|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  **D’ORLEANS**  **N°** **2304248**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  SOCIETE RAMRENTA UAB  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Mme Patricia Rouault-Chalier  Juge des référés  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Ordonnance du 9 novembre 2023  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  54-035-02  C | ab  **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  **AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**    La juge des référés, | |  |

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 18 octobre 2023, la société de droit lituanien Ramrenta UAB, représentée par Me Michalauskas, demande à la juge des référés, saisie sur le fondement des dispositions de l’article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l’exécution de la décision du 30 août 2023 par laquelle la préfète de la région Centre-Val de Loire a prononcé à son encontre une interdiction de réaliser des transports de cabotage en France, à compter du 1er novembre 2023 et pour une durée d’un an ;

2°) de mettre à la charge de la préfète de la région Centre-Val de Loire la somme de 3 600 euros sur le fondement des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l’urgence est caractérisée dès lors que la décision attaquée constitue, par elle-même, une entrave à sa liberté de prestation de service ; alors que cette décision a été signée le 30 août 2023, elle ne lui a été adressée qu’au début du mois d’octobre, lui laissant moins d’un mois pour exercer le référé suspension et, le cas échéant, tenter de réorienter sa flotte de trois cent soixante et un véhicules vers d’autres marchés ; la quasi-totalité de ses clients a refusé de poursuivre une collaboration avec elle, même pour les transports internationaux ce qui va entrainer une perte immédiate de 54,4 % de son chiffre d’affaires total et une baisse de son ratio de solvabilité ; l’interdiction de cabotage met en péril sa pérennité sans qu’il soit possible de lui trouver un marché de substitution ;

- sont de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse les moyens tirés :

* de la violation du principe du contradictoire et des droits de la défense en l’absence de communication préalable des procès-verbaux établis par la DREAL, la simple consultation du dossier autorisée par l’administration n’étant pas, à cet égard, suffisante ; constitue de même une entrave injustifiée à l’exercice des droits de la défense le défaut de communication du nombre d’infractions et des sanctions se rapportant aux entreprises locales, ce qui ne lui a pas permis de vérifier l’absence de discrimination ;
* de l’incompétence territoriale du préfet de la région Centre-Val de Loire, faute de justification d’une « infraction relevée » à son encontre dans cette région ;
* de l’inconventionnalité des dispositions de l’article L. 3452-5-1 du code des transports qui sont contraires à l’article 13 de la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, à l’article 47 de la charte des droits fondamentaux et à l’article 19 § 1 alinéa 2 du traité sur l’Union européenne, en l’absence de recours, par la voie de l’action ou de l’exception, contre les procès-verbaux de la DREAL, interdisant que le préfet puisse se fonder sur ces documents non purgés de leurs vices de procédure ;
* de l’absence de matérialité des faits dès lors qu’aucun élément soumis au débat contradictoire ne permet de démontrer que les infractions retenues ont bien été commises en France à l’occasion d’un transport de cabotage ;
* du caractère discriminatoire de la sanction en violation des dispositions de l’article 13.2 du règlement n° 1072/2009, alors qu’il n’a pas été répondu à sa demande tendant à ce qu’il soit justifié « des sanctions adoptées contre les entreprises locales de taille comparable et contre lesquelles le même nombre d’infractions a pu être relevé » ;
* du caractère disproportionné de la sanction, qui est la plus élevée, au regard des faits reprochés, sans que ne soit concrètement démontrée la gravité des supposées infractions commises, dont les qualifications juridiques indiquent au contraire qu’il s’agit d’infractions mineures et alors que la période couvre trois années perturbées par la Covid et la guerre en Ukraine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 novembre 2023, la préfète de la région Centre-Val de Loire conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la société requérante ne justifie pas d’une urgence avérée pour l’exercice de son activité et ne démontre pas davantage en quoi le préjudice économique subi, à le supposer réel, conduirait à faire prévaloir la suspension de la décision attaquée sur l’intérêt général qui s’attache à l’exécution de cette dernière ; la gravité des conséquences financières dont elle se prévaut n’est pas établie alors que la consultation de sites lituaniens de suivi des entreprises fait apparaître une progression exponentielle du chiffre d’affaires et des bénéfices de la société requérante pour la période allant de 2018 à 2022 et atteste de sa solidité financière ; par ailleurs, et alors que l’activité de cabotage ne peut avoir qu’un caractère temporaire et complémentaire par rapport à l’activité de transport international, la décision contestée n’a pas pour effet de priver la société requérante de la possibilité de poursuivre son activité de transport international, y compris sur le territoire français ; la préservation de l’intérêt général, à laquelle concourent les objectifs de sécurité routière et de garantie d’une concurrence loyale entre opérateurs, s’attache à l’exécution immédiate de la décision d’interdiction des opérations de cabotage en France prononcée à l’encontre de la société Ramrenta UAB ;

