

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)
23 ianuarie 1997*

Eckehard Pastoors și Trans-Cap GmbH
împotriva
Belgische Staat

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, introdusă de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen)

„Transport rutier – Regulamentele (CEE) nr. 3820/85 și 3821/85 ale Consiliului – Dispoziții naționale de punere în aplicare”

Cauza C-29/95

În cauza C-29/95,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, de către Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Belgia) pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

și

Belgische Staat,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 6 din Tratatul CE și a principiului general de egalitate consacrat de dreptul comunitar,

CURTEA, (Camera a șasea),

compusă din domnii G. F. Mancini, președinte de cameră, J. L. Murray, C. N. Kakouris (raportor), P. J. G. Kapteyn și G. Hirsch, judecători,

avocat general: domnul G. Tesauero,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru domnul Pastoors și Trans-Cap GmbH, de către Rudolf Brugmans și Sigrid Verstrecken, avocați în baroul din Anvers,

* Limba de procedură: olandeza.

– pentru guvernul belgian, de către domnul Jan Devadder, director administrativ în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, al Comerțului Exterior și al Cooperării pentru Dezvoltare, în calitate de agent asistat de Carl Raymaekers, avocat în baroul din Anvers,

– pentru guvernul francez, de către doamnele Edwige Belliard, director adjunct la Direcția juridică din Ministerul Afacerilor Externe, și Anne de Bourgoing, chargé de mission în aceeași direcție, în calitate de agenți,

– pentru guvernul suedez, de domnul. Lotty Nordling, rättschef, în calitate de agent,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Marc van der Woude, membru al serviciului juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Pastoors și ale Trans-Cap GmbH, reprezentăți de Rudolf Brugmans, ale guvernului belgian, reprezentat de Carl Raymaekers, ale guvernului francez, reprezentat de doamna Anne de Bourgoing, și ale Comisiei, reprezentată de domnul Berend Jan Drijber, membru al serviciului juridic, în calitate de agent, în ședința din 4 iulie 1996,

după ascultarea concluziilor avocatului general, în ședința din 3 octombrie 1996,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanța din 31 ianuarie 1995, primită la Curte la 8 februarie 1995, Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolului 6 din Tratatul CE și a principiului general de egalitate consacrat de dreptul comunitar.

2 Această întrebare a fost adresată în cadrul unui litigiu care opune Trans-Cap GmbH (denumit în continuare „Trans-Cap”), societate de transport rutier cu sediul în Germania, și pe domnul Pastoors, domiciliat în acest stat, șofer angajat la Trans-Cap, statului belgian, cu privire la legalitatea obligației de a plăti o sumă de bani cu ocazia constatării anumitor încălcări în domeniul transportului rutier.

3 În scopul îmbunătățirii condițiilor de muncă și a siguranței rutiere, precum și pentru armonizarea condițiilor de concurență în sectorul transporturilor rutiere, Consiliul a adoptat, la 20 decembrie 1985, Regulamentul (CEE) nr. 3820/85 de armonizare a anumitor dispoziții din domeniul social privind transportul rutier (JO L 370, p. 1, ediție specială în limba română: capitol 05 volum 02 p. 45 - 51), precum și Regulamentul (CEE) nr. 3821/85, privind aparatura de înregistrare în transportul rutier (JO L 370, p. 8, ediție specială în limba română: capitol 07 volum 01 p. 234 - 247).

4 Articolul 17 din Regulamentul nr. 3820/85 și articolul 19 din Regulamentul nr. 3821/85 prevăd, în termeni identici, obligația statelor membre de a adopta actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru punerea în aplicare a regulamentelor, dispoziții care se referă, în special, la organizare, procedură și instrumente de control, precum și la sancțiunile aplicabile în caz de încălcare. De asemenea, statele membre trebuie să-și acorde în mod reciproc asistență pentru aplicarea regulamentelor și controlul aplicării acestora.

5 La aceeași dată, 20 decembrie 1985, Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului, au adoptat o rezoluție care urmărește să îmbunătățească aplicarea regulamentelor sociale în domeniul transporturilor rutiere (JO C 348, p. 1, denumită în continuare „rezoluția”), și anume a Regulamentelor nr. 3820/85 și 3821/85. Ultimul considerent din această rezoluție subliniază „necesitatea asigurării aplicării omogene și eficiente a regulamentelor în cauză de către statele membre, în special pentru evitarea denaturării condițiilor de concurență între întreprinderile de transport”. Pe de altă parte, punctul 2 litera (b) din rezoluție prevede obligația statelor membre de a adopta mijloace efective pentru urmărirea penală a conducătorilor nerezidenți care au comis o infracțiune pe teritoriul unui stat membru și pentru recuperarea amenzilor date acestor conducători, în cadrul dreptului internațional sau național în vigoare.

