

Version anonymisée

Traduction

C-454/20 - 1

Affaire C-454/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

23 septembre 2020

Juridiction de renvoi :

Rayonen sad-Lukovit (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

23 septembre 2020

Partie requérante dans la procédure pénale :

Rayonna prokuratura Lukovit

Partie défenderesse dans la procédure pénale :

AZ

ORDONNANCE

[omissis] le 23 septembre 2020

RAYONEN SAD-LUKOVIT (tribunal d'arrondissement de Lukovit, Bulgarie)

[omissis]

[omissis]

La procédure est introduite conformément aux articles 485 et suivants du Nakazatelno-protsesualen kodeks (code de procédure pénale) combinés à l'article 267, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

L'affaire fait suite à l'acte de renvoi devant le tribunal émanant du Rayonna prokuratura Lukovit (parquet d'arrondissement de Lukovit, Bulgarie), par lequel celui-ci propose que le prévenu soit reconnu coupable d'avoir enfreint

l'article 345, paragraphe 2, du Nakazatelen kodeks (code pénal), que, en vertu de l'article 78a, paragraphe 1, du code pénal, il soit exonéré de la responsabilité pénale et qu'une amende lui soit infligée à titre de sanction administrative.

PARTIES À LA PROCÉDURE

Rayonna prokuratura Lukovit (parquet d'arrondissement de Lukovit) exerçant les poursuites [omissis]

AZ, **prévenu** [omissis]

[omissis] **[Or. 2]**

OBJET DE LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL

- 1 Dans son acte de renvoi devant le tribunal, le Rayonna prokuratura Lukovit (parquet d'arrondissement de Lukovit) propose que le prévenu AZ reconnu coupable d'avoir enfreint l'article 345, paragraphe 2, du code pénal du fait que, le 29 mai 2020 [omissis], il a, dans la ville de Lukovit, conduit un véhicule à moteur [omissis] qui n'était pas dûment immatriculé, en violation de l'article 140, paragraphe 1 et paragraphe 2, de la zakon za dvizhenieto po patishtata (loi relative à la circulation routière) et de la naredba n° I-45 ot 24.03.2000 g. za registrirane, otchet, puskane v dvizhenie i spirane ot dvizhenie na motornite prevozni sredstva i remarketa, tegleni ot tyah i reda za predostavyane na danni za registriranite patni prevozni sredstva (ordonnance n° I-45 du 24 mars 2000 relative à l'immatriculation, à l'enregistrement, à la mise en circulation et à la mise hors circulation des véhicules à moteur et des remorques tirées par ceux-ci et à la procédure de communication des données concernant les véhicules routiers immatriculés, ci-après l'« ordonnance »), et qu'il soit ensuite, en vertu de l'article 78a, paragraphe 1, du code pénal, exonéré de la responsabilité pénale et qu'une amende lui soit infligée à titre de sanction administrative.

FAITS DE L'ESPÈCE

- 2 Il résulte des actes du dossier de la procédure d'enquête que, le 29 mai 2020, le prévenu AZ a été arrêté en vue d'un contrôle de police, alors qu'il conduisait un motorcycle sans plaque d'immatriculation. Après consultation de la base de données du ministère des affaires intérieures, il a été constaté que le prévenu conduisait sans permis et que le motorcycle qu'il conduisait n'était pas enregistré dans la base de données centrale « contrôle du transport automobile » du ministère des affaires intérieures.
- 3 Le prévenu a été conduit dans les locaux de l'administration d'arrondissement du ministère des affaires intérieures de Lukovit (ci-après l'« administration

d'arrondissement de Lukovit »), où un inspecteur de police a établi, le concernant, deux actes de constat d'une infraction administrative, dont un pour la conduite d'un motorcycle qui n'était pas dûment immatriculé et qui ne portait pas de plaque d'immatriculation, en violation de l'article 140, paragraphe 1, de la loi relative à la circulation routière.

- 4 Le policier chargé de l'enquête du département « enquête » de l'administration d'arrondissement de Lukovit a engagé, dans les conditions d'urgence au sens de l'article 356, paragraphe 3, du code de procédure pénale, une procédure pénale accélérée, inscrite sous le n° 124/2020 au registre de l'administration d'arrondissement de Lukovit, contre AZ pour infraction à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal. **[Or. 3]**
- 5 Le 1^{er} juin 2020, le policier chargé de l'enquête a, conformément à l'article 356, paragraphe 2, du code de procédure pénale, transmis un rapport au procureur concernant l'engagement, le 29 mai 2020, d'une procédure accélérée à l'encontre du prévenu, indiquant que la procédure a commencé par l'audition d'un témoin.
- 6 Lors de son interrogatoire en tant que personne poursuivie et en présence d'un avocat, AZ a déclaré qu'il était désolé de ce qu'il avait fait et qu'il n'avait pas réalisé qu'il s'agissait d'une infraction pénale et que, s'il avait su que les faits commis constituaient une infraction, jamais il n'aurait conduit la moto sans plaque d'immatriculation.
- 7 Lorsqu'il a pris connaissance du dossier de l'enquête, l'avocat [omissis] a fait valoir que les faits commis constituaient une infraction administrative et non une infraction pénale, compte tenu du caractère positif des informations relatives à la personne poursuivie.
- 8 Le prévenu est né le 22 juillet 1998, il n'a jamais été condamné, il n'a jamais été exonéré de la responsabilité pénale, il n'y a pas d'infraction enregistrée le concernant, il n'a pas eu de comportement antisocial et il n'a pas violé l'ordre public, analphabète, il s'est présenté comme appartenant à la communauté rom.
- 9 Le prévenu n'a pas de permis l'autorisant à conduire un véhicule à moteur et, avant l'affaire en cause en l'espèce, il avait été sanctionné trois fois pour violation de la loi relative à la circulation routière.
- 10 Dans son acte de renvoi devant le tribunal, le procureur a exposé ses arguments quant aux circonstances dans lesquelles les faits ont été commis, à savoir les informations relatives à la personnalité du prévenu, et il a indiqué que celui-ci avait, lorsqu'il était mineur, été sanctionné deux fois pour conduite d'un véhicule à moteur sans permis. Selon le procureur, le prévenu a acheté le motorcycle à une personne dont l'identité n'a pas été établie et il l'a conduit sans faire de démarches en vue de son immatriculation auprès des autorités de la « police routière ». Le 29 mai 2020, le prévenu est parti en motorcycle pour se rendre à un magasin d'alimentation dans la ville de Lukovit, près duquel se trouvait un escadron de la gendarmerie locale de Pleven. Les fonctionnaires ont aperçu le motorcycle et,