- aucun des moyens invoqués par la société requérante n’est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

* contrairement à ce qu’elle soutient, la société requérante a été mise à même de prendre connaissance des faits et manquements qui lui étaient reprochés dès lors que son dossier était consultable et que le rapport de présentation joint à la convocation en vue de la séance de la CTSA recensait les infractions relevées par les contrôleurs des transports terrestres de neufs DREALs en mentionnant les références de chaque procès-verbal ; en tout état de cause, elle ne pouvait les ignorer puisque pour chaque procédure visée dans le rapport de présentation, elle a versé une consignation ;
* aucun texte ni aucun principe ne prévoient une information, par l’administration, de la société mise en cause sur les sanctions précédemment infligées aux autres sociétés nationales notamment ; le préfet de région n’a pas davantage d’obligation spécifique de motivation à cet égard ;
* elle était territorialement compétente dès lors que sur les neuf procédures engagées à l’encontre de l’entreprise, deux ont été constatées sur le territoire de la région Centre-Val de Loire par un contrôleur de la DREAL Centre-Val de Loire ;
* les dispositions du code des transports sur lesquelles se fonde l’interdiction en litige ne méconnaissent ni la convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, ni la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, ni le traité sur l’Union européenne ; d’une part, le règlement CE n° 1072/2009 ne conditionne pas le prononcé d’une sanction administrative au prononcé d’une condamnation pénale mais seulement au constat du non-respect de la législation communautaire du transport routier à l’occasion d’une opération de cabotage ; d’autre part, la CTSA n’étant pas une juridiction, elle n’est pas soumise aux stipulations et dispositions invoquées par la société requérante ;
* la matérialité des faits est établie et repose sur vingt procès-verbaux dressés par les agents de neuf DREALs ayant relevé dix délits, dix contraventions de 5ème classe et deux contraventions de 3ème classe commis par dix-sept véhicules de l’entreprise sur le territoire national français à l’occasion d’une opération de cabotage ; l’ensemble des infractions relevées à l’encontre de la société Ramrenta UAB est classifié « très grave » par le règlement européen, les procès-verbaux attestant qu’elle ne respecte pas les règles du cabotage ni la réglementation des activités de transport édictée par les textes européens et nationaux ; ces infractions ont pour effet de la placer en situation de concurrence déloyale vis-à-vis des transporteurs européens respectant ces législations, de même qu’à l’égard des transporteurs établis en France ;
* le caractère discriminatoire allégué de la sanction n’est pas établi ;
* la sanction prononcée n’apparaît pas disproportionnée au regard du caractère répété des infractions, de la gravité des faits relevés ainsi que des risques encourus, et alors qu’elle ne concerne que les opérations internes entre deux points du territoire national français et ne prive pas l’entreprise de la possibilité de poursuivre son activité de transport international, y compris en France.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête enregistrée le 18 octobre 2023 sous le numéro 2304247 par laquelle la société Ramrenta UAB demande l’annulation de la décision du 30 août 2023 prononçant à son encontre une interdiction de réaliser des transports de cabotage en France pour une durée d’un an.

Vu :

- le règlement (CE) du parlement européen et du conseil n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 ;

- le code des transports ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Rouault-Chalier, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l’audience.