6 În cele din urmă, Directiva 88/599/CEE a Consiliului din 23 noiembrie 1988, privind procedurile standard de control pentru aplicarea Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 privind armonizarea unor dispoziții ale legislației sociale referitoare la transportul rutier și a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 privind aparatura de înregistrare în transportul rutier (JO L 325, p. 55, ediție specială în limba română: capitol 07 volum 02 p. 27 - 29), dispune, la articolul 3 alineatul (3): „Controalele în trafic se vor efectua fără a face discriminări între vehiculele și șoferii rezidenți sau nerezidenți.”

7 În urma punerii în aplicare a obligațiilor care decurg din regulamentele citate mai sus, Regatul Belgiei a adăugat, prin legea din 6 mai 1985 (Belgisch Staatsblad din 13 august 1985), un articol 11b la legea din 1 august 1960 privind transporturile plătite de bunuri cu autovehicule. Modalitățile de îndeplinire a acestei noi dispoziții au fost precizate prin Decretul regal din 12 iulie 1989 privind perceperea și depozitarea unei sume de bani cu ocazia constatării anumitor infracțiuni în domeniul transportului rutier (Belgisch Staatsblad din 20 iulie 1989).

8 În conformitate cu aceste dispoziții, cu ocazia constatării încălcării Regulamentelor nr. 3820/85 și 3821/85, în cazul în care încălcarea nu implică niciun terț, contravenientul reținut are posibilitatea fie să plătească imediat o sumă de 10 000 BFR per încălcare (percepere imediată), ceea ce, în principiu, duce la încetarea urmăririi penale, fie să lase procedura penală prevăzută de lege să-și producă efectele împotriva acestuia. Cu toate acestea, această ultimă opțiune face obiectul unei condiții suplimentare atunci când contravenientul reținut nu își are domiciliul sau reședința stabilă în Belgia: în acest ultim caz, este obligat să depună, pentru fiecare încălcare, o sumă de 15 000 BFR destinată să acopere amenda și eventualele cheltuieli judiciare, în caz contrar vehiculul fiind pus sub sechestru, pe riscul și cheltuiala contravenientului.

9 La 29 noiembrie 1991, brigada de jandarmerie din portul Anvers a controlat camionul condus de domnul Pastoors și al cărui proprietar este Trans-Cap. Cu ocazia acestui control, au fost constatate 11 încălcări ale dispozițiilor Regulamentelor nr. 3820/85 și 3821/85. După consultarea angajatorului, domnul Pastoors a optat pentru sistemul de plată imediată și, în consecință, a plătit o sumă totală de 110 000 BFR pentru cele 11 infracțiuni constatate.

10 Ulterior, domnul Pastoors și Trans-Cap au intentat o acțiune în fața instanței de trimitere, solicitând statului belgian rambursarea sumei plătite și repararea prejudiciului moral pe care aceștia l-au suferit. Reclamanții în acțiunea principală au susținut, în sprijinul cererii acestora, faptul că sistemul de sancționare stabilit de reglementarea belgiană era contrar, în primul rând, dreptului garantat la articolul 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „Convenția drepturilor omului”), care cere

judicarea cazului acestora de către un tribunal independent și, în al doilea rând, articolului 6 din tratat.

11 Instanța națională sesizată a constatat, mai întâi, că nu a avut loc nicio încălcare a articolului 6 din Convenția drepturilor omului. Ulterior, aceasta a precizat că, de asemenea, nu exista nicio încălcare a articolului 6 din tratat sau a principiului general de egalitate, deoarece tratamentul diferit aplicat nerezidenților putea fi justificat în mod obiectiv în cazul în care se ține seama de dificultățile care apar în procedurile penale atât în cadrul cercetării judecătorești cât și în cadrul aplicării deciziilor justiției atunci când justițiabilii nu au domiciliu în statul membru pe teritoriul căruia a fost comisă o infracțiune.