comme le conducteur ne portait pas de casque, ils l'ont arrêté en vue d'un contrôle. Lors du contrôle, il a été établi que, de plus, le conducteur roulait sans permis. Les faits faisant l'objet des poursuites sont décrits conformément aux actes de constat d'une infraction administrative et à la consultation relative au numéro figurant sur le cadre du motorcycle utilisé, dont il a résulté que ce motorcycle n'était pas immatriculé. Dans son acte de renvoi devant le tribunal, le procureur ne se prononce pas expressément sur les raisons pour lesquelles il estime que, en l'espèce, les faits commis représentent un risque pour la société dont le degré est tel que les faits doivent être qualifiés d'infraction pénale, et non d'infraction administrative. [Or. 4]

DISPOSITIONS LÉGALES APPLICABLES

Droit bulgare

NAKAZATELEN KODEKS (CODE PÉNAL)

- 11 L'article 345, paragraphe 2**, (modifié – Darzhaven Vestnik [Journal officiel de la République de Bulgarie, ci-après « DV »] n° 28 de 1982, n° 10 de 1993, n° 95 de 2016) prévoit une infraction en matière de circulation routière, en vertu de laquelle la peine prévue au paragraphe 1 (privation de liberté jusqu'à un an ou une amende de 500 à 1000 leva bulgares [BGN]) est également infligée à la personne qui **conduit un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé**.
- 12 L'article 78a** prévoit les conditions dans lesquelles le tribunal exonère la personne poursuivie majeure de la responsabilité pénale et inflige une amende de 1000 à 5000 BGN, à savoir : une infraction pénale commise de manière volontaire pour laquelle l'auteur encourt une peine de privation de liberté jusqu'à trois ans ou une autre peine plus légère ; l'auteur n'a jamais été condamné pour une infraction pénale à l'issue d'une action publique et il n'a jamais été exonéré de la responsabilité pénale en vertu du présent article ; si l'infraction pénale a causé des dommages matériels, ceux-ci ont été indemnisés.

NAKAZATELNO-PROTSESUALEN KODEKS (CODE DE PROCÉDURE PÉNALE)

Article 301, paragraphe 1 Avant de rendre le jugement, le tribunal répond, après leur examen, aux questions suivantes :

1. des faits ont-ils été commis, ont-ils été commis par la personne poursuivie et cette dernière est-elle coupable d'avoir commis ces faits ;

2. les faits correspondent-ils à une infraction pénale et à la qualification légale de celle-ci ; [...]

paragraphe 4 (nouveau – DV n° 63 de 2017, en vigueur à compter du 5 novembre 2017) Lorsqu'il répond à la question visée au paragraphe 1, point 2, le tribunal se prononce sur le point de savoir si les faits commis constituent une infraction administrative.

Article 305, paragraphe 6 (nouveau – DV n° 63 de 2017, en vigueur à compter du 5 novembre 2017) Dans les cas relevant de l'article 301, paragraphe 4, le tribunal déclare la personne poursuivie non coupable et il lui inflige **[Or. 5]** une sanction administrative lorsque les faits commis sont sanctionnés conformément à une procédure administrative dans les cas prévus dans la partie spéciale du code pénal ou lorsque les faits commis constituent une infraction administrative prévue par une loi ou un décret.

ZAKON ZA DVIZHENIETO PO PATISHTATA (LOI RELATIVE À LA CIRCULATION ROUTIÈRE), publiée au DV n° 20/1999

- 13** Conformément à l'**article 140, paragraphe 1**, (complété – DV n° 11 de 2017, en vigueur à compter du 31 janvier 2017, modifié n° 105 de 2018, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019) **seuls les véhicules à moteur** et les remorques qui **sont immatriculés** et qui portent une **plaque avec un numéro d'immatriculation** fixée à l'endroit prévu à cet effet **sont autorisés à circuler sur la voie** publique. [...]
- 14** Conformément au **paragraphe 2**, les conditions et la procédure pour l'immatriculation, l'enregistrement, la mise hors circulation, la mise en circulation, la suspension temporaire, le retrait et le rétablissement de l'immatriculation des véhicules à moteur et des remorques tirées par ceux-ci, ainsi que la procédure de communication des données concernant les véhicules routiers immatriculés **sont prévues par ordonnance** du ministère des affaires intérieures en accord avec le ministère des transports, des technologies de l'information et des communications et le ministère de la défense.
- 15** L'**article 175, paragraphe 3**, (nouveau – DV n° 101 de 2016, en vigueur à compter du 21 janvier 2017) prévoit le retrait du droit de conduire un véhicule à moteur pendant une durée de 6 à 12 mois et une amende de 200 à 500 BGN pour la personne qui conduit un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé ou qui est immatriculé, mais qui ne porte pas de plaque avec le numéro d'immatriculation.

