



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 18 juillet 2013¹

Affaire C-60/12

Marián Baláž

[demande de décision préjudicielle introduite par le Vrchní soud v Praze (République tchèque)]

«Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Décision-cadre 2005/214/JAI — 'Possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale'»

1. La décision-cadre 2005/214/JAI² (ci-après la «décision-cadre») étend l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires. Elle exige qu'un État membre donne effet à une décision d'un autre État membre imposant une sanction pécuniaire si cette décision a été prise, notamment, par une autorité autre qu'une juridiction, à la condition que l'intéressé ait eu «la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale». Par la présente demande de décision préjudicielle, il est demandé à la Cour comment cette expression doit être interprétée. Répondre à cette question amène la Cour à trouver un équilibre approprié entre la reconnaissance mutuelle et l'exécution de ces sanctions et la protection effective des droits fondamentaux.

Le cadre législatif

La législation de l'Union

La décision-cadre

2. Les premier, deuxième, quatrième et cinquième considérants du préambule de la décision-cadre prévoient:

- «(1) Le Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a approuvé le principe de reconnaissance mutuelle, qui devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union.
- (2) Le principe de reconnaissance mutuelle devrait s'appliquer aux sanctions pécuniaires infligées par les autorités judiciaires et administratives afin d'en faciliter l'application dans un État membre autre que celui dans lequel les sanctions ont été imposées.

[...]

¹ — Langue originale: l'anglais.

² — Décision-cadre du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires (JO L 76, p. 16), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO L 81, p. 24).

- (4) La présente décision-cadre devrait couvrir les sanctions pécuniaires relatives à des infractions routières.
- (5) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par l'article 6 du traité et reflétés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son chapitre VI. [...]»

3. Les décisions qui doivent être reconnues en vertu de la décision-cadre sont définies à l'article 1^{er}, sous a), i) à iv). L'article 1^{er}, sous a), iii) dispose:

«décision», toute décision infligeant à titre définitif une sanction pécuniaire à une personne physique ou morale, lorsque la décision a été rendue par:

[...]

- iii) une autorité de l'État d'émission autre qu'une juridiction en raison d'actes punissables au regard du droit national de l'État d'émission en ce qu'ils constituent des infractions aux règles de droit, pour autant que l'intéressé ait eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale».

4. L'article 1^{er}, sous b), dispose:

«sanction pécuniaire», toute obligation de payer:

- i) une somme d'argent après condamnation pour une infraction, imposée dans le cadre d'une décision».

5. L'«État d'émission» est défini à l'article 1^{er}, sous c), comme «l'État membre dans lequel a été rendue la décision au sens de la présente décision-cadre».

6. L'«État d'exécution» est défini à l'article 1^{er}, sous d), comme «l'État membre auquel a été transmise la décision aux fins d'exécution».

7. L'article 3 est intitulé «Droits fondamentaux» et prévoit:

«La présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité.»

8. L'article 4 prévoit la transmission d'une décision, accompagnée d'un certificat établi selon un modèle³, à «un État membre dans lequel la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle la décision a été prononcée possède des biens ou des revenus a sa résidence habituelle ou son siège statutaire, s'il s'agit d'une personne morale».

3 — Le modèle du certificat visé à l'article 4 figure en annexe de la décision-cadre.

9. L'article 5, intitulé «Champ d'application», énumère les infractions à l'égard desquelles des décisions sont reconnues et exécutées en vertu de la décision-cadre. L'article 5, paragraphe 1, dispose:

«Donnent lieu à la reconnaissance et à l'exécution des décisions, aux conditions de la présente décision-cadre et sans contrôle de la double incrimination du fait, les infractions suivantes, si elles sont punies dans l'État d'émission et telles qu'elles sont définies par le droit de l'État d'émission:

[...]

— conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière,

[...]»

10. L'article 6, intitulé «Reconnaissance et exécution des décisions», dispose:

«Les autorités compétentes de l'État d'exécution reconnaissent une décision qui a été transmise conformément à l'article 4, sans qu'aucune autre formalité ne soit requise, et prennent sans délai toutes les mesures nécessaires pour son exécution, sauf si l'autorité compétente décide de se prévaloir d'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution prévus à l'article 7.»

11. L'article 7 énumère les motifs de non-reconnaissance et de non-exécution. L'article 7, paragraphe 3, dispose, à l'égard de certains de ces motifs:

«[...] avant de décider de ne pas reconnaître et de ne pas exécuter une décision, en tout ou en partie, l'autorité compétente de l'État d'exécution consulte l'autorité compétente de l'État d'émission par tous les moyens appropriés et, le cas échéant, sollicite sans tarder toute information nécessaire.»

12. L'article 20, paragraphe 3, dispose:

«Chaque État membre peut, lorsque le certificat visé à l'article 4 donne à penser que des droits fondamentaux ou des principes juridiques fondamentaux définis par l'article 6 du traité ont pu être violés, s'opposer à la reconnaissance et à l'exécution de la décision. La procédure prévue à l'article 7, paragraphe 3, est applicable.»

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

13. L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») établit le droit à un recours effectif.

14. L'article 48 de la Charte prévoit la présomption d'innocence et les droits de la défense. Le sens et la portée de ces droits sont les mêmes que ceux garantis par l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») ⁴.

15. L'article 49, paragraphe 3, de la Charte dispose que «[l']intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction».

16. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte prévoit que, dans la mesure où celle-ci contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, «leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la [CEDH]».

4 — Voir article 52, paragraphe 3, de la Charte et les explications se rapportant à celle-ci (JO C 303, p. 30).

La CEDH

17. L'article 6 de la CEDH établit le droit à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial. À l'égard de «toute personne accusée d'une infraction», l'article 6, paragraphe 2, établit son droit à être «présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie», tandis que l'article 6, paragraphe 3, dresse la liste des droits minimaux devant être garantis, un accusé ayant droit à:

- «a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
- b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;
- c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;
- d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;
- e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.»

Le droit tchèque

18. Le droit tchèque prévoit la reconnaissance et l'exécution des sanctions pécuniaires imposées par les juridictions d'un autre État membre conformément au code de procédure pénale. Dans la version en vigueur à l'époque concernée, l'article 460o de ce code disposait:

- «1) Les dispositions de la présente section s'appliquent à la procédure de reconnaissance et d'exécution d'une décision de condamnation définitive pour une infraction ou un autre délit, ou d'une décision adoptée sur la base de cette dernière, pour autant qu'elle ait été adoptée conformément aux règles de l'Union européenne,
 - a) qui a infligé une sanction pécuniaire,

[...]

si elle a été adoptée par une juridiction de la République tchèque dans le cadre d'une procédure pénale [...], ou par une juridiction d'un autre État membre de l'Union européenne dans le cadre d'une procédure pénale ou par une autorité administrative d'un tel État à la condition que la décision des autorités administratives portant sur une infraction ou un autre délit puisse faire l'objet d'une voie de recours, sur laquelle se prononce une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale [...]

19. L'article 460(1)r disposait:

«Après le dépôt des observations écrites du ministère public, le Krajský soud se prononce, en audience publique et par voie d'arrêt, sur la question de savoir si la décision d'un autre État membre de l'Union européenne en matière de sanctions pécuniaires et de prestations en espèces, que lui ont présentée les autorités compétentes de cet État, est reconnue et exécutée, ou si la reconnaissance et l'exécution de cette décision sont rejetées. L'arrêt est notifié à la personne condamnée et au ministère public.»

Le droit autrichien

20. Le système juridique autrichien distingue entre les infractions qui constituent des violations du «droit pénal administratif» et celles qui enfreignent le «droit pénal judiciaire». Dans les deux cas, les personnes accusées d'infractions ont accès à une juridiction ou à un tribunal. Les infractions administratives, qui comprennent de nombreuses infractions routières, sont traitées par la Bezirkshauptmannschaft (autorité administrative locale) en première instance. Après l'épuisement de toutes les voies de recours devant cette autorité administrative, un arrêt de la Bezirkshauptmannschaft peut faire l'objet d'un pourvoi devant l'Unabhängiger Verwaltungssenat (chambre administrative indépendante).