12 Cu toate acestea, „din motive de certitudine juridică”, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiul nediscriminării prevăzut la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană sau principiul general al egalității consacrat de dreptul comunitar trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unui sistem de sancțiuni, instituit de legislația națională a unui stat membru în urma punerii în aplicare a Regulamentelor (CEE) nr. 3820/85 și (CEE) nr. 3821/85 ale Consiliului, care permite persoanelor fizice sau juridice amendate pentru încălcarea legislației menționate anterior să aleagă între:

a) plata imediată a unei sume de 10 000 BFR per încălcare, ceea ce, ca regulă generală, duce la încetarea urmăririi penale,

și

b) continuarea procedurii penale normale împotriva acestora,

dar care, în cazul în care persoana amendată alege a doua soluție, obligă la depunerea unei anumite sume, și anume 15 000 BFR per infracțiune constatată, destinată să acopere amenda și eventualele cheltuieli judiciare, precum și reținerea vehiculului condus de către autorul infracțiunii până la depunerea sumei menționate anterior, doar persoana care nu are domiciliul sau reședința stabilă în Belgia, chiar și în cazul în care aceasta este resortisant al unui alt stat membru?”

13 Prin întrebarea adresată, instanța de trimitere dorește să afle, în esență, dacă articolul 6 din tratat se opune unei reglementări naționale, adoptate în urma punerii în aplicare a Regulamentelor nr. 3820/85 și 3821/85, care impune numai nerezidenților care optează, în caz de încălcare, nu pentru plata imediată a sumei prevăzute ca sancțiune, ci pentru continuarea procedurii penale normale împotriva acestora, obligația de a depune, per infracțiune, o anumită sumă cu titlu de cauțiune, mai ridicată decât cea prevăzută în caz de plată imediată, sub sancțiunea reținerii vehiculului acestora.

14 Articolul 6 din tratat, care constituie o expresie specifică a principiului general al egalității interzice orice discriminare efectuată pe baza cetățeniei.

15 În acest caz, reglementarea națională în cauză nu implică o discriminare directă pe bază de naționalitate, în măsura în care obligația de a depune o sumă de bani cu titlu de cauțiune revine oricărui contravenient nerezident în Belgia, independent de naționalitatea acestuia.

16 Cu toate acestea, în conformitate cu o jurisprudență constantă, normele privind egalitatea de tratament între resortisanți și neresortisanți interzic nu numai discriminările evidente

întemeiate pe naționalitate, ci și toate formele disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat (Hotărârea din 29 octombrie 1980, Boussac Saint-Freres, 22/80, Rec. p. 3427, punctul 9 și Hotărârea din 8 mai 1990, Biehl, C-175/88, Rec. p. I-1779, punctul 13).

17 Pe de altă parte, Curtea a considerat că o reglementare națională, care prevede o distincție bazată pe criteriul reședinței, în sensul că refuză nerezidenților un tratament avantajos acordat, în schimb, rezidenților de pe teritoriul național, riscă să producă efecte în principal în detrimentul resortisanților altor state membre, datorită faptului că nerezidenții sunt cel mai adesea neresortisanți, și poate astfel constitui o discriminare indirectă în funcție de naționalitate (Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker, C-279/93, Rec. p. I-225, punctele 28 și 29).

18 În acest caz nu este contestat faptul că reglementarea națională în cauză în acțiunea principală nu se referă decât foarte rar la resortisanții statului membru în cauză care nu au nici reședința nici domiciliul obișnuit în acesta și conduce, în fapt, la același rezultat ca și o discriminare pe bază de naționalitate.

19 Cu toate acestea, această constatare nu este suficientă, în conformitate cu jurisprudența Curții, pentru a ajunge la concluzia incompatibilității unei asemenea reglementări cu articolul 6 din tratat. Mai mult, pentru aceasta trebuie ca reglementarea în cauză să nu se justifice prin circumstanțe obiective (Hotărârea din 10 februarie 1994, Mund & Fester, C-398/92, Rec. p. I-467, punctele 16 și 17).

20 Guvernul belgian susține, în această privință, că tratamentul diferențiat între resortisanți și neresortisanți este, în acest caz, justificat în mod obiectiv de faptul că situația juridică a nerezidenților este diferită din punct de vedere al posibilităților de punere în aplicare a deciziilor judiciare, precum și de faptul că o procedură penală inițiată împotriva nerezidenților este mai complexă și implică niște costuri mai ridicate.

21 Cu siguranță, este necesar să se constate că armonizarea și cooperarea, aduse la nivel comunitar în domeniul civil și comercial de către Convenția de la Bruxelles din 27 septembrie 1968 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, nu includ domeniul penal și că nu există un instrument analog între Regatul Belgiei și Republica Federală Germania care să asigure executarea hotărârilor penale. Astfel, există riscul real ca executarea unei condamnări pronunțate împotriva unui nerezident să fie imposibilă sau, cel puțin, să fie în mod considerabil mai dificilă și mai oneroasă.

