

Version anonymisée

Traduction

C-554/19 – 1

Affaire C-554/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

18 juillet 2019

Juridiction de renvoi :

Amtsgericht Kehl (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

28 juin 2019

Partie demanderesse :

Staatsanwaltschaft Offenburg (Allemagne)

Personne poursuivie :

FU

[OMISSIS]

Amtsgericht Kehl (tribunal de district de Kehl, Allemagne)

Ordonnance

Le 28 juin 2019,

dans la procédure pénale dirigée contre

FU

[OMISSIS]

pour conduite intentionnelle sans permis de conduire,

l'Amtsgericht Kehl [OMISSIS] a rendu la décision suivante :

I. Conformément à l'article 267, premier alinéa, sous a), et deuxième alinéa, TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel des questions suivantes :

1. L'article 67, paragraphe 2, TFUE et les articles 22 et 23 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO 2016, L 77, p. 1, ci-après le « code frontières Schengen ») doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui confère aux services de police de l'État membre concerné la compétence pour contrôler l'identité de toute personne, dans une zone de 30 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État membre avec d'autres États parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen (Luxembourg) le 19 juin 1990 (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après, la « CAAS ») en vue de prévenir ou de faire cesser l'entrée ou le séjour illégaux sur le territoire dudit État membre, ou **[Or. 2]** en vue de prévenir certaines infractions portant atteinte à la sécurité de la frontière, indépendamment du comportement de la personne concernée et de l'existence de circonstances particulières ? Cette réglementation est complétée par un décret ministériel qui dispose :

« a) La criminalité transfrontalière présente un caractère dynamique (d'un point de vue chronologique et géographique et de par l'utilisation de différents moyens de transport). Des compétences de police flexibles sont donc nécessaires pour la combattre. L'exercice des compétences précitées vise, en définitive, à prévenir ou à faire cesser la criminalité transfrontalière.

b) Les mesures de contrôle doivent être exécutées dans le cadre étroit défini par les critères précités de l'article 21, sous a), du code frontières Schengen. Elles doivent être conçues de manière à se distinguer clairement des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures et ne doivent pas avoir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. L'exécution de ces mesures de contrôle doit, quant à elle, rester dans un cadre propre à garantir que, du point de vue de leur intensité et de leur fréquence, ces mesures ne sont pas assimilables à des vérifications aux frontières.

c) Ce cadre se définit comme suit :

Les mesures de contrôle ne doivent pas être effectuées de manière durable mais de manière irrégulière, à des heures différentes, dans des lieux différents et de façon aléatoire en tenant compte du volume du trafic.

Les mesures de contrôle ne sont pas réalisées exclusivement à l'occasion du franchissement des frontières. Elles sont effectuées sur la base de connaissances de la situation constamment actualisées et/ou sur la base de l'expérience que les services de la police fédérale (des frontières) développent en se fondant sur leurs propres informations concernant la situation ou sur celles d'autres autorités. C'est pourquoi les informations de police générales ou concrètes et/ou l'expérience en ce qui concerne la criminalité transfrontalière, par exemple, en termes de moyens et de voies de transport fréquemment utilisés et de comportements caractéristiques, ainsi que l'analyse des informations disponibles sur la criminalité transfrontalière provenant des propres sources des services de police ou d'autres autorités constituent le point de départ de la mise en œuvre de mesures de police ainsi que de l'intensité et de la fréquence de ces dernières.

L'organisation des mesures de contrôle est soumise à une surveillance hiérarchique et technique régulière. Les règles générales figurent à l'article 3, paragraphe 1, quatrième phrase, de la Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (le règlement intérieur commun des ministères fédéraux, ci-après la "GGO") et dans les Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich (les principes relatifs à l'exercice de la surveillance technique de l'activité des ministères fédéraux). En ce qui concerne la police fédérale, ces règles générales sont précisées dans les Ergänzende Bestimmungen zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht des Bundesministeriums des Inneren über die Bundespolizei (les dispositions complémentaires relatives à l'exercice de la surveillance hiérarchique et technique du ministère fédéral de l'Intérieur sur la police fédérale). Le Bundespolizeipräsidium (la direction de la police fédérale), son administration et ses services subordonnés ont déterminé les modalités [Or. 3] d'exécution de la surveillance hiérarchique et technique dans leurs organigrammes et l'ont mise en œuvre selon leurs propres approches.

d) Afin d'éviter les contrôles à répétition, il y a lieu de coordonner autant que possible les mesures de contrôle avec les autres autorités, ou de les mener dans le cadre d'opérations ou de coopérations conjointes ».