21. La procédure à l'égard des infractions administratives est régie par la loi sur les sanctions administratives (Verwaltungsstrafgesetz) de 1991. En revanche, les infractions graves sont traitées uniquement par le système juridictionnel. À l'égard de ces infractions, le code de procédure pénale (Strafprozessordnung) de 1975 s'applique.

Les faits, la procédure et les questions posées

22. M. Baláž, un résident de la République tchèque, a été interpellé par la police à 00:40 heure du matin le 22 octobre 2009 près de Kufstein (Autriche), alors qu'il conduisait un véhicule de transport de marchandises tractant une semi-remorque immatriculé en République tchèque. Après que la police autrichienne a pesé le véhicule sur un pont-bascule, il a pu poursuivre sa route.

23. Le 25 mars 2010, la Bezirkshauptmannschaft Kufstein (Autriche) a rendu une décision (ci-après la «décision») où elle a constaté que, le 22 octobre 2009, M. Baláž avait commis une infraction au code de la route, à savoir conduire un véhicule d'un poids supérieur à 3,5 tonnes sur une route où un panneau indiquait que c'était interdit. Cette décision a infligé à M. Baláž une amende de 220 EUR ou, à titre subsidiaire, 60 heures d'emprisonnement.

24. Le 2 juillet 2010, l'Okresní soud Teplice (tribunal de police de Teplice, République tchèque), a notifié la décision à M. Baláž. Il ressort du dossier national que M. Baláž s'était vu (probablement) donner une copie de la décision (qui indiquait qu'il disposait de deux semaines pour former un recours) traduite en tchèque avec un document indiquant ses droits en vertu du droit tchèque. Il n'est pas évident de savoir si on lui avait donné davantage d'éléments (et, le cas échéant, lesquels précisément) sur ses droits au titre du droit autrichien soit de contester la décision, soit de faire valoir des circonstances atténuantes ou indiqué qu'il avait deux semaines à partir du 2 juillet 2010 (et non à partir du 25 mars 2010, date de la décision) pour contester la décision⁵.

25. Par lettre du 19 janvier 2011, notifiée le 25 janvier 2011 au Krajský soud d'Ústí nad Labem (cour régionale d'Ústí nad Labem, République tchèque) (ci-après le «Krajský soud»), la Bezirkshauptmannschaft Kufstein a demandé la reconnaissance et l'exécution de la décision en République tchèque. Un certificat modèle était joint à la lettre, qui déclarait que la décision avait été prise par une autorité autre qu'une juridiction, eu égard à des actes qui étaient des actes punissables au regard du droit national en ce qu'ils constituent des infractions aux règles de droit, en l'espèce à la réglementation de la circulation routière. Le certificat indiquait que M. Baláž avait été informé de son droit de contester la décision devant une juridiction compétente notamment en matière pénale et des délais pour ce faire. Le certificat rappelait également qu'il n'avait pas contesté la décision et que, à la suite d'une procédure écrite, la décision était ainsi devenue définitive le 17 juillet 2010.

5 — Du fait que M. Baláž n'était pas représenté devant la Cour, il n'était pas possible de préciser davantage ces points (assez importants).

26. Lors de l'audience du 17 mai 2011 devant le Krajský soud, le conseil de M. Baláž a soutenu que, en raison du fait que, en vertu du droit autrichien, un recours contre la décision aurait été examiné par l'Unabhängiger Verwaltungssenat, qui n'était pas une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale», la décision ne pouvait pas être exécutée.

27. Le Krajský soud a rejeté cet argument et a décidé que la décision devait être reconnue et exécutée en République tchèque. M. Baláž a formé un pourvoi devant le Vrchní soud v Praze (Cour supérieure de Prague, République tchèque). Cette juridiction considère qu'il est nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si la décision relève de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre et satisfait donc les conditions de reconnaissance et d'exécution. Elle a des doutes, cependant, sur l'interprétation des expressions «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» et «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction». Partant, elle a sursis à statuer et posé les questions préjudicielles suivantes:

- «1) La notion de 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale', visée à l'article 1^{er}, sous a), iii), [de la décision-cadre] doit-elle être interprétée en tant que notion autonome du droit de l'Union européenne?
- 2)
 - a) En cas de réponse affirmative à la première question, quels critères de définition généraux doit remplir une juridiction d'un État qui, sur initiative de la personne concernée, peut connaître d'une affaire relative à une décision adoptée par une autorité autre qu'une juridiction (autorité administrative) pour pouvoir être qualifiée de 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre?
 - b) Peut-on qualifier l'Unabhängiger Verwaltungssenat (chambre administrative indépendante) de 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre?
 - c) En cas de réponse négative à la première question, la notion de 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre doit-elle être interprétée par l'autorité compétente de l'État d'exécution en application du droit de l'État dont l'autorité a adopté la décision au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre, ou en application du droit de l'État qui se prononce sur la reconnaissance et l'exécution d'une telle décision?
- 3) La 'possibilité de faire porter l'affaire' devant une 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre est-elle également garantie lorsque la personne concernée ne peut obtenir directement l'examen de l'affaire devant une 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale', mais qu'elle doit tout d'abord attaquer la décision d'une autre autorité qu'une juridiction (autorité administrative) par un recours, qui rend la décision de cette autorité inopérante et donne lieu à une procédure ordinaire devant la même autorité, et que ce n'est que contre la décision de cette dernière, prise dans le cadre de cette procédure ordinaire, que l'on peut introduire un recours sur lequel statuera une 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale'?

En rapport avec la garantie d'une 'possibilité de faire porter l'affaire', il convient de résoudre également la question de savoir si le recours sur lequel se prononce une 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' a la nature d'un recours ordinaire (c'est-à-dire un recours dirigé contre une décision non définitive), ou d'un recours extraordinaire (c'est-à-dire un recours dirigé contre une décision définitive), ainsi que celle de savoir si la 'juridiction ayant compétence notamment en matière pénale' a le pouvoir, sur la base de ce recours, de procéder à un examen complet, tant du point de vue factuel que juridique?»

28. Des observations écrites ont été présentées par les gouvernements tchèque, italien, néerlandais, autrichien et suédois et par la Commission européenne. Lors de l'audience du 12 mars 2013, les gouvernements tchèque et autrichien ainsi que la Commission ont présenté des observations orales et répondu aux questions de la Cour. M. Baláž n'a pas présenté d'observations écrites et n'était pas représenté à l'audience.

Analyse

Observations préliminaires

29. La décision-cadre fait partie d'un ensemble de mesures ayant été introduites au cours de ces dernières années qui appliquent le principe de reconnaissance mutuelle aux matières se rapportant au droit pénal. Son objet est de faciliter l'exécution des sanctions pécuniaires dans un État membre autre que l'État dans lequel les sanctions ont été imposées. La protection de la personne concernée – la contrepartie à la reconnaissance mutuelle de la sanction pécuniaire – est obtenue en garantissant (article 1^{er}) que seules les décisions i) prises par «une juridiction de l'État d'émission en raison d'une infraction pénale au regard du droit de l'État d'émission» [article 1^{er}, sous a), i)], ou ii) prises par «une juridiction ayant compétence, notamment, en matière pénale» [article 1^{er}, sous a), iv)], ou iii) au regard desquelles a existé «la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence, notamment, en matière pénale» [article 1^{er}, sous a), ii) et iii)] peuvent bénéficier d'une reconnaissance mutuelle et donc d'une exécution au titre de la décision-cadre.

30. Dans un souci de facilité, je désigne ci-après une décision définitive imposant une sanction pécuniaire à verser en raison d'une condamnation au titre d'une infraction énumérée à l'article 5 comme une «décision de sanction pécuniaire». Je suis la décision-cadre en désignant l'État membre où la sanction pécuniaire a été prononcée comme l'«État d'émission» et l'État membre où l'exécution de cette sanction est demandée comme l'«État membre d'exécution».