NAREDBA N° I-45 ot 24.03.2000 g. za registrirane, otchet, spirane ot dvizhenie i puskane v dvizhenie, vremenno otnemane, prekratyavane i vazstanovyavane na registratsiyata na motornite prevoznii sredstva i remarketa, tegleni ot tyah, i reda za predostavyane na dannii za registriranite patni prevoznii sredstva (ORDONNANCE N° I-45 du 24.03.2000 relative à l'immatriculation, à

l'enregistrement, à la mise hors circulation et à la mise en circulation, à la suspension temporaire, au retrait et au rétablissement de l'immatriculation des véhicules à moteur et des remorques tirées par ceux-ci, ainsi qu'à la procédure de communication des données concernant les véhicules routiers immatriculés, ci-après l'« ordonnance »), publiée au DV n° 31 de 2000.

- 16 L'article 1^{er}, paragraphe 1**, stipule que cette ordonnance prévoit les conditions et la procédure pour l'immatriculation, l'enregistrement, la mise hors circulation, la mise en circulation, la suspension temporaire, le retrait et le rétablissement de l'immatriculation des véhicules à moteur et des remorques tirées par ceux-ci, appartenant à une personne [**Or. 6**] physique ou morale bulgare, ainsi que la procédure pour la communication, à titre administratif, de données concernant des véhicules routiers immatriculés et pour la communication de ces données contre paiement.
- 17 Au paragraphe 2**, il est expressément prévu que cette ordonnance s'applique également aux citoyens de l'Union européenne et aux membres de leurs familles.

Droit de l'Union

CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

18 *

- 19 Conformément à l'article 5, paragraphe 1** : « Toute personne a droit à la liberté et à la sécurité. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : [...] »

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

- 20 L'article 6, paragraphe 3**, du traité sur l'Union européenne prévoit que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

* Ndt : il n'y a pas de point 18 dans l'original bulgare.

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

- 21 Conformément à l'article 90 et à l'article 91, paragraphe 1, sous c), du traité, les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports relèvent de la politique commune de transports.
- 22 En 2014, le législateur a adopté le « paquet des mesures relatives au contrôle technique », incluant **la directive 2014/45/UE relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur**, la directive 2014/47/UE relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires et **la directive 2014/46/UE relative aux documents d'immatriculation des véhicules**.
- 23 **L'article 21 de la directive 2014/45/UE** prévoit que les États membres [Or. 7] déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions de cette directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Ces sanctions sont effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires.
- 24 Les exigences de la directive 2014/45 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de la directive 2014/46/UE relative aux documents d'immatriculation des véhicules ont été introduites dans la législation bulgare par le biais de l'article 25 de la loi portant modification de la loi relative à la circulation routière (DV n° 2 de 2018) et de l'article 6c (DV n° 97 de 2017) de la loi relative à la circulation routière, ainsi que par le biais de l'article 21 (DV n° 20 de 2018) de l'ordonnance.

CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

- 25 **L'article 49** porte sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines et il prévoit que « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. [...] » et que « L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ».

Motifs de la demande de décision préjudicielle

- 26 Selon les considérants de la directive 2014/45 et de la directive 2014/46, le dispositif comprenant l'immatriculation des véhicules et le contrôle technique de ceux-ci fait partie des mesures de l'Union garantissant que les véhicules en exploitation sont maintenus dans un état acceptable au regard de la sécurité et il permet la suspension de l'autorisation d'un véhicule à circuler sur la voie publique lorsque celui-ci constitue un danger immédiat du point de vue de la sécurité routière.
- 27 La première immatriculation prévoit l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière du véhicule. Cette autorisation doit pouvoir être suspendue

lorsque l'état technique du véhicule [Or. 8] représente un risque pour la circulation.

- 28 Ces règles sont transposées dans le droit interne de la République de Bulgarie par la loi relative à la circulation routière et l'ordonnance précitée relative aux immatriculations. Les deux actes normatifs prévoient de manière exhaustive les conditions de la première immatriculation, de la mise hors circulation, de la suspension temporaire et du retrait administratif de l'immatriculation.
- 29 Le droit interne prévoit des sanctions en cas de violation des règles transposées. En cas de « conduite d'un véhicule à moteur sur la voie publique, qui n'est pas dûment immatriculé », deux types de responsabilité sont prévus : une responsabilité administrative et une responsabilité pénale.
- 30 L'absence de l'immatriculation exigée, qui est la condition pour la sanction dans les deux cas, peut être le résultat de l'existence/absence de différents actes administratifs : l'absence de première immatriculation, le retrait de l'immatriculation sur demande du propriétaire, le retrait ou la suspension temporaire de l'immatriculation par l'administration.
- 31 Le retrait de l'immatriculation par l'administration, qui est enregistré dans le système informatique automatisé du ministère des affaires intérieures pour le contrôle du transport automobile, peut intervenir : lorsque le véhicule n'a pas fait l'objet de la souscription de l'assurance obligatoire « responsabilité civile des automobilistes » ; lors de l'imposition d'une mesure administrative obligatoire pour certaines violations ; lorsque le nouveau propriétaire n'a pas fait enregistrer le changement de propriétaire du véhicule dans le délai de deux mois à compter de l'acquisition.
- 32 Le considérant 3 de la directive 2014/45/UE prévoit que le dispositif que les États membres mettent en place doit comprendre une procédure d'immatriculation des véhicules permettant de suspendre l'autorisation d'utiliser le véhicule sur la voie publique dès lors que le véhicule constitue un danger immédiat du point de vue de la sécurité routière.
- 33 En l'espèce, il y a concordance totale des éléments objectifs correspondant aux éléments constitutifs de l'infraction administrative et à ceux constitutifs de l'infraction pénale. L'article 175, paragraphe 3, de la loi relative à la sécurité routière prévoit le retrait du droit de conduire un véhicule à moteur pendant une durée de 6 à 12 mois et une amende de 200 à 500 BGN pour la personne qui **conduit un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé** ou qui est immatriculé, mais qui ne porte pas de plaque avec le numéro d'immatriculation. Le texte de l'article 345, paragraphe 2, du code pénal [Or. 9] prévoit une infraction en matière de circulation routière, en vertu de laquelle la peine prévue au paragraphe 1 (**privation de liberté jusqu'à un an** ou une amende de 500 à