2. Le droit de l'Union, tel qu'il résulte notamment de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, [OMISSIS] TUE, et des articles 197, paragraphe 1, et 291, paragraphe 1, TFUE, doit-il être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à l'exploitation, directement et sans autre condition ou après une mise en balance de l'opportunité des poursuites et de l'intérêt de la personne poursuivie, d'informations ou d'éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale, si ces derniers ont été recueillis lors d'un contrôle de police de la personne poursuivie effectué en violation de l'article 67, paragraphe 2, TFUE ou des articles 22 et 23 du code frontières Schengen ?

- II. Il est sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur les questions préjudicielles.

Motifs

I.

L'Amtsgericht Kehl (tribunal de district de Kehl, ci-après le « tribunal de céans »), statuant au pénal, est saisi d'une demande de la Staatsanwaltschaft Offenburg (le ministère public d'Offenbourg) visant à voir condamner la personne poursuivie à une amende, par voie d'ordonnance pénale, pour conduite intentionnelle sans permis de conduire.

1. Au stade actuel de l'instruction, la demande préjudicielle repose sur les faits suivants :

Le 20 juillet 2018, vers 3 h 20 du matin, la personne poursuivie, qui est de nationalité française et réside en France, circulait sur la Straßburger Straße à 77694 Kehl (Allemagne) au volant d'un véhicule alors qu'elle n'avait pas, en toute connaissance de cause, le permis de conduire exigé à cette fin. **[Or. 4]**

Lors d'un contrôle effectué par la police fédérale allemande, la personne poursuivie, qui entrait sur le territoire allemand en provenance de France par le pont de l'Europe entre Strasbourg et Kehl, a été identifiée comme étant le conducteur du véhicule. Au cours de ce contrôle, il s'est avéré que le conducteur n'était pas en possession du permis de conduire exigé à cette fin.

Selon le rapport de police, le contrôle a été effectué en vertu de l'article 23, paragraphe 1, point 3, du Gesetz über die Bundespolizei (loi sur la police fédérale, ci-après le « BPolG ») afin de prévenir ou de faire cesser la migration irrégulière et de [OMISSIS] lutter contre la criminalité transfrontalière conformément à l'article 12, paragraphe 1, points 1 à 4, du BPolG. Le rapport de police se bornait par ailleurs à indiquer que le contrôle avait été réalisé « de manière aléatoire » et qu'il ne constituait « pas une mesure systématique et permanente ». À la date du contrôle, les contrôles temporaires aux frontières en application du [titre III, chapitre II] du code frontières Schengen n'étaient pas prévus sur ce tronçon de la frontière.

2. Les faits sont constitutifs de l'infraction de conduite intentionnelle sans permis de conduire, en application de l'article 21, paragraphe 1, point 1, du Straßenverkehrsgesetz (loi sur la circulation routière), et sont passibles d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'un an ou d'une amende de cinq à 360 jours-amendes.
3. Le ministère public a requis une amende de 30 jours-amendes d'un montant de 30 euros chacun à l'encontre de la personne poursuivie.

II.

Le tribunal de céans estime que la réponse aux questions préjudicielles posées lui est indispensable pour statuer sur la demande d'ordonnance pénale. Elle les défère donc à la Cour en vertu de l'article 267, premier alinéa, sous a), et deuxième alinéa, TFUE.

Pour se prononcer sur la demande d'ordonnance pénale, le tribunal de céans doit vérifier s'il existe des charges suffisantes contre la personne poursuivie. Cela suppose qu'une condamnation soit probable au regard des preuves disponibles. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que des preuves obtenues illégalement peuvent être soumises à une interdiction d'utilisation. Dans la présente affaire, le constat selon lequel la personne poursuivie était au volant de la voiture repose sur le contrôle effectué par la police fédérale. Il n'y aurait donc pas de charges suffisantes contre la personne poursuivie s'il s'avérait que ce contrôle était illégal, et si cela entraînait une interdiction d'utiliser dans le cadre de la procédure pénale les informations et moyens de preuve ainsi obtenus [Or. 5].