31. La décision-cadre est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle (considérant 1) tout en respectant les droits fondamentaux et les principes reconnus par l'article 6 UE et énoncés aussi dans la Charte (considérant 5). L'article 3 énonce en outre expressément que «[l]a présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité». Le législateur visait donc clairement à faciliter l'exécution des sanctions pécuniaires transfrontalières tout en maintenant en même temps des garanties appropriées pour les personnes contre lesquelles ces sanctions devaient être exécutées.

32. Derrière cette affirmation apparemment anodine se cachent plusieurs questions sensiblement moins anodines qu'il convient de traiter. En premier lieu, existe-t-il une logique particulière derrière la liste des décisions de sanction pécuniaire qui sont régies par la décision-cadre? En deuxième lieu, quelle était précisément la protection que le législateur souhaitait voir accorder à la personne intéressée? En troisième lieu, et étant donné le fait assez évident que la véritable sanction économique résultant de l'imposition d'une sanction pécuniaire dépend de la situation de la personne à laquelle elle s'applique, où dans le système souhaite-t-on que la proportionnalité de la sanction soit évaluée?

33. La liste d'infractions dressée à l'article 5 à l'égard desquelles des décisions de sanction pécuniaire peuvent être exécutées constitue une collection hétérogène qui apparaît initialement avoir été inspirée par les infractions visées à l'article 2 de la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen⁶. Cependant, un certain nombre d'infractions supplémentaires ont été ajoutées à cette liste: contrebande, atteinte aux droits de propriété intellectuelle, menaces et actes de violence contre des personnes, vandalisme criminel, vol et – ce qui est le plus pertinent aux fins de la présente procédure – «conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière».

34. Je reconnais éprouver quelque difficulté à comprendre la logique sous-jacente apparaissant derrière l'inclusion par le législateur, dans une décision-cadre qui traite par ailleurs (essentiellement) de ce que l'on serait susceptible de qualifier de «droit pénal général», de ce dernier élément (en dehors de l'utilité évidente, pour les États membres, de veiller à ce que ces sanctions puissent être exécutées à l'encontre de conducteurs de passage provenant d'autres États membres). Quoi qu'il en soit, il est clair que la procédure envisagée par la décision-cadre elle-même renvoie de manière extensive à des notions de droit pénal⁷ et vise à garantir que des sauvegardes intégrales et appropriées – du type requis à juste titre dans le cadre de procédures pénales – doivent être respectées avant qu'une décision de sanction pécuniaire ne puisse être exécutée dans l'État membre d'exécution. Du fait qu'une «conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière» est de même une infraction prévue, il s'ensuit que *les mêmes sauvegardes* devraient être accessibles lorsqu'une décision de sanction pécuniaire intervenant dans le cadre d'une infraction des règles de circulation routière doit être exécutée comme elles le sont, par exemple, à l'égard d'une décision de sanction pécuniaire intervenant dans un cadre de corruption, de trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, ou de contrebande.

35. Pour soutenir le même argument d'une manière différente: le système de reconnaissance mutuelle des décisions de sanction pécuniaire mis en place par la décision-cadre implique un degré élevé de confiance mutuelle entre États membres. Cependant, comme le Conseil européen l'a relevé dans son programme de Stockholm, «la protection des droits des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales est une valeur fondamentale de l'Union, essentielle pour maintenir la confiance mutuelle entre États membres et la confiance de la population dans l'Union».⁸ Pour ce motif même, la protection accordée au citoyen qui a «eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» [comme il est précisé à l'article 1^{er}, sous a), ii) et iii), de la décision-cadre] doit, à ce que l'on peut supposer, viser à équivaloir à la protection que confère «une juridiction de l'État d'émission en raison d'une infraction pénale au regard du droit de l'État d'émission» [article 1^{er}, sous a), i)] ou le fait que la décision émane d'une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» [article 1^{er}, sous a), iv)].

36. Il est peut-être tentant de penser que du fait qu'une «conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière» est moins intrinsèquement répréhensible que le terrorisme ou le meurtre, une personne soumise à une sanction pécuniaire en raison d'une telle conduite a moins besoin de l'intégralité de la panoplie de protection tirée du droit pénal qu'une personne condamnée à l'égard de ces derniers. Il me semble qu'une telle approche est à écarter. La décision-cadre précise, au moyen des formulations très légèrement différentes employées à l'article 1^{er}, sous a), qu'une protection par l'accès à «une juridiction de l'État d'émission en raison d'une infraction pénale» ou à une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» constitue une condition préalable à l'exécution. Mon postulat de départ est que les deux libellés sont effectivement équivalents et qu'il ne saurait exister

6 — Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190, p. 1).

7 — Voir, par exemple, l'indication à l'article 1^{er}, sous b), suivant laquelle «une sanction pécuniaire ne couvre pas [...] les décisions qui ont une nature civile [...]»; le fait qu'il n'existe aucun contrôle de la double incrimination du fait pour les infractions énumérées (article 5, paragraphe 1); le fait qu'«une sanction pécuniaire infligée à une personne morale est exécutée même si l'État d'exécution ne reconnaît pas le principe de la responsabilité pénale des personnes morales» (article 9, paragraphe 3); la possibilité d'appliquer des peines de substitution, y compris des peines privatives de liberté, lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter une décision (article 10) et la répartition de la compétence entre l'État d'émission et l'État d'exécution en matière d'amnistie, grâce et révision de la condamnation (article 11).

8 — JO 2010, C 115, p. 1, point 2.4.

des normes de protection significativement différentes dans le cadre d'un même instrument juridique (la décision-cadre), en fonction de la question de savoir si l'on considère l'infraction prévue donnant lieu à la décision de sanction pécuniaire comme plus ou moins grave. Comme le formule le programme de Stockholm, «[i]l est primordial que les mesures répressives, d'une part, et les mesures permettant de préserver les droits de la personne, l'État de droit et les règles relatives à la protection internationale, d'autre part, aillent de pair et se renforcent mutuellement»⁹.

37. En substance, les questions posées par le *Vrchní soud v Praze* visent à savoir comment la décision-cadre doit être interprétée de manière à garantir la protection juridictionnelle effective des citoyens de l'Union qui, comme M. Baláž, dans le cadre de l'exercice de leur liberté de circulation dans l'Union, deviennent l'objet de sanctions pécuniaires dans des États membres autres que celui où ils résident normalement¹⁰.

38. En examinant les questions soulevées par cette affaire, je rappelle que M. Baláž n'a pas présenté d'observations écrites et n'était pas représenté à l'audience. Étant donné la vigueur avec laquelle il a contesté la procédure nationale d'exécution, en exposant une version des faits (étayée par les éléments d'au moins un témoin) qui était totalement en contradiction¹¹ avec celle qui constituait le fondement de la procédure administrative d'infraction à une règle de circulation routière et la sanction pécuniaire qui lui fut infligée in absentia par la *Bezirkshauptmannschaft Kufstein*, le défaut de représentation devant notre Cour est une source de préoccupation. Tandis que la sanction pécuniaire a pu être infligée administrativement, le cadre de son exécution est celui du droit pénal. Je n'exclus pas la possibilité que, en tant que chauffeur de camion touchant un salaire tchèque (pour lequel la perspective d'avoir très probablement à verser une amende de 220 EUR pourrait déjà sembler assez intimidant), M. Baláž ait pu ressentir qu'il n'aurait pas les moyens de supporter aussi les frais afférents au mandat qu'il donnerait à un conseil en vue de le représenter devant la Cour de justice. Je suis également loin d'être certaine qu'il aurait eu nécessairement connaissance des possibilités (limitées) de demander à la Cour une aide juridictionnelle.