1000 BGN) est également infligée à la personne qui **conduit un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé**.

- 34 Le droit interne ne prévoit aucun critère objectif permettant de déterminer le degré du risque pour la société, sur le fondement duquel des faits concrets sont qualifiés d'infraction administrative ou d'infraction pénale. Il n'y a pas de prise en compte des différentes hypothèses dans lesquelles s'impose la conclusion qu'un véhicule n'est pas dûment immatriculé : absence de première immatriculation, retrait administratif de l'immatriculation, suspension temporaire en raison de défauts techniques, expiration du délai pour l'immatriculation provisoire etc...
- 35 Le droit bulgare prévoit de tels critères pour d'autres violations des règles en matière de circulation. Par exemple, la conduite d'un véhicule à moteur sous l'influence de l'alcool est qualifiée en fonction de la quantité d'alcool dans le sang : de 0,5 à 1,2 g/ml il s'agit d'une infraction administrative et au-delà de 1,2 g/ml il s'agit d'une infraction pénale, et, en cas de récidive, l'infraction pénale est constituée en cas de dépassement de 0,5 g/ml (article 343b, paragraphe 1 et paragraphe 2, du code pénal). La conduite sans permis est une infraction administrative et, en cas de récidive dans un délai d'un an, les faits sont qualifiés d'infraction pénale (article 343c, paragraphe 1, du code pénal).
- 36 L'absence de clarté quant aux circonstances qui augmentent le risque pour la société à un degré tel qu'il ne s'agit plus d'une infraction administrative, mais d'une infraction pénale, aboutit à une jurisprudence non uniforme. On peut relever trois catégories de décisions judiciaires : 1. celles où les juridictions admettent la thèse du procureur, selon laquelle les faits commis constituent une infraction pénale ; 2. celles où les juridictions relaxent les prévenus des chefs de poursuite, en admettant que les faits commis ne constituent pas une infraction pénale, mais une infraction administrative pour laquelle elles leur infligent la peine prévue par la loi relative à la circulation routière ; 3. celles faisant suite à un recours contre des décisions en matière d'infractions administratives, par lesquelles des sanctions administratives ont été infligées aux personnes en raison d'infractions administratives commises et dont il ressort que les décisions en matière d'infractions administratives ont été adoptées après le retrait de la procédure pénale par le procureur.
- 37 Dans les paragraphes qui suivront, seront exposés des exemples pour chacune de ces catégories particulières, qui illustrent la variété des critères sur le fondement desquels la jurisprudence apprécie le degré du risque que les faits commis représentent pour la société. **[Or. 10]**
- 38 Dans les motifs du **jugement** du Rayonen sad-Slivnitsa (tribunal d'arrondissement de Slivnitsa, Bulgarie) **dans l'affaire n° 732/17 en matière d'infractions administratives** qui a prononcé la relaxe du prévenu du chef d'une infraction à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal en considérant que les faits commis constituaient une infraction administrative et non une infraction pénale, les arguments suivants ont été exposés en vue de cette conclusion finale : « La

circonstance que **le prévenu ne savait pas** que le cyclomoteur devait être immatriculé ne peut pas en soi entraîner la conclusion que les faits ne constituent pas une infraction pénale, dans la mesure où l'ignorance de la loi n'est pas une excuse, mais cette circonstance, appréciée à la lumière de la logique de la vie quotidienne et du fait que **les cyclomoteurs de la catégorie en cause sont rarement immatriculés**, justifie les conclusions du tribunal selon lesquelles **le faible degré du risque que constituent les faits commis** par le prévenu **pour la société** n'est pas de nature à fonder l'engagement de la responsabilité pénale du prévenu pour l'infraction commise. Il convient de souligner que le prévenu a **circulé dans les limites de la localité**, ce qui indique également **un degré particulièrement faible du risque pour la société**. À cet égard, le tribunal tient compte du fait que, même si le prévenu a circulé sur la voie publique, il se trouvait **à l'intérieur de la ville** où la possibilité qu'un accident de la circulation se produise est moins élevée que sur une route à l'extérieur de la localité, compte tenu des limitations prévues par la loi pour la vitesse de circulation. En l'espèce, il n'est pas établi que le prévenu a conduit le cyclomoteur avec une vitesse excessive, ni qu'il a eu un comportement mettant en danger les autres usagers de la route. La conduite d'un véhicule à moteur sans plaque d'immatriculation est interdite par le législateur et le but de la disposition (vu le caractère formel de l'infraction pénale concernée) est d'écarter la possibilité, pour le conducteur, de se cacher en cas d'implication dans un accident de la circulation, dans la mesure où la plaque d'immatriculation sert précisément à individualiser le véhicule à moteur et à identifier son propriétaire. Dans le présent cas, le tribunal estime que les relations sociales protégées **n'ont pas été mises en danger à un degré justifiant, au sens du code pénal**, l'engagement de la responsabilité pénale du prévenu, même en vertu de l'article 78a du code pénal. L'appréciation est concrète et elle se fait à partir d'une analyse globale des éléments de l'affaire, dans le cadre de laquelle il convient également de tenir compte de ceux **relatifs à la personnalité du prévenu** qui a un **casier judiciaire vierge** et qui a été **deux fois** sanctionné pour une **infraction administrative à la loi relative à la circulation routière** (la dernière fois pour une infraction administrative constituant en même temps une infraction pénale et **[Or. 11]** correspondant à l'absence de permis valable pour la conduite d'un véhicule à moteur de la catégorie concernée). Lors de l'appréciation du risque que représentent les faits en cause pour la société, le tribunal tient, de plus, compte du **type de véhicule à moteur non immatriculé utilisé**, qui est un cyclomoteur avec une cylindrée limitée qui ne permet pas de monter à une vitesse élevée, celle-ci étant précisément une des raisons principales de la survenance d'accidents de la circulation. [»]