Ont été entendus au cours de l’audience publique du 6 novembre 2023 à 14 h 30 :

- le rapport de Mme Rouault-Chalier, juge des référés ;

- les observations de Me Michalauskas, représentant la société Ramrenta UAB, qui a repris les moyens et arguments énoncés dans sa requête en les développant et en insistant sur le fait que de nombreux clients ont indiqué ne pas souhaiter poursuivre leurs relations commerciales avec l’entreprise si cette dernière n’est plus en mesure d’effectuer des opérations de cabotage, ce qui, eu égard au caractère ultra-concurrentiel du secteur des transports non spécifiques, va nécessairement générer d’importantes difficultés financières. Il a par ailleurs souligné que :

* la sanction d’interdiction de cabotage ne peut légalement être prononcée que si le manquement a été constaté à l’occasion d’une opération de cabotage ;
* les procès-verbaux ont été vainement demandés à la DREAL ; or, la société mise en cause ne peut utilement se défendre sans accéder à ces documents, leur seule consultation ne suffisant pas ;
* les procès-verbaux sont communiqués au parquet et ne peuvent être contestés devant le juge administratif, alors qu’ils reposent sur des auditions des conducteurs, en particulier réalisées sans traducteur assermenté ; il n’existe donc pas de recours effectif contre une pièce de procédure qui fait pourtant grief, ce qui entache les dispositions applicables d’inconventionnalité ;
* la circonstance que deux dossiers concernant des sociétés françaises résidentes ont été examinés lors de la séance du CTSA au cours de laquelle son propre dossier a été traité, ne suffit pas à établir l’absence de discrimination ;
* le rapport de la DREAL est très imprécis s’agissant des faits reprochés dont la matérialité n’est ainsi aucunement établie ;
* la sanction est disproportionnée, eu égard à la faible gravité des infractions et à leur nombre ; en outre, une partie d’entre elles, notamment celles relatives au non-respect des règles du repos hebdomadaire, n’est pas imputable à l’entreprise mais au conducteur du véhicule ;

- et les observations de M. Ledouble, de M. Courtaud, de M. Vernier et de Mme Darvoy-Perot, représentant la préfète de la région Centre-Val de Loire, qui ont repris leurs écritures en défense en soulignant que le préjudice économique invoqué par la société requérante n’est pas établi et que le pourcentage de 54,4 % de perte immédiate de chiffre d’affaires qu’elle allègue tendrait en réalité à démontrer que l’activité de cabotage ne constitue pas une activité complémentaire, comme cela est prévu par la réglementation, mais une véritable activité exercée en France. Ils ont par ailleurs insisté sur le fait que les procès-verbaux constatent des faits, que leurs mentions font foi jusqu’à preuve du contraire et qu’il appartient aux différents parquets saisis de décider des suites à donner au plan pénal, ce dont la DREAL n’a pas connaissance. Ils ont en outre rappelé que contrairement à ce qu’elle soutient, l’entreprise, qui a été destinataire d’un bulletin de contrôle et s’est acquittée, pour chaque procédure visée dans le rapport de présentation, du montant de la consignation, a disposé de l’ensemble des éléments relatifs à la nature, à la date et au lieu de constatation des infractions reprochées. Enfin, ils ont conclu en insistant sur le nombre important d’infractions relevées sur une période de seulement deux ans, ainsi que sur le caractère répétitif de ces manquements et sur leur gravité en tant qu’ils favorisent l’exercice d’une concurrence déloyale entre transporteurs et sont de nature à porter atteinte à la sécurité routière.

La clôture de l’instruction a été prononcée à l’issue de l’audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 30 août 2023, la préfète de la région Centre-Val de Loire, après avoir constaté que vingt-deux infractions à la réglementation relative au cabotage et à la sécurité routière avaient été relevées à l’encontre de la société de droit lituanien Ramrenta UAB, et s’appuyant sur l’avis émis par la commission territoriale des sanctions administratives dans sa séance du 28 juin 2023, a fait interdiction à cette société de réaliser des transports de cabotage en France, durant une période d’un an à compter du 1er novembre 2023, à titre de sanction administrative. La société Ramrenta UAB a saisi le tribunal d’un recours en annulation contre cette décision et, dans l’attente du jugement au fond, demande à la juge des référés, saisie sur le fondement des dispositions de l’article L. 521-1 du code de justice administrative, d’en suspendre l’exécution.