39. Pour ces raisons, je considère qu'il m'incombe au moins d'identifier un certain nombre d'éléments susceptibles d'être pertinents eu égard à la question de savoir si M. Baláž a (ou n'a pas) eu véritablement la «possibilité» de faire porter l'affaire devant une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» (condition préalable, en vertu de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre, pour que la décision de sanction pécuniaire à son encontre soit exécutable). J'y procède ci-après dans les présentes conclusions, en les mentionnant simplement comme des questions de principe¹². Ces éléments sont pratiques – les rouages ordinaires du travail de défense dans les affaires pénales. Ils vont de la possession des informations nécessaires pour exercer le droit de recours devant une juridiction pénale à la question de l'appréciation de la proportionnalité de la sanction imposée. Il appartiendra à la juridiction nationale, en tant que juge unique des faits, de mener toute vérification nécessaire lorsque l'affaire lui sera renvoyée.

Sur la première question

40. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si l'expression «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» visée à l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre doit être interprétée en tant que notion autonome du droit de l'Union.

9 — JO 2010, C 115, p. 1, point 1.1: «Priorités politiques».

10 — Voir article 4, paragraphe 1. Il s'agit de la première occasion où la Cour doit se prononcer sur l'interprétation de la décision-cadre. Une demande de décision préjudicielle antérieure (arrêt du 7 juin 2012, *Vinkov*, C-27/11) avait été déclarée irrecevable.

11 — Ce point est clairement rappelé dans la décision de renvoi. En bref, la situation de M. Baláž est qu'il s'est vu ordonner par les agents de police autrichiens qui l'ont interpellé de prendre cette route pour se placer sur le pont-bascule afin que le camion qu'il conduisait soit contrôlé.

12 — Voir point 84 ci-dessous.

41. Les gouvernements néerlandais et suédois considèrent qu'il convient de déterminer le sens de cette disposition conformément au droit de l'État membre d'émission. En revanche, la juridiction de renvoi et les gouvernements tchèque, italien et autrichien ainsi que la Commission estiment qu'il s'agit d'une notion autonome du droit de l'Union devant se voir conférer une interprétation uniforme.

42. Je partage ce dernier point de vue.

43. Comme la Cour l'a constamment dit pour droit, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition dudit droit qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause¹³.

44. L'objectif poursuivi par la décision-cadre a déjà été identifié: l'exécution de décisions de sanction pécuniaire par une reconnaissance mutuelle¹⁴. L'expression «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» utilisée à l'article 1^{er}, sous a), iii), joue un rôle crucial pour déterminer la portée de la décision-cadre, parce qu'elle définit une catégorie de décision de sanction pécuniaire qui bénéficie d'une reconnaissance mutuelle et donc d'une exécution. Alors que d'autres parties de la décision-cadre renvoient effectivement au droit national¹⁵, il n'existe pas ici de mention de la sorte.

45. Je propose donc que, afin de parvenir à l'objectif et au champ d'application souhaités de la décision-cadre, la Cour adopte la même approche que celle à laquelle elle s'est déjà rangée concernant l'interprétation de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen¹⁶, qui concerne de la même manière la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale. Dans les deux arrêts Mantello¹⁷ et Kozłowski¹⁸, la Cour a conclu que des notions qui étaient déterminantes du champ d'application de cette décision-cadre devaient être interprétées d'une manière uniforme¹⁹; leur interprétation ne pouvait pas être laissée à l'appréciation des autorités judiciaires de chaque État membre sur le fondement du droit national.

46. Le besoin d'une interprétation uniforme est particulièrement important lorsque (comme ici) la disposition en cause consacre une garantie destinée à l'individu. L'accès à une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» garantit une protection judiciaire appropriée et effective avant qu'une personne ne puisse faire l'objet d'une décision de sanction pécuniaire pouvant être exécutée à son encontre dans tout État membre de l'Union. Ce point s'oppose à ce l'on permette que la garantie varie de manière importante selon les États membres. En effet, la confiance partagée en les sauvegardes dont disposent les personnes accusées d'infractions sous-tend le principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale. Une interprétation uniforme de la notion de «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» crée la confiance mutuelle sur laquelle la reconnaissance mutuelle doit se fonder.

13 — Voir arrêts du 17 juillet 2008, Kozłowski (C-66/08, Rec. p. I-6041, point 42); du 16 novembre 2010, Mantello (C-261/09, Rec. p. I-11477, point 38), et du 18 octobre 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rec. p. I-8817, point 24 et jurisprudence citée).

14 — Voir point 31 ci-dessus.

15 — Voir, notamment, articles 2, paragraphe 1 (détermination des autorités compétentes), 5 (définition de chacune des infractions énumérées) et certaines parties de l'article 7 (motifs de non-reconnaissance et de non-exécution).

16 — Cité à la note 6 ci-dessus.

17 — Cité à la note 13 ci-dessus.

18 — Cité à la note 13 ci-dessus.

19 — L'arrêt Kozłowski concernait l'interprétation des termes «séjournant» et «résident» aux fins de l'article 4, paragraphe 6, de cette décision (voir point 43). L'arrêt Mantello concernait la notion de «mêmes faits» à l'article 3, paragraphe 2, de la décision (voir point 38).

47. Les difficultés liées au fait de préférer une interprétation uniforme par rapport à une interprétation qui se reporte au droit national dans sa définition de cette disposition sont, d'après moi, davantage théoriques que réelles. Il est, naturellement, vrai que chaque État membre a sa propre structure juridictionnelle particulière et que ni cette décision-cadre ni n'importe quelle autre n'a jusqu'à présent essayé d'apporter le moindre degré d'harmonisation dans ce domaine. Cependant, je souligne que, d'un point de vue pratique, la question de savoir si une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» s'interprète comme une notion autonome ou en référence au droit de l'État d'émission ne crée pas de différence réelle pour la juridiction de l'État d'exécution. Celle-ci demeure confrontée au problème fondamental qu'elle est (sans doute) peu informée sur la structure juridictionnelle de l'État d'émission. Elle peut donc ne pas être en mesure, sans procéder à davantage d'investigations, de s'assurer que la juridiction de l'État d'émission répond ou non à cette définition.

48. Je propose donc que, en réponse à la première question, la Cour déclare que l'expression «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» à l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre constitue une notion autonome du droit de l'Union.

Sur la deuxième question, sous a)

49. Par sa deuxième question, sous a), la juridiction de renvoi demande quelles sont les caractéristiques qu'une juridiction doit posséder afin d'être considérée comme étant une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii).

50. La juridiction de renvoi et le gouvernement tchèque considèrent qu'il convient d'interpréter l'expression comme visant un organe (qui doit être une juridiction) qui applique une procédure revêtant un caractère pénal. Les gouvernements italien et autrichien laissent entendre que la juridiction doit en être une où les garanties figurant à l'article 6 de la CEDH sont accessibles à l'intéressé. Le gouvernement suédois considère que (s'il s'agit d'une question de droit de l'Union plutôt que de droit national) la question de savoir si une juridiction donnée est une juridiction «ayant compétence notamment en matière pénale» devrait être résolue selon des caractéristiques matérielles plutôt que formelles. Le gouvernement néerlandais considère qu'il appartient à l'État d'émission d'apprécier si sa juridiction répond à cette définition. La Commission estime que l'article 1^{er}, sous a), iii), vise une juridiction compétente dans des matières formellement qualifiées de pénales dans l'État d'émission. Cette juridiction peut également être compétente dans d'autres matières, non pénales. Cependant, afin de satisfaire les exigences de l'article 1^{er}, sous a), iii), il doit incomber à la formation de jugement pénale de la juridiction d'exercer un contrôle sur la décision de sanction pécuniaire.

51. Je suis d'accord avec la juridiction de renvoi et avec les gouvernements qui considèrent que la caractéristique définissant une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» est qu'elle soit une juridiction qui applique une procédure pénale ainsi que les garanties prévues par l'article 6 de la CEDH, qu'elle soit ou non également compétente dans les matières non pénales.