- 39** Le résultat est le même dans l'arrêt dans **l'affaire n° 741/2018 en matière d'infractions administratives**, dans laquelle l'Okrazhen sad Sofia (tribunal régional de Sofia, Bulgarie) a exposé les circonstances suivantes, en vertu desquelles les faits doivent être qualifiés d'infractions administratives : « Dans le présent cas, le degré faible du risque pour la société résulte d'une série de circonstances concrètes caractérisant le présent cas, à savoir : **la courte durée de**
- 10

la période qui, au moment de la commission des faits visés par les poursuites – le 14 octobre 2018 –, s’était écoulée depuis l’achat du véhicule auprès d’un ressortissant de la République d’Autriche – le 8 octobre 2018 – et son importation – le 9 octobre 2018 – a une influence indiscutable sur l’importance du degré du risque que représente l’atteinte pour les relations sociales, indépendamment de la circonstance que les faits commis correspondent à la conduite d’un véhicule à moteur non immatriculé, et la personne tenue pour responsable peut être différente du propriétaire qui dispose d’un délai d’un mois conformément à l’article 3, paragraphe 1, de l’ordonnance n° I-45/2000 ; **la situation financière du prévenu qui est au chômage et sa situation familiale** – il est père de trois enfants mineurs âgés, respectivement, de 8, 6 et 2 ans –, dont résulte également la manière dont le prévenu s’est rendu coupable de l’infraction **en vue de répondre aux besoins des enfants en matière d’éducation, de santé etc. ..** liés à leur déplacement en automne, les motifs et les incitations à l’origine de la commission de l’infraction montrant que le prévenu ne visait pas directement la commission d’une violation des normes légales, mais qu’il s’y est résigné en acceptant le résultat délictuel, tout en poursuivant par ailleurs un but légitime, à savoir assurer les devoirs parentaux à l’égard des enfants, et surtout la circonstance que le prévenu a, jusqu’aux faits visés dans la présente affaire, **respecté la loi et les normes de comportement de la société**, ainsi qu’il résulte de la consultation de son casier judiciaire, et qu’il a montré qu’il **regrette sincèrement** ses actes dès la constatation des faits par les fonctionnaires chargés du maintien de l’ordre. L’infraction visée à l’article 345, paragraphe 2, du code pénal est une infraction formelle, le but du législateur étant de garantir des informations [Or. 12] relatives aux faits commis et l’identification de l’auteur en cas d’accident de la circulation, sous la forme d’une infraction pénale ou d’une infraction administrative. Dans la mesure où, lors du contrôle effectué par les fonctionnaires chargés du maintien de l’ordre, aucun accident de la circulation n’a été constaté outre les faits en cause, le risque qu’un tel accident se produise est proportionnel à la courte durée de la période allant de l’importation du véhicule à l’établissement des faits, et, en même temps, **il s’agit d’une petite localité avec peu d’habitants** qui sont très **proches et qui se connaissent très bien**, raison pour laquelle la probabilité que l’auteur ne soit pas reconnu et qu’il se cache après avoir causé un accident de la circulation est minimale. »

- 40 En même temps, une chambre du **Varhoven Kasatsionen sad (Cour de cassation suprême, Bulgarie)** a, dans l’affaire pénale n° 731/2019, jugé que des circonstances similaires représentaient un risque considérablement plus élevé pour la société, raison pour laquelle la juridiction suprême a annulé la relaxe prononcée par l’instance d’appel en faisant valoir les arguments suivants : « En premier lieu, nous ne pouvons pas partager la considération selon laquelle le prévenu n’a pas abusé de sa fonction – il s’agit de l’obligation générale de tous les citoyens d’avoir un comportement conforme à la loi et le respect de cette obligation ne justifie pas en soi une reconnaissance supplémentaire, de plus, le fait que, **en tant que maire de [la localité], il est connu par la population de la région et reconnaissable par les fonctionnaires chargés du maintien de l’ordre** ne permet pas de déroger à l’obligation de conduire un véhicule à moteur immatriculé, dont le respect est