1. Sur la première question préjudicielle

- a. En ce qui concerne l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG, la Cour a considéré, dans son arrêt du 21 juin 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), que l'article 67, paragraphe 2, TFUE ainsi que les articles 20 et 21 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen 2006), tel que modifié par le règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013 (remplacé depuis par les articles 22 et 23 du code frontières Schengen), doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui confère aux services de police de l'État membre concerné la compétence pour contrôler l'identité de toute personne, dans une zone de 30 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État membre avec d'autres États parties à la CAAS, en vue de prévenir ou de faire cesser l'entrée ou le séjour illégaux sur le territoire dudit État membre ou de prévenir certaines infractions qui portent atteinte à la sécurité de la frontière, indépendamment du comportement de la personne concernée et de l'existence de circonstances particulières, à moins que cette réglementation prévoit l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de celle-ci ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.
- b. Le 7 mars 2016, le Bundesministerium des Inneren (ministère fédéral de l'Intérieur) a adopté un décret aux fins de préciser l'application des compétences en ce qui concerne les constatations d'identité par la police fédérale dans les zones frontalières conformément à l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG (Gemeinsames Ministerialblatt, GMBI,

2016, numéro 10, page 203, ci-après le « décret ministériel »). Ce décret dispose :

« a) La criminalité transfrontalière présente un caractère dynamique (d'un point de vue chronologique et géographique et de par l'utilisation de différents moyens de transport). Des compétences de police flexibles sont donc nécessaires pour la combattre. L'exercice des compétences précitées vise, en définitive, à prévenir ou à faire cesser la criminalité transfrontalière ;

b) Les mesures de contrôle doivent être exécutées dans le cadre étroit défini par les critères précités de l'article 21, sous a), du code frontières Schengen. Elles doivent être **[Or. 6]** conçues de manière à se distinguer clairement des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures et ne doivent pas avoir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. L'exécution de ces mesures de contrôle doit, quant à elle, rester dans un cadre propre à garantir que, du point de vue de leur intensité et de leur fréquence, ces mesures ne sont pas assimilables à des vérifications aux frontières.

c) Ce cadre se définit comme suit :

Les mesures de contrôle ne doivent pas être effectuées de manière durable mais de manière irrégulière, à des heures différentes, dans des lieux différents et de façon aléatoire en tenant compte du volume du trafic.

Les mesures de contrôle ne sont pas réalisées exclusivement à l'occasion du franchissement des frontières. Elles sont effectuées sur la base des connaissances de la situation constamment actualisées et/ou sur la base de l'expérience que les services de la police fédérale (des frontières) développent en se fondant sur leurs propres informations concernant la situation ou sur celles d'autres autorités. C'est pourquoi les informations de police générales ou concrètes et/ou l'expérience en ce qui concerne la criminalité transfrontalière, par exemple, en termes de moyens et de voies de transport fréquemment utilisés et de comportements caractéristiques, ainsi que l'analyse des informations disponibles sur la criminalité transfrontalière provenant des propres sources des services de police ou d'autres autorités constituent le point de départ de la mise en œuvre de mesures de police ainsi que de l'intensité et de la fréquence de ces dernières.

L'organisation des mesures de contrôle est soumise à une surveillance hiérarchique et technique régulière. Les règles générales figurent à l'article 3, paragraphe 1, quatrième phrase, de la GGO et dans les Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich (les principes pour l'exercice de la surveillance technique de l'activité des ministères fédéraux). En ce qui concerne la police fédérale, ces règles générales sont précisées dans les Ergänzende Bestimmungen zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht des Bundesministeriums des

Inneren über die Bundespolizei (les dispositions complémentaires relatives à l'exercice de la surveillance hiérarchique et technique du ministère fédéral de l'Intérieur sur la police fédérale). Le Bundespolizeipräsidium (la direction de la police fédérale), son administration et ses services subordonnés ont déterminé les modalités d'application de la surveillance hiérarchique et technique dans leurs organigrammes et l'ont mise en œuvre selon leurs propres approches.

- d) Afin d'éviter des contrôles à répétition, il y a lieu de coordonner autant que possible les mesures d'inspection avec les autres autorités, ou de les mener dans le cadre d'opérations ou de coopérations conjointes ».
- c. La question de savoir si le décret ministériel satisfait aux exigences de la Cour concernant le cadre réglementaire requis est sujette à controverse dans la jurisprudence allemande. [OMISSIS]

Le tribunal de céans émet également des doutes quant à la question de savoir si ce décret ministériel transcrit concrètement de manière adéquate la règle d'habilitation de l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG. [OMISSIS] Certes, l'on peut constater que ce décret ministériel vise en principe à soumettre la légalité de la pratique des contrôles au contrôle juridictionnel, ce qui lui confère la qualité normative manifestement exigée par la Cour. Cependant, il ne formule aucune prescription concrète de nature à encadrer l'appréciation de l'administration quant à la manière de garantir le caractère aléatoire des contrôles dans leur globalité, par exemple par une limitation de leur nombre. [OMISSIS]