52. Comme je l'ai déjà souligné²⁰, les infractions qui donnent lieu à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution énumérées à l'article 5 de la décision-cadre incluent des matières considérées comme pénales dans tous les États membres, comme le «terrorisme», mais également des matières considérées comme étant pénales dans certains États membres mais pas dans d'autres (lorsque celles-ci sont traitées dans le cadre du droit administratif au lieu du droit pénal). Une «conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière» relève de la dernière catégorie. L'intention du législateur était donc de faciliter la reconnaissance mutuelle de décisions de sanction pécuniaire

20 — Voir point 33 ci-dessus.

imposées à l'égard de ces infractions sans harmoniser la notion d'infraction «pénale». Si une infraction figure sur la liste de l'article 5, elle peut donner lieu à une reconnaissance mutuelle *indépendamment de la question de savoir si le droit de l'État d'émission ou de l'État d'exécution classe l'infraction comme «pénale»*.

53. Il découle de l'absence d'harmonisation du terme «pénal» que l'expression «juridiction ayant compétence en matière pénale» ne saurait nécessiter une interprétation uniforme de ce qui constitue une «matière pénale».

54. Pour cette raison, je ne pense pas que l'interprétation proposée par la Commission puisse être retenue. Elle introduirait une limitation non souhaitée de la portée de la décision-cadre dès lors que seules les juridictions qui traitent des «matières pénales», telles que définies en vertu du droit de l'État d'émission, seraient incluses dans la définition de l'expression «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale». Les États membres où certaines des infractions énumérées à l'article 5 ne sont pas classées comme «pénales» et dont les structures juridictionnelles sont telles que des décisions administratives à l'égard de ces infractions sont contrôlées par des juridictions distinctes de celles traitant les affaires pénales, telles que définies par le droit national, ne seraient pas en mesure de profiter de la procédure de reconnaissance mutuelle s'agissant d'une décision de sanctions pécuniaires imposée à l'égard de ces infractions. Cela me paraît aller à l'encontre de l'intention déclarée du législateur lorsque celui-ci a inclus ces infractions dans la liste de l'article 5, et donc de l'objectif de la décision-cadre.

55. Cependant, parallèlement à la facilitation de la reconnaissance mutuelle des décisions imposant des sanctions pécuniaires, le législateur a aussi expressément veillé à ce que les droits fondamentaux de l'intéressé soient respectés (voir considérant 5 et article 3 de la décision-cadre).

56. Lorsqu'on rapproche ces objectifs jumelés, il me semble que l'article 1^{er}, sous a), iii), doit être interprété comme signifiant qu'une décision de sanction pécuniaire prise par une autorité administrative donnera lieu à une reconnaissance mutuelle et, par la suite, à une exécution à condition que l'intéressé ait eu une possibilité appropriée de contester cette décision devant une juridiction garantissant que ses droits fondamentaux sont respectés. Cela implique à son tour que la juridiction qui s'est vu conférer une compétence sur de telles décisions de sanction pécuniaire dans l'État d'émission doive être une juridiction dont la constitution, les procédures et les compétences permettent les garanties minimales applicables en vertu des articles 47 et 48 de la Charte lorsqu'une personne est poursuivie pour une infraction pénale. En d'autres termes, bien que la juridiction compétente ne doive pas forcément être celle qui, dans l'État d'émission, traite les matières qui sont formellement qualifiées de «pénales» au titre du droit de cet État membre, elle doit néanmoins présenter les mêmes garanties procédurales et matérielles.

57. Les droits garantis par les articles 47 et 48 de la Charte comprennent expressément le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter, un droit limité à une aide juridictionnelle et une disposition générale indiquant que «le respect des droits de la défense est garanti». L'article 52, paragraphe 3, de la Charte indique ensuite expressément que, «dans la mesure où [la] Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la [CEDH], leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la [CEDH]». S'agissant des articles 47 et 48 de la Charte, la note explicative confirme que le point de référence dans la CEDH est l'article 6²¹.

21 — Voir point 14 ci-dessus. L'élément de l'article 47 traitant du droit à un recours effectif illustre l'article 13 de la CEDH; mais du fait qu'il n'est pas – selon la connaissance dont je dispose par la décision de renvoi – directement pertinent pour cette procédure, je ne l'examine pas davantage ici.

58. L'article 6 de la CEDH contient, dans ses paragraphes 1 à 3, d'importantes garanties pour les personnes poursuivies pour une infraction pénale. Ainsi, l'organe de contrôle doit être établi par la loi, indépendant et impartial. Il doit veiller à ce que les garanties suivantes soient respectées. L'accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie; il a droit à être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui; disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense; se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat commis d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent; interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge, et se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

59. Dans quelle mesure la protection de ces droits fondamentaux pour les personnes accusées d'une infraction pénale peut-elle être également supposée nécessaire pour celles dont l'infraction est classée comme administrative plutôt que pénale en vertu du droit national, mais dont la seule protection envers une reconnaissance et une exécution quasi automatiques²² d'une décision leur imposant une sanction pécuniaire réside dans la garantie figurant à l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre: qu'elles doivent avoir eu la «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale»?

60. Il me semble qu'une interprétation étroite, qui exclurait un renvoi aux garanties de la «procédure pénale» figurant à l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la CEDH, serait inappropriée pour plusieurs raisons.

61. En premier lieu, le libellé de la décision-cadre s'oppose manifestement à une telle interprétation. Celui de l'article 1^{er}, sous a), iii), évoque, expressément, une juridiction ayant compétence *en matière pénale*. Quel serait l'intérêt de cette expression si aucune obligation n'incombait à cette juridiction par la suite d'exercer ladite compétence, avec les garanties pour la personne qu'une telle compétence pénale implique?

62. En deuxième lieu, la possibilité de révision par une telle juridiction est la seule protection de l'individu contre une reconnaissance mutuelle et une exécution ultérieures de la décision de sanction pécuniaire. Cet élément milite en faveur d'une interprétation large, plutôt qu'étroite, de la protection qui est conférée.

63. En troisième lieu, il peut s'avérer que la personne à laquelle est infligée la sanction pécuniaire ait une version différente des faits sur lesquels se fonde cette sanction pécuniaire. Si sa version est retenue, il se peut que, par conséquent, elle ne doive s'acquitter d'absolument aucune sanction, ou uniquement d'une sanction considérablement réduite. Pour qu'il ne soit pas porté atteinte à la confiance mutuelle sur laquelle se fonde la reconnaissance mutuelle (et que l'adhésion du public à cette reconnaissance mutuelle et à cette exécution ainsi que l'acceptation de celles-ci ne soient pas sérieusement affaiblies), il est essentiel qu'existe la possibilité d'un contrôle judiciaire approprié de la décision de sanction pécuniaire (ce qui exigera le contrôle des faits, et pas uniquement du droit, et peut impliquer la convocation et l'audition de témoins).

64. En quatrième lieu, il me semble que, lorsqu'est accordée la reconnaissance mutuelle et l'exécution à une décision de sanction pécuniaire dans une situation transfrontalière, les exigences linguistiques constituent des garanties particulièrement importantes d'un procès équitable. Par définition, une décision de sanction pécuniaire ne pourra être reconnue et exécutée en vertu de la décision-cadre que si l'intéressé était dans un État membre (l'État d'émission) au moment où a été commise l'infraction

22 — Des motifs limités de non-reconnaissance et de non-exécution figurent à l'article 7 de la décision-cadre.

mais se trouve à présent dans un autre État membre (l'État membre d'exécution). L'Union vient de se doter d'une langue officielle supplémentaire, le croate²³, qui s'ajoute aux 23 langues officielles qui reflètent la diversité et la richesse culturelle de ses peuples.²⁴ Dans la perspective d'une Union qui englobe le principe de la libre circulation des personnes et de la liberté d'établissement, la protection des droits et privilèges des individus en matière linguistique revêt une importance particulière, ainsi que la Cour l'a déjà reconnu dans son arrêt *Bickel et Franz*²⁵.

65. Le succès même du marché unique implique qu'un chauffeur de camion lituanien peut être interpellé par la police alors qu'il passe par la Pologne ou l'Allemagne pour livrer des produits en Belgique. S'il existe des éléments justifiant l'imposition d'une sanction pécuniaire au chauffeur de camion, il est compréhensible et important, du point de vue de l'État membre, que la sanction doive s'exécuter à son encontre lorsqu'il est chez lui à Vilnius. Il est également important que ce routier dispose d'une protection appropriée de ses droits fondamentaux.