assuré par le biais de la responsabilité pénale (article 345, paragraphe 2, du code pénal) et par la responsabilité administrative (article 175, paragraphe 3, de la loi relative à la circulation routière). Si l'on adoptait le point de vue opposé, on exclurait la nécessité même, pour les personnes connues des autorités de contrôle, de procéder à l'immatriculation des véhicules à moteur qui leur appartiennent ou qu'elles conduisent, ce qui est manifestement inacceptable. **L'absence de raison valable** imposant la conduite d'un véhicule à moteur qui n'est pas admis à la circulation – **le type de voie** sur laquelle la circulation a eu lieu **n'ayant aucune pertinence pour l'appréciation du risque pour la société** – ne va pas non plus dans le sens de la réduction à laquelle a abouti la cour d'appel, à savoir l'exclusion de toute possibilité d'atteinte, par l'infraction, aux relations sociales protégées, liées au fonctionnement correct et sûr de la circulation. Enfin, **la position du prévenu**, liée à l'exercice du pouvoir qui lui a été confié par l'État, **impose des exigences supérieures au niveau de son comportement** et [Or. 13] le non-respect de ces exigences en tant que tel suscite un intérêt plus large dans la société que dans le cas des autres personnes. Vue sous cet angle, la relaxe du chef de l'infraction visée à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal compromet sérieusement les objectifs de la prévention générale, car elle présuppose une appréciation allant dans le sens de l'impunité et crée les conditions du non-respect de l'ordre juridique. **La courte durée de la période qui s'est écoulée entre l'importation du véhicule et la commission des faits reprochés n'a aucune pertinence** pour les questions jugées et a été mal appréciée dans le cadre de l'appréciation en vue de l'application de l'article 9, paragraphe 2, du code pénal. [...] En résumé, on peut conclure que le cas concret en cause, à savoir la conduite d'un véhicule à moteur non immatriculé en **l'absence de raison impérative pour l'utilisation de celui-ci, liée à la préservation d'un bien supérieur, comme la vie ou la santé par exemple**, ne se distingue pas des cas typiques de commission de cette infraction et ne permet donc pas de conclure à l'existence d'une quelconque particularité impliquant que l'on considère les faits comme insignifiants [...]. L'existence d'éléments que la cour d'appel a, à juste titre, considérés comme montrant que **l'auteur lui-même représente un risque faible pour la société**, à savoir, notamment, **le casier judiciaire vierge et l'aveu rapide de l'auteur**, montrant une prise de conscience critique vis-à-vis des faits en cause, **ne permet pas de remplacer ou de modifier les circonstances exposées précédemment** et elle n'entraîne pas l'obligation d'apprécier les faits en cause de la même manière ni de les considérer comme insignifiants. D'autant plus que, contrairement au cas négligeable visé à l'article 93, point 9, du code pénal, concernant lequel la jurisprudence juge de manière constante que l'appréciation nécessaire comprend non seulement le risque que les faits représentent pour la société, mais également celui que représente l'auteur [...], pour apprécier le caractère insignifiant qui exclut l'existence d'un risque pour la société et donc le caractère délictuel des faits en cause, **la personnalité de l'auteur n'est pas d'une importance décisive** [...] »

- 41 Concernant la troisième catégorie de décisions judiciaires, on constate que, dans des circonstances identiques, les personnes sont, à l'origine, sanctionnées par voie administrative. Ainsi, par exemple, il résulte du jugement du Rayonen sad-Montana (tribunal d'arrondissement de Montana, Bulgarie) dans **l'affaire n° 1014/2020 en matière d'infractions administratives** que l'auteur a conduit un cyclomoteur non immatriculé, sans numéro d'immatriculation, en violation de l'article 140, paragraphe 1, de la loi relative à la circulation routière, et qu'il conduisait sans permis. Le tribunal a baissé l'amende administrative infligée de 500 à 300 BGN, en indiquant, à titre de circonstance atténuant la responsabilité, que l'auteur était au chômage et qu'il avait reconnu les faits.
- 42 Parmi les décisions judiciaires intervenues dans des procédures relatives à des infractions administratives, il y a également des décisions intervenues dans des cas où l'immatriculation avait été retirée par **[Or. 14]** décision administrative avec enregistrement de ce retrait dans la base de données, dans lesquelles il a été admis qu'il n'y avait pas de violation commise de manière coupable, étant donné que le conducteur ne savait pas qu'il y avait un retrait de l'immatriculation. Par exemple, dans son jugement n° 260092 du 9 septembre 2020, rendu dans **l'affaire n° 2890/20 en matière d'infractions administratives**, le Rayonen sad-Varna (tribunal d'arrondissement de Varna, Bulgarie) a considéré que « l'infraction administrative visée à l'article 175, paragraphe 3, de la loi relative à la circulation routière (dont les éléments constitutifs sont identiques à ceux de l'infraction pénale visée à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal) est formelle, constituée par simple commission, et, en tant que telle, elle peut, selon la doctrine et la jurisprudence constante (comprenant également des décisions contraignantes), seulement être commise de manière intentionnelle, la culpabilité étant fondée sur l'intention directe. »
- 43 On trouve des arguments juridiques opposés dans une autre catégorie de décisions judiciaires, selon lesquelles l'infraction administrative visée à l'article 175, paragraphe 3, du code relatif à la circulation routière peut également être commise par négligence. Par exemple, dans son arrêt de cassation n° 1129 du 28 août 2020, dans **l'affaire n° 1171/20 en matière d'infractions administratives**, l'Administrativen sad-Burgas (tribunal administratif de Burgas, Bulgarie) a jugé que « la conséquence légale de la non-exécution de l'obligation d'immatriculer le véhicule acheté dans le délai prévu par le législateur est le retrait administratif de l'immatriculation d'un véhicule conformément à l'article 143, paragraphe 15, de la loi relative à la circulation routière. La norme prévue à l'article 140 de la loi relative à la circulation routière n'exige pas une forme déterminée de culpabilité pour que l'infraction administrative soit constituée, c'est-à-dire que celle-ci peut être commise tant de manière intentionnelle que par négligence. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi relative aux infractions et aux sanctions administratives), les faits commis par négligence ne sont pas seulement sanctionnés dans les cas expressément prévus, et les dispositions de l'article 175, paragraphe 3, de la loi relative à la circulation routière n'excluent pas la négligence pour cette forme de responsabilité. En sa qualité de propriétaire et de conducteur d'un véhicule à moteur, K. était tenu de

connaître la loi et de prévoir les conséquences du non-respect de l'obligation d'immatriculer son véhicule automobile dans un délai de deux mois à compter de l'acquisition de celui-ci. »

