécessaire, voire quelquefois impossible, de compléter matériellement le droit national au moyen d'une interprétation juridique.
- 28 La juridiction de renvoi est donc d'avis qu'une interprétation du droit national conforme à une directive ne saurait prendre la forme d'une activité législative clandestine s'appropriant la compétence du législateur national et excédant ainsi la compétence des organes chargés de l'application du droit.
- 29 Selon la juridiction de renvoi, il n'est pas possible, en l'espèce – sans intervention du législateur national – de compléter, dans le cadre d'une interprétation du droit national conforme à la directive 1999/62, l'article 21, paragraphe 2, de la loi relative à la circulation routière en y insérant une exigence de proportionnalité, dans la mesure où, d'une part, cette disposition renvoie, s'agissant de la fixation du montant même des amendes, à un décret et, d'autre part, la réglementation hongroise devant être appliquée et interprétée ne contient pas cette exigence de proportionnalité.
- 30 La juridiction de renvoi indique que la question de savoir si, sans introduction par le législateur national d'une exigence de proportionnalité dans le droit national, celui-ci peut être interprété en conformité avec le droit de l'Union divise les spécialistes et donne lieu à des opinions divergentes.
- 31 Dans ces circonstances, le Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Szombathely) a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'exigence de proportionnalité prévue à l'article 9 bis de la [directive 1999/62] et interprétée par la Cour dans l'[arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229)], est-elle une disposition directement applicable de cette directive ?
- 2) Si l'exigence de proportionnalité prévue à [cette disposition, telle] qu'interprétée par la Cour dans l'[arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229)] n'est pas une disposition directement applicable de cette directive :

L'interprétation du droit national conforme au droit de l'Union permet-elle et nécessite-t-elle que la juridiction et l'autorité administrative de l'État membre complètent, sans intervention législative dudit État membre, la réglementation hongroise en cause dans la présente affaire par l'ajout des critères matériels définis dans l'[arrêt du 22 mars 2017, Euro-Team et Spirál-Gép (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229)] ? »

Sur les questions préjudicielles

32 Par ses questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'exigence de proportionnalité des sanctions adoptées par les États membres en matière de violation des dispositions nationales prises en application de la directive 1999/62, prévue à l'article 9 bis de cette directive, est une disposition directement applicable et, en cas de réponse négative, si les juridictions et les autorités administratives de l'État membre concerné, peuvent ou doivent, en vue d'une interprétation du droit national conforme au droit de l'Union, compléter, sans intervention du législateur national, la réglementation nationale en cause par l'ajout de critères matériels définis par la jurisprudence de la Cour.

Sur la recevabilité

33 Le gouvernement hongrois conteste la recevabilité des questions posées en faisant valoir, s'agissant de la première question, que la jurisprudence constante de la Cour étant aisément applicable à l'affaire au principal, une réponse à cette question n'est pas nécessaire à la solution du litige au principal et, concernant la seconde question, qu'il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi que celle-ci attend de la Cour qu'elle lui indique comment, dans l'affaire au principal, interpréter le droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, ce qui relève de la compétence du seul juge national.

34 S'agissant de la première fin de non-recevoir, il convient de rappeler que, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêt du 5 juin 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, point 47 et jurisprudence citée).

35 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt du 31 mai 2018, *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, point 21).

36 Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence. En effet, tout d'abord, la décision de renvoi expose le cadre factuel et juridique de manière suffisante pour permettre de déterminer la portée des questions posées. Ensuite, la demande de décision préjudicielle fait clairement apparaître les raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation de l'article 9 bis de la directive 1999/62, notamment de l'exigence de proportionnalité qui y est consacrée, tel qu'interprétée par la Cour dans son arrêt du 22 mars 2017, *Euro-Team et Spirál-Gép* (C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229). Enfin, l'interprétation sollicitée a un lien avec la réalité et l'objet du litige au principal et les questions préjudicielles ne sont pas hypothétiques dès lors que la réponse de la Cour aura une incidence directe sur l'amende qui pourrait être ou non imposée à la requérante au principal.

37 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).

- 38 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.
- 39 Eu égard à ce qui précède, il convient de considérer les questions posées comme étant recevables.