66. En conséquence, j'estime que les caractéristiques définissant une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» aux fins de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre sont a) que l'organe de contrôle est une juridiction et b) qu'il doit garantir le respect des garanties minimales exigées par l'article 6, paragraphes 1 à 3 de la CEDH.

67. En ce qui concerne le terme «notamment», eu égard au défaut d'harmonisation des structures juridictionnelles dans l'Union et afin de donner son plein effet à la décision-cadre, ce terme doit être interprété comme signifiant que si une juridiction est compétente dans des matières non-pénales outre la compétence selon laquelle elle applique la procédure pénale, il n'est pas exclu qu'elle relève de la définition figurant à l'article 1^{er}, sous a), point iii). Cependant, il est essentiel que, lors de l'examen d'une décision de sanction pécuniaire, la juridiction soit tenue d'appliquer une procédure qui respecte les garanties minimales prévues par l'article 6, paragraphes 1 à 3, CEDH.

68. On peut considérer que la définition que je propose aurait l'effet de limiter le principe de reconnaissance mutuelle, auquel a adhéré le Conseil européen réuni à Tampere en 1999 et qui est censé devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire tant en matière civile que pénale. Cependant, la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale suppose au préalable que les États membres aient mutuellement confiance dans leurs systèmes de justice pénale et, notamment, que les droits des personnes suspectées ou accusées soient préservés selon les normes minimales communes. À cette fin, il convient de relever qu'il est indiqué, parmi les conclusions auxquelles le Conseil de Tampere est parvenu, que «des travaux devraient aussi être entamés sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire pour faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle, dans le respect des principes fondamentaux du droit des États membres»²⁶.

69. Alors qu'un certain nombre de mesures ont été introduites, prévoyant la reconnaissance mutuelle et l'exécution de décisions judiciaires, y compris la décision-cadre en cause, il existe nettement moins de réalisations à ce jour en ce qui concerne la fixation de normes minimales communes en matière de garanties procédurales. En 2009, le Conseil a adopté une feuille de route²⁷ visant à renforcer les droits des personnes dans le cadre des procédures pénales, qui a été saluée par le Conseil européen et déclarée partie intégrante du programme de Stockholm. Deux actes figurant sur cette feuille de route

23 — La Croatie a intégré l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013.

24 — Sans compter, évidemment, les nombreuses autres langues qui, sans être des «langues officielles de l'Union européenne», jouent un rôle important dans les vies des citoyens et dans leurs rapports avec les agents administratifs et exécutoires dans toute l'Union – par exemple: le basque, le catalan, le gallois ou le luxembourgeois.

25 — Arrêt de la Cour du 24 novembre 1998 (C-274/96, Rec. p. I-7637).

26 — Point 37.

27 — Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO C 295, p. 1).

ont été à présent adoptés: la directive 2010/64/UE²⁸, qui prévoit le droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, et la directive 2012/13/UE²⁹, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales. Il existe également une proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation³⁰.

70. Les deux directives adoptées visent à s'appliquer aux procédures devant une «juridiction ayant compétence en matière pénale» qui examine des recours contre des décisions prises par une autorité autre qu'une juridiction à l'égard de sanctions pour des infractions mineures: voir considérant 16 de la directive 2010/64 et considérant 17 de la directive 2012/13. Partant, lorsque le délai de transposition de ces directives est écoulé (les 27 octobre 2013 et 2 juin 2014 respectivement), la juridiction ayant compétence notamment en matière pénale, au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), doit appliquer les normes minimales communes fixées par ces directives lorsqu'elle exerce sa compétence en matière pénale en étant saisie de l'examen d'une sanction administrative³¹.

71. Dès lors, je propose que la Cour réponde à la deuxième question sous a), en déclarant que l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre doit être interprété comme signifiant qu'une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» est une juridiction devant laquelle la personne concernée bénéficie des droits garantis par l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la CEDH lorsque l'affaire est jugée.

Sur la deuxième question, sous b)

72. Par sa deuxième question sous b), la juridiction de renvoi demande s'il convient de considérer l'Unabhängiger Verwaltungssenat comme une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii).

73. L'autorité compétente dans l'État membre d'exécution vérifiera, initialement sur la base du libellé de la décision de sanction pécuniaire elle-même et du certificat transmis avec cette décision conformément à l'article 4 de la décision-cadre, si la décision de sanction pécuniaire constitue une décision qui doit bénéficier de la reconnaissance mutuelle et donc de l'exécution en vertu de son article 6 (sauf si l'un des motifs de non-reconnaissance et de non-exécution prévus à l'article 7 est applicable). En vertu de l'article 11, paragraphe 2, l'État d'exécution peut soit reconnaître et exécuter la décision, soit ne pas reconnaître et exécuter celle-ci. Ce qu'il ne peut pas faire est de mener un *contrôle*: une demande d'un tel contrôle peut uniquement être admise par l'État d'émission. La procédure de vérification est donc primordiale en vue de maintenir un équilibre entre la reconnaissance mutuelle et l'exécution, d'une part, et la protection des droits fondamentaux, d'autre part.

74. L'article 7, paragraphes 1 et 2, de la décision-cadre dresse une liste des circonstances dans lesquelles les autorités compétentes de l'État d'exécution peuvent refuser de reconnaître et exécuter la décision. L'article 7, paragraphe 3, stipule, à l'égard de certains de ces motifs, que – avant de décider de ne pas reconnaître et de ne pas exécuter une décision, en tout ou en partie – «l'autorité compétente de l'État d'exécution consulte l'autorité compétente de l'État d'émission par tous les moyens appropriés et, le cas échéant, sollicite sans tarder toute information nécessaire».

28 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO L 280, p. 1).

29 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO L 142, p. 1).

30 — COM(2011) 326 final.

31 — Voir article 1^{er}, paragraphe 3, de la directive 2010/64 et article 2, paragraphe 2, de la directive 2012/13.

75. Plus fondamentalement, cependant, ce n'est qu'une «décision» qui satisfait les conditions précisées dans une des quatre catégories énumérées de manière exhaustive à l'article 1^{er}, sous a), provenant de la commission d'une des infractions énumérées de manière exhaustive à l'article 5, qui relève du champ d'application de la décision-cadre elle-même. Seule une telle décision doit bénéficier de la reconnaissance mutuelle et de l'exécution. Lorsque l'autorité compétente est incertaine à cet égard (parce que, par exemple, elle conserve des doutes quant à savoir si «l'intéressé [a] eu la possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» conformément aux exigences de l'article 1^{er}, sous a), iii), elle devrait d'après moi contacter de la même manière (à savoir par analogie directe avec l'article 7, paragraphe 3) l'autorité compétente de l'État d'émission et demander toutes les informations nécessaires. À la réception de ces informations, l'autorité compétente doit tirer toutes les conclusions appropriées, compte tenu de la définition retenue par la Cour dans sa réponse à la deuxième question sous a), pour déterminer si l'autorité en cause est une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale»³². Le cas échéant, on peut également recourir aux points de contact du réseau judiciaire européen³³.

76. Dans ses observations écrites devant la Cour, le gouvernement autrichien a exposé certains éléments qui permettent à celle-ci d'aider la juridiction de renvoi à parvenir à sa conclusion. En particulier, le gouvernement autrichien confirme que l'Unabhängiger Verwaltungssenat est tenu d'appliquer le droit pénal administratif autrichien (Verwaltungsstrafgesetz 1991) et qu'il est tenu de garantir les droits prévus à l'article 6 de la CEDH, y compris les garanties devant s'appliquer lorsqu'une personne est accusée d'une infraction pénale (article 6, paragraphes 2 et 3). La juridiction de renvoi observe elle-même que la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'Unabhängiger Verwaltungssenat est un tribunal³⁴ au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH et qu'il applique la présomption d'innocence³⁵. La juridiction de renvoi relève également que, dans son arrêt *Kammerer c. Autriche*³⁶, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que le droit à être entendu en personne n'a pas toujours été garanti. À cet égard, le gouvernement autrichien soutient que les constatations de la Cour européenne des droits de l'homme dans cet arrêt n'illustrent pas un manquement général de l'Unabhängiger Verwaltungssenat à appliquer ce droit.