- 44 Les décisions judiciaires citées à titre d'exemples soulignent les contradictions au niveau de l'interprétation des normes juridiques précitées du droit bulgare et les différences au niveau de leur application dans la pratique des juridictions et des parquets.
- 45 À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur les motifs de l'arrêt définitif de l'Apelativen sad-Sofia (Cour d'appel de Sofia, Bulgarie) dans **l'affaire n° 825/2018 en matière d'infractions administratives** qui a annulé le jugement du Sofiyski gradski sad (tribunal de la ville de Sofia, Bulgarie) qui avait reconnu le prévenu coupable d'avoir commis l'infraction pénale visée à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal et qui avait, comme les conditions en ce sens étaient réunies, exonéré le prévenu de la responsabilité pénale pour les faits en question, tout en lui infligeant une amende de 1000 BGN à titre de sanction administrative. Les motifs de la juridiction de première instance, quant aux circonstances qui augmentent le risque que les faits commis représentent pour la société jusqu'à un degré tel que lesdits faits **[Or. 15]** constituent une infraction pénale et non une infraction administrative, sont les suivants : l'écoulement d'une longue période entre la date de l'importation du motorcycle non immatriculé et celle de la commission des faits, montrant le non-respect prolongé, par l'auteur, de l'ordre juridique du pays ; le fait qu'il n'avait pas de permis de conduire ; le fait qu'il a provoqué un accident de la circulation ; l'absence de l'assurance « responsabilité civile » obligatoire ; par ailleurs il a été souligné que le prévenu était candidat au siège de député à l'Assemblée nationale, ce qui suppose que les exigences au regard de son comportement sont plus élevées.
- 46 Dans ses motifs d'annulation du jugement précité et de relaxe du prévenu, la juridiction d'appel s'est prononcée sur les questions de principe suivantes. En premier lieu, elle a comparé les éléments constitutifs des faits visés à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal et à l'article 175, paragraphe 3, de la loi relative à la circulation routière et elle en a déduit que « les mêmes faits sont à la fois considérés comme une infraction administrative et comme une infraction pénale, et il y a des différences au niveau de la sanction prévue et des règles d'application, mais pas au niveau des éléments constitutifs matériels. Il s'agit là d'une décision du législateur que l'on retrouve également dans d'autres États qui ont cependant prévu des mécanismes supplémentaires en vue de préciser la différence au niveau de l'approche, en indiquant expressément les circonstances qui, en cas de constitution de l'infraction pénale, ont pour effet d'élever le degré du risque que les faits commis représentent pour la société. Les éléments pouvant constituer de telles circonstances présentant un risque accru pour la société sont des éléments caractérisant la manière, le lieu et le moment de la commission des faits, qui sont

de nature à entraîner, de manière générale, une augmentation du risque pour la société et du caractère répréhensible des faits en cause [...] »

- 47 La chambre de la Cour d'appel s'est prononcée sur la question de savoir si « l'incrimination ainsi établie peut aboutir à l'engagement de la responsabilité pénale ou si, du fait de la manière dont elle a été établie, elle est totalement inapte à produire l'effet pénal visé [...] ». Lors de l'analyse historique, la Cour d'appel a constaté « que, lors de l'adoption de la loi portant modification du code pénal, publiée au DV n° 95 de 2016, le législateur n'a, ni dans les motifs ni dans les discussions dans le cadre de la commission des lois et de la séance plénière, fourni des considérations concrètes imposant que l'on qualifie d'infraction pénale l'infraction administrative commise du fait de la conduite d'un véhicule à moteur sans immatriculation auprès du service compétent du ministère des affaires intérieures. Le texte de l'article 345, paragraphe 2, du code pénal, tel que publié, ne comporte aucun élément objectif permettant d'établir une délimitation entre l'infraction pénale et l'infraction administrative **[Or. 16]** en fonction du degré du risque pour la société, ni d'autre élément lié aux faits en cause ou à l'auteur indiquant l'existence de circonstances aggravantes ». Ainsi, elle a abouti à la conclusion décisive que « l'infraction administrative consistant dans la conduite d'un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé est apparemment transformée (de manière inopérante) en infraction pénale. En l'espèce, il s'agit de l'adoption d'une nouvelle loi pénale dont l'application est susceptible d'entraîner un traitement différent de situations identiques, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement des citoyens, consacré à l'article 6 de la constitution de la République de Bulgarie, et aux principes fondamentaux du droit de l'Union, comme le principe de la sécurité juridique, la protection de la confiance légitime ou le principe de proportionnalité. Tous ces principes sont contraignants pour la République de Bulgarie en vertu de l'article 6, paragraphe 3, TUE. Ils font partie de l'ordre juridique de l'Union et servent non seulement à l'interprétation des normes du droit de l'Union, mais également à la détermination de la « légalité » des actes des institutions, ainsi que de ceux des États membres. L'application simultanée de la qualification d'infraction pénale et de la qualification d'infraction administrative pour des faits identiques conduira à une inégalité de traitement des auteurs, dans la mesure où ils se verront infliger une sanction dont l'intensité varie **en fonction de la volonté du fonctionnaire constatant la violation ou de celle du procureur**. La loi ne contient pas d'élément objectif permettant de procéder à cette délimitation, raison pour laquelle les citoyens ne sont pas en mesure de prévoir les conséquences des faits commis, ce qui est contraire aux principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. L'absence de correspondance, dans la loi, entre le risque pour la société et la qualification des faits d'infraction pénale va à l'encontre du principe de légalité des délits et des peines et du principe de proportionnalité, dans la mesure où les mêmes faits peuvent, alors que les circonstances sont identiques, à la fois être qualifiés d'infraction pénale et d'infraction administrative, ce qui aboutit à l'absence de correspondance entre la gravité des faits et la sévérité de la sanction prévue.