22 Prin urmare, această situație justifică în mod obiectiv o diferență de tratament între contravenienții rezidenți și cei nerezidenți, obligația plătirii unei sume cu titlu de cauțiune, impusă acestora din urmă, împiedicându-i să se sustragă de la o sancțiune efectivă doar prin declararea faptului că nu doresc să consimtă la perceperea imediată a amenzii și că optează pentru continuarea procedurii penale normale.

23 Mai mult, această diferență de tratament este conformă cu punctul 2 litera (b) din rezoluție.

24 Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența Curții, atunci când un regulament comunitar nu prevede o sancțiune specifică în cazul încălcării, dar face trimitere la dispozițiile naționale, statele membre își păstrează o putere discreționară în ceea ce privește alegerea sancțiunilor, care trebuie, în orice caz, să aibă nu numai un caracter efectiv și disuasiv dar, de asemenea, proporțional (Hotărârea din 2 octombrie 1991, Vandevenne și alții, C-7/90, Rec. p. I-4371, punctul 11). Prin urmare, aceste sancțiuni trebuie să fie corespunzătoare și necesare

pentru atingerea scopului urmărit, fără a depăși limitele a ceea ce este indispensabil pentru realizarea acestuia (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 25 februarie 1988, Drexl, 299/86, Rec. p. 1213, punctul 18).

25 Este necesar să se amintească, în această privință, că reglementarea națională aplicabilă în acțiunea principală prevede, numai în sarcina nerezidenților care optează pentru continuarea procedurii penale normale, depunerea unei sume de 15 000 BFR cu titlu de cauțiune, destinată să garanteze plata amenzii și a eventualelor cheltuieli de judecată. Această sumă, cu 50 % mai mare decât suma care trebuie plătită în cazul optării pentru rezolvarea imediată care duce la încetarea acțiunii publice, este solicitată separat pentru fiecare încălcare imputată contravenientului. Cu toate acestea, în cazul în care diferite încălcări sunt constatate în același timp și sunt menționate în același act, fiecare dintre acestea nu face obiectul unei proceduri penale distincte, deoarece dau naștere unei proceduri unice împotriva contravenientului. Astfel, o măsură națională precum cea în cauză în acțiunea principală, care necesită plata unor asemenea sume, sub sancțiunea reținerii vehiculului contravenienților nerezidenți, este excesivă.

26 În consecință, o reglementare națională precum cea în cauză în acțiunea principală este în mod evident disproporționată, astfel încât este interzisă de articolul 6 din tratat.

27 În lumina celor de mai sus, nu este necesar să se examineze dacă o asemenea reglementare națională este compatibilă cu un principiu al dreptului comunitar care corespunde articolului 6 din Convenția drepturilor omului.

28 În consecință, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 6 din tratat se opune unei reglementări naționale, adoptate în urma punerii în aplicare a Regulamentelor nr. 3820/85 și 3821/85 ale Consiliului, care impune numai nerezidenților care optează, în caz de încălcare, nu pentru plata imediată a sumei prevăzute ca sancțiune, ci pentru continuarea procedurii penale normale împotriva acestora, obligația de a depune, per infracțiune, o anumită sumă cu titlu de cauțiune, mai ridicată decât cea prevăzută în caz de plată imediată, sub sancțiunea reținerii vehiculului acestora.

Cu privire la cheltuielile de judecată

29 Cheltuielile efectuate de către guvernele belgian, francez și suedez, precum și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA (Camera a șasea),

pronunțându-se cu privire la întrebarea care i-a fost adresată de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, prin Ordonanța din 31 ianuarie 1995, declară:

Articolul 6 din Tratatul CE se opune unei reglementări naționale, adoptate în urma punerii în aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului din 20 decembrie 1985 de armonizare a anumitor dispoziții din domeniul social privind transportul rutier și a Regulamentului (CEE) nr. 3821/85 al Consiliului din 20 decembrie 1985 privind

aparatura de înregistrare în transportul rutier, care impune numai nerezidenților care optează, în caz de încălcare, nu pentru plata imediată a sumei prevăzute ca sancțiune, ci pentru continuarea procedurii penale normale împotriva acestora, obligația de a depune, per infracțiune, o anumită sumă cu titlu de cauciune, mai ridicată decât cea prevăzută în caz de plată imediată, sub sancțiunea reținerii vehiculului acestora.

Mancini

Murray

Kakouris

Kapteyn

Hirsch

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 23 ianuarie 1987.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. F. Mancini