77. Le fait qu'il arrive qu'une juridiction puisse manquer au respect d'une des garanties procédurales devant s'appliquer ne l'empêche de relever de la définition d'une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale». Cependant, le fait de ne pas respecter une telle garantie dans un cas particulier à l'égard d'une décision de sanction pécuniaire signifierait, selon moi, que l'autorité compétente de l'État d'exécution ne serait pas tenue de reconnaître et d'exécuter cette décision en vertu de la décision-cadre. En reconnaissant et en exécutant ces décisions, l'autorité compétente met en œuvre le droit de l'Union et est donc tenue de respecter les droits garantis par les articles 47 et 48

32 — Voir, par analogie, la détermination par l'autorité judiciaire compétente d'un État d'exécution si un mandat d'arrêt européen concerne les «mêmes faits» que lors des poursuites antérieures: arrêt *Mantello* (précité à la note 13, point 50).

33 — Voir action commune 98/428/JAI du Conseil, du 29 juin 1998, concernant la création d'un réseau judiciaire européen (JO L 191, p. 4).

34 — Voir arrêts Cour eur. D. H., *Hubner c. Autriche*, du 31 août 1999, n° 34311/96, et *Baischer c. Autriche*, du 20 décembre 2001, n° 32381/96. Le gouvernement autrichien vise également les arrêts suivants de cette même juridiction: *Yavus c. Autriche*, du 27 mai 2004, n° 46549/99; *Liedermann c. Autriche*, du 5 décembre 2005, n° 54272/00; *Blum c. Autriche*, du 3 février 2005, n° 31655/02; *Kaya c. Autriche*, du 8 juin 2006, n° 54698/00; *Müller c. Autriche*, du 5 octobre 2006, n° 12555/03; *Hauser-Sporn c. Autriche*, du 7 décembre 2006, n° 37301/03, et *Stempfer c. Autriche*, du 26 juillet 2007, n° 18294/03.

35 — Arrêt Cour eur. D. H., *Krumpholz c. Autriche*, du 18 mars 2010, n° 13201/05. Dans cet arrêt, cependant, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'Unabhängiger Verwaltungssenat avait violé l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la CEDH, en déclarant que «le fait de tirer des conclusions dans une situation qui n'appelait pas clairement une explication de la part du requérant et sans que des garanties procédurales suffisantes ne soient appliquées constituait une violation du droit au silence du requérant et de la présomption d'innocence» (point 42).

36 — Arrêt Cour eur. D. H., *Kammerer c. Autriche*, du 12 mai 2010, n° 32435/06. La Cour européenne des droits de l'homme a constaté qu'il n'y avait eu aucune violation de l'article 6, paragraphes 1 et 3, de la CEDH dans cette affaire.

de la Charte, correspondant à ceux consacrés à l'article 6 de la CEDH³⁷. Si l'un de ces droits a été violé, l'autorité compétente, après avoir suivi la procédure permettant d'obtenir des informations de la part de l'État d'émission en vertu de l'article 7, paragraphe 3, peut alors s'opposer à la reconnaissance et à l'exécution de la décision sur le fondement de l'article 20, paragraphe 3, de la décision-cadre³⁸.

78. Je propose donc que la Cour réponde à la deuxième question, sous b), en déclarant qu'il appartient à la juridiction nationale de déterminer, compte tenu des informations dont elle dispose, si l'Unabhängiger Verwaltungssenat est une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre.

Sur la deuxième question, sous c)

79. Compte tenu de la réponse que je propose à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question, sous c).

Sur la troisième question

80. Par sa troisième question, la juridiction nationale demande, en premier lieu, si l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre doit être interprété comme signifiant qu'une «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction» est accordée lorsque la personne concernée doit tout d'abord contester une décision d'une autorité administrative devant la même autorité; et que ce n'est qu'une fois qu'une autre décision est prise par cette autorité qu'elle peut former un recours devant une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale». En deuxième lieu, elle demande si la juridiction examinant le recours doit examiner l'affaire avant que la décision ne devienne définitive et doit être en mesure d'examiner l'affaire dans son intégralité tant en fait qu'en droit.

81. La juridiction de renvoi et toutes les parties présentant des observations sur cette question considèrent qu'il n'existe aucune objection à ce que l'accès à la juridiction ne soit accordé qu'à l'issue d'une autre étape administrative. Les gouvernements tchèque et italien ainsi que la Commission ajoutent que la juridiction doit avoir une pleine compétence pour se prononcer sur les litiges de fait ainsi que de droit. Le gouvernement tchèque soutient de même que la décision ne doit pas devenir définitive avant qu'un tel accès à une juridiction ne soit accordé. En revanche, le gouvernement italien ne juge pas nécessaire, en vue de la protection juridictionnelle effective de l'intéressé, qu'une décision ne puisse pas devenir définitive au stade administratif.

82. Je partage l'avis de la juridiction de renvoi et des gouvernements ayant présenté des observations sur cette question, suivant lequel la condition d'avoir la «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction» est remplie lorsque cette possibilité intervient seulement après que l'intéressé a accompli les autres étapes d'une procédure administrative. Cependant, la «possibilité de faire porter l'affaire» devant une juridiction ne doit pas faire l'objet de conditions qui la rendent impossible ou excessivement difficile à exercer. Dans une telle hypothèse, la protection juridictionnelle effective de l'intéressé ne serait pas garantie³⁹.

37 — Voir article 3 de la décision-cadre; arrêts du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 19), et du 4 juin 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Rec. p. I-4323, point 46 et jurisprudence citée); voir également conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Mantello (précitée à la note 13, point 88).

38 — Voir également conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Mantello (précitée à la note 13, points 77 et 78), où il reconnaît que, dans le cadre du mandat d'arrêt européen, l'autorité d'émission est supposée veiller à ce que les droits de la personne faisant l'objet du mandat soient respectés (dans cette affaire, en appliquant le principe *non bis in idem*), mais que l'autorité d'exécution doit également garantir la protection de ce droit.

39 — Voir arrêts du 22 décembre 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849, point 28 et jurisprudence citée); du 28 juillet 2011, Samba Diouf (C-69/10, Rec. p. I-7151, point 57), et du 19 septembre 2006, Wilson (C-506/04, Rec. p. I-8613, points 60 à 62).

83. Sur ce point, il convient de se rappeler que les droits fondamentaux garantis par l'article 6 UE et les articles 47 et 48 de la Charte ne concernent pas un accès théorique à une juridiction. Ils concernent une protection effective destinée au citoyen particulier. De même qu'il est important de définir une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» d'une manière qui garantisse une protection appropriée et effective, il est aussi essentiel d'interpréter l'expression «la possibilité de faire porter l'affaire» d'une manière qui permette que la garantie ne soit pas inutile et que le droit ne soit pas théorique ou illusoire⁴⁰.

84. Il appartiendra, le cas échéant⁴¹, à la juridiction nationale de l'État d'exécution de procéder aux investigations appropriées, à l'égard de la procédure suivie, pour s'assurer que c'était le cas. Au minimum, d'après moi, la juridiction nationale devra contrôler que la décision imposant la sanction pécuniaire a été communiquée à son destinataire dans une langue qu'il pouvait comprendre; qu'il existait des instructions claires expliquant comment exercer un recours et dans quel délai; qu'il existait une indication claire de la date à compter de laquelle le délai de recours a commencé à courir⁴²; que le destinataire a été informé s'il devait être représenté ou pouvait se défendre lui-même; qu'on lui a indiqué si une aide juridictionnelle était possible (et, le cas échéant, à quelles conditions)⁴³, et que les questions de langue (langue de communication avec la juridiction; langue pour présenter une argumentation formelle par écrit et/ou oralement) ont été traitées clairement et utilement⁴⁴.