- 48 L'arrêt rendu par l'Apelativen sad-Sofia (Cour d'appel de Sofia) dans l'affaire n° 825/18 en matière d'infractions administratives est intervenu avec l'avis divergent d'un des juges de la chambre de ladite juridiction, qui a exposé ses arguments, à savoir que « La cour d'appel est tenue d'appliquer la loi en vigueur, quelle qu'elle soit : "**Dura lex, sed lex**". Le but du législateur est que la responsabilité pénale des personnes qui conduisent un véhicule à moteur non immatriculé soit engagée [...] La majorité de la chambre refuse d'appliquer la loi en vigueur, en violation **[Or. 17]** de tous les principes juridiques régissant l'activité de la cour d'appel et consacrés par la constitution et par la zakon za sadebnata vlast (loi sur le système judiciaire), possibilité qui n'est donnée à aucune juridiction du pays. En d'autres termes, la cour d'appel n'a pas le droit de ne pas appliquer la loi. »
- 49 Au vu des normes nationales citées et de la jurisprudence nationale, la juridiction de renvoi se demande si le droit bulgare, en prévoyant la responsabilité pénale pour une violation des règles d'immatriculation applicables aux véhicules à moteur, qui font partie de la politique commune de transports de l'Union, est conforme au principe de légalité des délits et des peines et à l'exigence de proportionnalité.
- 50 Les doutes de la juridiction de renvoi sont fondés sur les critères établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, confirmés par le traité sur l'Union européenne et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
- 51 Dans son arrêt du 3 mai 2007 (grande chambre), *Advocaten voor de Wereld VZW* (C-303/05, EU:C:2007:261, points 49 à 50), la Cour a rappelé que « le principe de légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), qui fait partie des principes généraux du droit se trouvant à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres, a également été consacré par différents traités internationaux, et notamment à l'article 7, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir en ce sens, notamment, arrêts du 12 décembre 1996, X, C-74/95 et C-129/95, Rec. p. I-6609, point 25, et du 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, points 215 à 219). Ce principe implique que la loi définisse clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt *Coëme e.a. c. Belgique* du 22 juin 2000, *Recueil des arrêts et décisions 2000-VII*, § 145). »
- 52 La juridiction de renvoi considère également l'interprétation relative aux exigences de clarté et de prévisibilité donnée par la Cour aux points 59 à 60 de son

arrêt du 12 février 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108) à savoir « que l'objectif des garanties apportées à la liberté, telles que consacrées tant à l'article 6 de la Charte qu'à l'article 5 de la CEDH, est en particulier constitué par la protection de l'individu contre l'arbitraire. Ainsi, la mise en œuvre d'une mesure de privation de liberté, [Or. 18] pour être conforme à cet objectif, implique, notamment, qu'elle soit exempte de tout élément de mauvaise foi ou de tromperie de la part des autorités (arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, point 39 et jurisprudence citée). [...] [l'atteinte au] droit à la liberté [de la personne concernée] [...] est soumis[e] au respect de garanties strictes, à savoir l'existence d'une base légale justifiant [celle]-ci, cette base légale devant répondre aux exigences de clarté, de prévisibilité et d'accessibilité afin d'éviter tout risque d'arbitraire, ainsi qu'il ressort du point 58 du présent arrêt (voir, en ce sens, arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, point 40 et jurisprudence citée). »

- 53 Étant donné qu'une des peines prévues à l'article 345, paragraphe 2, du code pénal est la privation de liberté, la juridiction de renvoi tient également compte des critères fixés par la convention européenne des droits de l'homme concernant la légalité de chaque privation de liberté : elle doit être prévue par la loi ; le droit national doit répondre aux exigences qualitatives de la CEDH (il doit être suffisamment déterminé et certain) et l'application de la loi doit être conforme aux principes généraux de la CEDH et les personnes doivent être protégées contre l'arbitraire.
- 54 Dans sa décision dans l'affaire **Medvedyev e.a. c. France** du 29 mars 2010 (requête n° 3394/03), la grande chambre de la Cour EDH indique que le critère de légalité « exige que toute loi soit suffisamment précise pour éviter tout risque d'arbitraire et pour permettre au citoyen – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé ».
- 55 Pour les raisons exposées ci-dessus, la décision correcte du Rayonen sad-Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit) dans le litige soulevé par l'acte de renvoi du Rayonna prokuratura Lukovit (parquet d'arrondissement de Lukovit) exige une réponse à la question de savoir si les principes fondamentaux du droit de l'Union précités sont respectés, raison pour laquelle le Rayonen sad-Lukovit (tribunal d'arrondissement de Lukovit)

ORDONNE :

LE RENVOI D'UNE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE conformément aux dispositions de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, avec les questions suivantes :

1. Le principe de légalité des délits et des peines admet-il une législation nationale qui prévoit, pour les mêmes faits, à savoir la conduite d'un

- véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé, **[Or. 19]** à la fois une responsabilité administrative et une responsabilité pénale, en l'absence de critères permettant de déterminer de manière objective le degré du risque pour la société ?
2. Dans l'hypothèse où la Cour répond à la première question par la négative, quels sont les pouvoirs de la juridiction nationale en vue de garantir une application effective des principes du droit de l'Union ?
 3. La possibilité procédurale, pour le juge, de relaxer une personne du chef d'une infraction pénale commise et de lui infliger une sanction administrative constitue-t-elle une garantie suffisante contre une application arbitraire de la loi ?
 4. La privation de liberté jusqu'à un an constitue-t-elle une peine proportionnée au sens de l'article 49, point 3, de la Charte, s'agissant d'une infraction pénale consistant dans la conduite d'un véhicule à moteur qui n'est pas dûment immatriculé ?

[omissis]