2. Aux termes de l’article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* *(…)* ».

3. Aux termes de l’article L. 3421-3 du code des transports : « *Les entreprises de transport routier non établies en France sont autorisées à effectuer des opérations de cabotage sur le territoire français dans le respect des conditions prévues au chapitre III du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route*. ». Aux termes de l’article L. 3452-5-1 du même code : « *Les modalités selon lesquelles, en application des règlements cités à l’article L. 3452-5, un transporteur non établi en France qui a commis en France, à l’occasion d'un transport de cabotage, une infraction grave au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports routiers peut faire l’objet d’une interdiction temporaire de cabotage sur le territoire français sont fixées par le décret prévu à l’article L. 3452-5-2*. ». Aux termes de l’article R. 3242-11 du même code : «  *En application de l’article L. 3452-5-1, une entreprise de transport non résidente qui a commis en France, à l’occasion d’un transport de cabotage, une infraction grave au règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/ CE du Conseil ou à la législation communautaire dans le domaine des transports routiers, peut faire l’objet, par le préfet de région, d’une interdiction de réaliser des transports de cabotage sur le territoire national.* ». Aux termes de l’article R. 3242-12 du même code : « *Le préfet de région qui prononce l’interdiction prévue à l’article R. 3242-11 est celui de la région dans laquelle l’infraction a été relevée. (…). Une entreprise ne peut faire l’objet que d’une seule interdiction en même temps, valable pour toute la France.*».

4. La décision de sanction en litige est fondée sur la circonstance que dix-neuf procès-verbaux et amendes-forfaitaires relevant vingt-deux infractions à la réglementation relative au cabotage et à la sécurité routière ont été dressés à l’encontre de la société Ramrenta UAB, à l’occasion de transports routiers au cours de la période allant du 16 février 2021 au 30 mars 2023, relevant cinq infractions de nature délictuelle au titre de transports irréguliers de cabotage, trois infractions de nature délictuelle pour organisation du travail des conducteurs employés par une entreprise de transport routier ne permettant pas la prise d’un repos hebdomadaire conforme au lieu de résidence ou dans l’Etat membre d’établissement, deux infractions de nature délictuelle pour organisation du travail des conducteurs employés par une entreprise de transport routier sans veiller à ce que le temps de repos hebdomadaire normal soit pris en dehors du véhicule, ainsi que dix contraventions de cinquième classe, parmi lesquelles la prise de repos hebdomadaire normal à bord du véhicule de transport routier et cabotage routier de marchandises sans lettre de voiture relative au transport international préalable à bord du véhicule et deux contraventions de troisième classe.

5. En l’état de l’instruction, et au regard de l’ensemble des éléments du dossier, aucun des moyens invoqués par la société Ramrenta UAB, tels qu’ils sont analysés dans les visas ci-dessus et tirés de la violation du principe du contradictoire et des droits de la défense, de l’incompétence territoriale du préfet de la région Centre-Val de Loire, de l’inconventionnalité des dispositions de l’article L. 3452-5-1 du code des transports, de l’absence de matérialité des faits, du caractère discriminatoire de la sanction ainsi que de son caractère disproportionné, ne paraît de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l’arrêté du 30 août 2023 de la préfète du Loiret interdisant à la société requérante de réaliser pendant un an des transports de cabotage en France.

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu’il soit besoin d’examiner si la condition d’urgence est remplie, que les conclusions à fin de suspension de l’exécution de la décision litigieuse, présentées pour la société Ramrenta UAB, doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er: La requête de la société Ramrenta UAB est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Ramrenta UAB et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera transmise, pour information, à la préfète de la région Centre-Val de Loire.

Fait à Orléans, le 9 novembre 2023.

La juge des référés,

Patricia ROUAULT-CHALIER

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.