85. En outre, je suis d'accord avec la juridiction de renvoi et ces États membres ainsi que la Commission qui soutiennent que la juridiction saisie de l'affaire doit être pleinement compétente pour statuer sur les litiges de fait ainsi que de droit apparaissant dans celle-ci. Ce n'est que si la juridiction est pleinement compétente qu'elle est en mesure de garantir que les droits de l'intéressé garantis par l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la CEDH sont totalement respectés. À condition qu'une telle possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction puisse être obtenue, le fait qu'une décision devienne «définitive» au stade administratif de la procédure (lorsqu'il demeure possible qu'un tel recours soit porté par la suite devant la juridiction) ne portera pas atteinte pas à la protection juridictionnelle effective de l'intéressé. Sous cette réserve, je ne considère pas qu'une décision qui devient définitive au stade administratif de la procédure se situe en dehors du champ d'application de la décision-cadre.

86. Partant, je propose que l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre soit interprété comme signifiant qu'il existe une «possibilité de faire porter l'affaire devant un juridiction» lorsque l'intéressé doit tout d'abord avoir accompli une procédure administrative, à condition que l'accès à la juridiction ne soit pas soumis à des conditions qui le rendent impossible ou excessivement difficile. En deuxième

40 — Dans le cadre de l'article 6 de la CEDH, voir arrêt Cour eur. D.H. Artico c. Italie, du 13 mai 1980, n° 6649/74.

41 — Dans de nombreuses situations de reconnaissance et d'exécution transfrontalière d'une décision de sanction pécuniaire, il se peut qu'il n'y ait pas la moindre contestation – ou la moindre contestation pertinente – du caractère exécutoire de cette décision. Il est néanmoins important que, si un recours pertinent s'appuyant sur les droits fondamentaux est élaboré, la juridiction de l'État d'exécution l'examine sérieusement, procède aux investigations nécessaires et, sur la base des informations reçues, décide ensuite si la décision est exécutable.

42 — Par conséquent, à titre d'illustration, en l'espèce, la juridiction nationale devra s'assurer que, lorsque la décision de sanction pécuniaire du 25 mars 2010 imposant la sanction avait été notifiée à M. Baláz le 2 juillet 2010, il lui avait été clairement indiqué qu'il disposait de deux semaines à partir de la notification (au lieu de disposer de deux semaines à compter de la date de la décision) pour introduire un recours devant l'Unabhängiger Verwaltungssenat. Un délai très court est susceptible d'être inapproprié dans le cadre d'un recours transfrontalier. Ce n'est que lorsqu'un délai est suffisant d'un point de vue pratique pour permettre à l'intéressé de préparer et de former un recours effectif contre la décision et est raisonnable et proportionné aux droits et intérêts concernés qu'il sera conforme au principe de protection juridictionnelle effective (voir arrêt Samba Diouf, précité à la note 39, points 66 à 68).

43 — À l'égard de la disposition d'une aide juridictionnelle, voir notamment arrêts Cour eur. D.H. Benham c. Royaume-Uni, du 10 juin 1996, n° 19380/92, et Artico c. Italie, précité à la note 40. Je n'ai pas connaissance qu'il existe actuellement une proposition d'harmonisation de la mise à disposition de l'aide juridictionnelle pour les questions dont sont saisies les juridictions exerçant une compétence pénale (cependant, celle-ci est indiquée dans la mesure C de la feuille de route citée à la note 27 ci-dessus).

44 — Voir arrêt Bickel et Franz, précité à la note 25, et, à l'égard de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, voir le débat approfondi sur les questions de traduction et d'interprétation dans le cadre de l'arrêt de la Cour eur. D.H. Kamasinski c. Autriche, du 19 décembre 1989, n° 9783/82. Voir également directives 2010/64 et 2012/13 (visées au point 69 ci-dessus et aux notes 28 et 29 ci-dessus) et proposition de directive de la Commission relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (citée à la note 30 ci-dessus).

lieu, la juridiction saisie de l'affaire doit être pleinement compétente pour se prononcer en fait comme en droit. En troisième lieu, l'article 1^{er}, sous a), iii), de la décision-cadre n'exclut pas qu'une décision de sanction pécuniaire prise par une autorité administrative ne devienne définitive avant que l'affaire ne soit jugée.

Postface: la proportionnalité de la sanction imposée

87. Une part implicite de la protection des droits fondamentaux accordés au citoyen par l'exigence, à l'article 1^{er}, sous a), iii), qu'il y ait eu une «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» se rapporte à la proportionnalité de la sanction imposée. Ce point est particulièrement pertinent dans la mesure où l'article 11, paragraphe 2, de la décision-cadre précise clairement que l'État d'exécution ne saurait procéder au moindre examen de la décision de sanction pécuniaire. Il est donc impossible au destinataire d'une telle décision de saisir sa juridiction «locale» en vue d'invoquer des arguments destinés à atténuer la gravité de l'infraction ou à réduire la sanction imposée.

88. Cela peut paraître presque banal d'observer que les revenus moyens diffèrent largement au sein de l'Union. Une amende d'un montant qui est sans doute susceptible d'être désagréable, tout en étant néanmoins tolérable si elle est imposée à une certaine personne (qui peut être un ressortissant d'un État membre où les revenus sont relativement élevés), peut représenter une punition draconienne et disproportionnée si elle est imposée à une autre personne disposant de revenus mensuels bien plus faibles qui subit une décision de sanction pécuniaire à la suite d'un événement intervenu alors qu'elle traversait cet État membre sur sa route vers son propre État membre de résidence et d'emploi ou en provenance de celui-ci. Il me semble qu'il est donc implicite, dans l'expression «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale», qu'il doit exister une possibilité de contester le montant de la sanction imposée par l'autorité administrative devant une telle juridiction avant que la décision de sanction pécuniaire ne se voie accorder la reconnaissance mutuelle et ne devienne exécutable.

89. En disant cela, j'insiste sur le fait que je ne suggère pas qu'une autorité imposant une amende administrative est tenue d'opérer une différenciation selon le lieu d'où provient la personne concernée. Cela se rapprocherait d'une discrimination sur le fondement de la nationalité qui serait (évidemment) contraire au droit de l'Union. Je rappelle simplement qu'il tient d'un principe fondamental du droit pénal – applicable, à ce que je sache, dans tous les systèmes juridiques des États membres – qu'une juridiction possédant une compétence pénale doit, lorsqu'elle examine le caractère approprié d'une sanction, tenir compte tant des circonstances de l'infraction que de la situation de son auteur.

Conclusion

90. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose que la Cour réponde comme suit aux questions préjudicielles posées par la Vrchní soud v Praze. La décision-cadre doit être interprétée comme suit:

- 1) L'expression «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» à l'article 1^{er}, sous a), sous iii), de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009, constitue une notion autonome du droit de l'Union.

- 2) a) L'article 1^{er}, sous a), iii), de ladite décision-cadre doit être interprété comme signifiant qu'une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» est une juridiction devant laquelle la personne concernée bénéficie des droits garantis par l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsque l'affaire est jugée.
- 2) b) Il appartient à l'autorité compétente de l'État d'exécution de déterminer si une chambre administrative indépendante autrichienne (Unabhängiger Verwaltungssenat) doit être considérée comme une «juridiction ayant compétence notamment en matière pénale» au sens de l'article 1^{er}, sous a), iii), de ladite décision-cadre.
- 3) Il existe une «possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction» si l'intéressé doit avoir tout d'abord accompli une procédure administrative, à condition que l'accès à la juridiction ne soit pas soumis à des conditions qui le rendent impossible ou excessivement difficile. La juridiction examinant l'affaire doit avoir pleine compétence pour se prononcer en fait comme en droit. L'article 1^{er}, sous a), iii), de la même décision-cadre n'exclut pas qu'une décision de sanction pécuniaire prise par une autorité administrative devienne définitive avant que l'affaire ne soit portée devant une juridiction.