- d. À la demande du tribunal de céans, la police fédérale a fait savoir que les interventions policières sont régies non seulement par le décret ministériel, mais également par des instructions internes dénommées « BRAS 120 », dans leur version d'août 2016. Toutefois, ces instructions internes se bornent essentiellement à répéter le libellé des dispositions du décret ministériel et elles ne contiennent pas non plus de règles concrètes sur la manière dont les contrôles doivent être réalisés. En outre, ces instructions internes ne sont pas accessibles au public et ne répondent donc pas aux exigences minimales établies par la Cour pour qu'une réglementation puisse constituer un cadre réglementaire admissible. [OMISSIS]
- e. Il en va de même pour les rapports de situation périodiques relatifs à la migration irrégulière et au trafic de migrants qui sont utilisés dans le cadre de la planification opérationnelle. Le tribunal de céans ne peut que supposer qu'il s'agit ici des « connaissances de la situation constamment actualisées » mentionnées dans l'arrêté ministériel. En outre, il convient de noter à cet égard que ces rapports de situation, qui visent à justifier le caractère exceptionnel des contrôles, sont apparemment essentiellement fondés sur des constatations qui ont été faites à partir des contrôles effectués précisément au titre de l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG.

f. S'agissant de l'article 15 du BPolG, que la Cour mentionne dans son arrêt et qui prévoit que lorsque plusieurs mesures sont envisageables, il convient de prendre celle qui affecte le moins le particulier et la collectivité (paragraphe 1) ; qu'une [Or. 8] mesure ne peut pas aboutir à un désavantage qui est manifestement disproportionné par rapport au succès espéré (paragraphe 2) ; et qu'une mesure n'est licite que jusqu'à ce que son objectif soit atteint ou qu'il apparaisse que ce dernier ne peut pas être atteint (paragraphe 3), cette disposition n'est pas de nature à constituer un cadre réglementaire adéquat, même lorsqu'elle est lue en combinaison avec le décret ministériel du 7 mars 2016. En effet, l'article 15 du BPolG ne constitue en réalité que la reprise, dans la loi, du principe qui veut que toute mesure individuelle prise par l'autorité doit être proportionnelle. L'article 15 du BPolG n'est pas de nature à empêcher que, dans d'autres cas que celui de l'espèce, l'application par la police de l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG, n'ait pas, en pratique, des effets équivalents à ceux des vérifications aux frontières, en particulier en raison de l'« effet cumulatif ». [OMISSIS]

2. Sur la seconde question préjudicielle

a. Le droit pénal procédural allemand ne connaît pas d'interdiction générale d'utiliser un moyen de preuve au motif qu'il a été obtenu illégalement. Abstraction faite de certaines règles légales spécifiques qui prévoient expressément une interdiction d'utilisation [OMISSIS], la collecte irrégulière de preuves n'emporte pas toujours une telle interdiction [OMISSIS]. Selon une jurisprudence constante du Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne) et du Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), il convient au contraire de procéder à une mise en balance de tous les aspects essentiels du cas d'espèce et des intérêts opposés en présence, à savoir, d'une part, ceux découlant du principe du droit procédural pénal allemand selon lequel il appartient au juge d'établir la vérité et d'étendre ainsi d'office l'instruction à l'ensemble des faits et preuves, et, d'autre part, l'intérêt individuel de la personne concernée par la mesure illicite [OMISSIS]. Une interdiction d'utiliser les preuves constitue une exception qui doit être motivée, étant toutefois entendu que celle-ci s'impose à tout le moins en cas de violations procédurales graves, intentionnelles ou arbitraires, lors desquelles des garanties fondamentales ont été écartées de façon préméditée ou systématique [OMISSIS]. Cette pratique jurisprudentielle est en principe compatible avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier avec son article 6 [OMISSIS]. Le rapport règle-exception que postule la jurisprudence est critiqué par une partie de la doctrine, qui pose au contraire comme règle l'interdiction d'utiliser de telles preuves et exige que l'utilisation d'une preuve illégalement obtenue soit subordonnée à une justification particulière [Or. 9] [OMISSIS].