Sur le fond

Observations liminaires

- 40 Il convient de rappeler que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union qui se trouvent à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui doivent être respectés par une réglementation nationale entrant dans le champ d'application du droit de l'Union ou mettant en œuvre ce dernier (voir, notamment, ordonnance du 12 juin 2014, Pańczyk, C-28/14, non publiée, EU:C:2014:2003, point 26). Le principe de proportionnalité impose aux États membres d'adopter des mesures propres à réaliser les objectifs poursuivis et n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, point 68 et jurisprudence citée).
- 41 Ce principe qui est également garanti par l'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), lequel prévoit que l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction, s'impose aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.
- 42 Ainsi, la sévérité d'une sanction doit correspondre à la gravité de l'infraction concernée, une telle exigence découlant tant de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte que du principe de proportionnalité des peines inscrit à l'article 49, paragraphe 3, de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2018, Garlsson Real Estate e.a., C-537/16, EU:C:2018:193, point 56).
- 43 Il résulte des explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17) que, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, dans la mesure où le droit garanti à son article 49 correspond également à un droit garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), son sens et sa portée sont les mêmes que ceux que prévoit la CEDH. Partant, les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de proportionnalité des sanctions sont applicables à un cas tel que celui en cause au principal, par les effets conjugués de l'article 17, paragraphe 1, de l'article 51, paragraphe 1, et de l'article 52, paragraphes 1 et 3, de la Charte.
- 44 Il y a lieu de relever, en outre, que, pour vérifier l'existence d'une violation du droit de propriété, tel que consacré à l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, qui prévoit que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens, la Cour européenne des droits de l'homme apprécie, en tenant compte des circonstances de l'espèce, si les sanctions de nature pécuniaire, tant pénales qu'administratives, n'impliquent pas une charge ou une privation de propriété excessives pour la personne visée par les sanctions de nature à rendre ces sanctions disproportionnées (voir, notamment, Cour EDH, 18 juin 2013, S. C. Complex Herta Import Export S.R. L. Lipova c. Roumanie, CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38, et Cour EDH, 4 mars 2014, Grande Stevens e.a. c. Italie, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).

- 45 Il s'ensuit que le principe de proportionnalité exige, d'une part, que la sanction infligée corresponde à la gravité de l'infraction et, d'autre part, que, lors de la détermination de la sanction ainsi que de la fixation du montant de l'amende, il soit tenu compte des circonstances individuelles du cas d'espèce.
- 46 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de répondre aux questions posées.

Sur les première et seconde questions

- 47 Il importe de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer contre un État membre devant les juridictions de celui-ci, soit lorsque cet État s'est abstenu de transposer dans les délais cette directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (arrêt du 15 février 2017, *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, point 13).
- 48 À cet égard, doivent être examinés la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause (arrêt du 4 décembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, point 12). Tel est notamment le cas lorsque la disposition de la directive en question énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition, qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de l'Union, soit des États membres et qui ne laisse à ceux-ci, pour son exécution, aucune faculté d'appréciation (voir, notamment, arrêts du 4 décembre 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, points 6 et 13, ainsi que du 22 décembre 2010, *Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres*, C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 79).
- 49 Il convient donc d'examiner, en l'occurrence, si l'exigence de proportionnalité, prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62, apparaît comme étant, du point de vue de son contenu, inconditionnelle et suffisamment précise pour être invoquée par un particulier contre un État membre devant les autorités nationales de cet État.
- 50 Conformément à cette disposition, les États membres déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de cette directive, lesdites sanctions devant être effectives, proportionnées et dissuasives.
- 51 Dès lors, pour que soit mis en œuvre le principe de proportionnalité dans le cadre de la directive 1999/62, les États membres sont tenus d'adopter les actes juridiques nécessaires selon leur droit interne, l'article 9 bis de cette directive énonçant une obligation qui, par nature, nécessite l'intervention d'un acte de ces États membres, lesquels disposent d'une grande marge d'appréciation lors de la transposition de cette obligation.
- 52 Il convient de relever, dans ce contexte, que cette directive ne comporte pas de règles plus précises en ce qui concerne l'établissement desdites sanctions nationales et n'établit, notamment, aucun critère explicite pour l'appréciation du caractère proportionné de telles sanctions (arrêt du 22 mars 2017, *Euro-Team et Spirál-Gép*, C-497/15 et C-498/15, EU:C:2017:229, point 38).
- 53 Ainsi, dès lors qu'il nécessite l'intervention des États membres et leur confère une marge d'appréciation importante, l'article 9 bis de la directive 1999/62 ne saurait être considéré, du point de vue de son contenu, comme étant inconditionnel et suffisamment précis, ce qui exclut son effet direct.
- 54 Une interprétation contraire conduirait, en pratique, à une élimination du pouvoir d'appréciation conféré aux seuls législateurs nationaux, auxquels il appartient de concevoir un régime de sanctions approprié, dans le cadre défini à l'article 9 bis de la directive 1999/62.

- 55 Il s'ensuit que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, l'exigence de proportionnalité des sanctions prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62 ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle impose au juge national de se substituer au législateur national.
- 56 Dès lors, l'article 9 bis de la directive 1999/62 n'a pas d'effet direct et ne confère pas aux justiciables, dans une situation telle que celle en cause au principal, le droit de l'invoquer devant les autorités nationales.
- 57 Il y a toutefois lieu de rappeler que, 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).
- 58 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 (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).
- 59 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).
- 60 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.
- 61 Toutefois, il découle d'une jurisprudence également constante que, si une telle interprétation conforme n'est pas possible, la juridiction nationale a pour obligation d'appliquer intégralement le droit de l'Union et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant, au besoin, inappliquée toute disposition 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 (arrêt du 13 juillet 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, point 45 et jurisprudence citée).
- 62 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées, d'une part, que l'exigence de proportionnalité, prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62, ne saurait être considérée comme étant d'effet direct et, d'autre part, que 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.

Sur les dépens

- ⁶³ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'exigence de proportionnalité, prévue à l'article 9 bis de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que modifiée par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil, du 27 septembre 2011, ne saurait être considérée comme étant d'effet direct.

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.

Signatures