À la lumière de la jurisprudence des juridictions supérieures, il n'existe pas, dans l'affaire qui doit être tranchée par le tribunal de céans, d'interdiction, du fait d'une violation du droit de l'Union lors de l'obtention des preuves, d'utiliser comme preuve les informations obtenues lors du contrôle de la personne poursuivie, même s'il ne s'agit, comme dans le cas d'espèce, que d'une infraction mineure. À la différence, par exemple, d'une perquisition domiciliaire, l'atteinte aux droits de la personne concernée est en effet limitée.

b. Dans l'hypothèse où, toutefois, le contrôle de la personne poursuivie viole le droit de l'Union et est, par conséquent, illégal, la question se pose de savoir si, au regard de la mise en œuvre effective de ce droit et de son application uniforme dans toute l'Union, eu égard notamment aux règles plus strictes relatives au droit d'utiliser des preuves obtenues de manière illicite existant le cas échéant dans certains États membres, le droit de l'Union exige l'interdiction, de l'utilisation, directe et sans autre condition, dans le cadre d'une procédure pénale, d'informations et d'éléments de preuve qui ont été obtenus en violation du droit de l'Union ou, à tout le moins, s'il convient de tenir dûment compte des intérêts de l'Union dans la mise en balance que le juge doit effectuer de sorte que, au moins dans le cas d'infractions mineures, l'intérêt de l'État à poursuivre une personne doit passer au second plan.

À la connaissance du tribunal de céans, la Cour ne s'est pas encore prononcée – de façon générale – sur cette question. La Cour indique toutefois, par exemple dans l'arrêt du 10 avril 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228), qu'en vertu du principe d'effectivité, le droit de l'Union peut avoir une telle incidence sur le droit et la pratique de la collecte et de l'utilisation des preuves dans un État membre. Selon l'interprétation du tribunal de céans, la Cour a, dans cet arrêt, tout en niant l'existence d'une interdiction d'utilisation fondée directement sur le droit de l'Union, estimé qu'il appartient néanmoins au juge national de déterminer, sur la base du droit national et conformément aux principes du contradictoire et du procès équitable, quels sont les faits qu'il estime établis et qui serviront de fondement à sa décision.

À la différence du litige devant être tranché par le tribunal de céans en l'espèce, l'affaire en question ne portait pas sur l'application effective et générale du droit de l'Union, dans un domaine qui, au surplus, constitue une politique essentielle de l'Union européenne. En effet, [Or. 10] les contrôles effectués par la police fédérale, tels que celui dans l'affaire dont est saisi le tribunal de céans, n'ont pas seulement lieu de manière sporadique : ils sont très nombreux. Selon la réponse du gouvernement allemand à une question posée par des membres du Bundestag, le nombre de contrôles effectués sur la base de l'article 23, paragraphe 1, point 3, du BPolG dans les années 2016, 2017 et 2018 sur l'ensemble du territoire allemand était respectivement de 1 475 499, 1 730 499 et 1 604 184 [OMISSIS].

Il convient de noter à cet égard que ce n'est apparemment que très ponctuellement que des personnes concernées par les contrôles remettent en question leur légalité, que ce soit auprès de la police ou même devant les tribunaux. Dans ses réponses aux questions parlementaires mentionnées ci-dessus, le gouvernement allemand a indiqué que sur les périodes entre le 1^{er} janvier 2017 et le 30 avril 2018, et entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 avril 2019, le nombre total de recours s'était élevé respectivement à 28 et 58. Il a également précisé qu'à la date à laquelle il a été répondu aux questions, il y avait respectivement quatre et trois procédures judiciaires en cours sur l'ensemble du pays. À l'inverse, depuis septembre 2018, ce sont au moins 22 procédures pénales comparables à celle de l'espèce, se rapportant à des infractions mineures et dans lesquelles des informations ou des éléments de preuves ont été collectés au cours de contrôles effectués au titre de l'article 23, paragraphe 1, point 3), du BPolG, qui sont pendantes devant le tribunal de céans, dont le district comprend environ 50 kilomètres de frontière. Or, ce n'est que pour ce type de contrôle qu'il a été décidé de déclencher une procédure pénale. Il est probable que dans un nombre non négligeable de ces affaires, le ministère public a estimé dès la fin de l'instruction qu'il convenait, pour des raisons d'opportunité, de classer les procédures sans suite.

III.

Conformément à l'article 95, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, le tribunal de céans demande à la Cour d'anonymiser le nom de la personne poursuivie dans la procédure au principal.

[OMISSIS]