

Version anonymisée

Traduction C-654/20 - 1

Affaire C-654/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

15 novembre 2020

Juridiction de renvoi :

Apelativen sad Sofia (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

9 novembre 2020

Ministère public dans la procédure pénale :

Apelativna prokuratura grad Sofia

Accusé dans la procédure pénale :

VD

ORDONNANCE

Sofia, le 9 novembre 2020

LE SOFIYSKI APELATIVEN SAD (Cour d'appel de Sofia), CHAMBRE PENALE [OMISSIS] considérant ce qui suit :

La présente procédure a été introduite au titre des articles 485 et suivants du Nakazatelno protsesualen kodeks (code de procédure pénale, ci-après le « NPK ») lus en combinaison avec l'article 267, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »)

La procédure au principal a été introduite conformément à l'article 380 du NPK, lu en combinaison avec les articles 70 à 73 du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi relative aux infractions et aux sanctions administratives, ci-après « ZANN ») et a pour origine un pourvoi en appel formé par l'apelativnia prokuror na Apelativna prokuratura grad Sofia (ministère public

d'appel de Sofia) et tendant à la réouverture de la procédure pénale d'appel à caractère administratif n° 31/2020 du rôle de l'Okrazhen sad (tribunal régional) de Blagoevgrad, à l'annulation de la décision n° 1013, du 28 février 2020, rendue dans ladite procédure, et au renvoi de l'affaire devant une autre chambre du tribunal régional afin qu'il statue. [**Or. 2**]

La procédure au titre de l'article 380 NPK a un caractère exceptionnel et tend au contrôle des actes juridictionnels ayant acquis l'autorité de la chose jugée et qui ont été adoptés dans le cadre de la procédure spéciale de l'article 28 du NPK régissant la procédure distincte d'exonération de la responsabilité pénale et de condamnation à une sanction administrative. La décision rendue par la cour d'appel dans la procédure en question est définitive et ne peut être soumise au contrôle ultérieur d'une autre instance juridictionnelle.

PARTIES A LA PROCEDURE

Ministère public : Apelativna prokuratura grad Sofia chez Apelativnia prokuror (ministère public d'appel de Sofia) [OMISSIS] dont l'adresse est à Sofia [OMISSIS]

Accusé : VD, dont l'adresse est à Blagoevgrad [OMISSIS]

OBJET DE LA PROCEDURE AU PRINCIPAL

- 1 Dans sa proposition au titre de l'article 380 NPK, le ministère public de Sofia fait valoir que les éléments de preuve réunis dans l'affaire font apparaître que l'accusé VD a commis, d'un point de vue objectif et subjectif, l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 1, du nakazatelen kodeks (code pénal, ci-après le « NK ») ; que, l'infraction étant formelle, il n'est pas nécessaire, pour qu'elle soit considérée comme perpétrée, qu'un effet socialement dangereux se soit produit ; que la décision de l'Okrazhen sad (tribunal régional) de Blagoevgrad a été rendue en violation de la loi matérielle, du moment les conditions pour l'application de l'article 9, paragraphe 2, NK n'étaient pas réunies, dans la mesure où l'auteur a été puni plusieurs fois pour des violations du Zakon za dvizhenieto po patishtata (loi relative à la circulation routière, ci-après le « ZDvP »). Selon le ministère public d'appel, on est en présence, dans l'affaire au principal, d'un motif de réouverture au titre de l'article 70, sous e), du ZANN, dans la mesure où les actes commis par VD constituent un délit et non une contravention ; on est en présence d'une violation de la loi matérielle par l'okrazhen sad (tribunal régional) à laquelle il convient de remédier en rouvrant la procédure pénale. La proposition en cause tend donc à [**Or. 3**] la réouverture de la procédure pénale d'appel à caractère administratif n° 31/2020 du rôle de l'Okrazhen sad (tribunal régional) de Blagoevgrad, à l'annulation de la décision n° 1013, rendue par ledit tribunal le 28 février 2020, et au renvoi de l'affaire devant une autre chambre de l'okrazhen sad (tribunal régional) afin qu'il statue. À titre subsidiaire, il est demandé, après annulation de la décision de la juridiction d'appel, de confirmer la

décision rendue par le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Blagoevgrad dans la procédure pénale à caractère administratif n° 2041/2019, par laquelle l'accusé VD a été reconnu coupable d'avoir commis l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, NK, sachant que, en vertu de l'article 78a, paragraphe 1, NK, il a été exonéré de la responsabilité pénale et il lui a été infligé une sanction administrative d'un montant de 1 000 BGN.

LES FAITS

- 2 Il ressort des pièces de la procédure préliminaire que l'accusé VD est conducteur certifié de véhicules à moteur et qu'il est titulaire du permis de conduire n° 281570332, délivré le 3 mai 2012 et valable jusqu'au 4 avril 2022. Son permis de conduire lui a été retiré le 9 mai 2018 par l'arrêté d'exécution d'une mesure administrative coercitive n° 18-1158-00367, adopté par le directeur régional du ministère de l'Intérieur sur le fondement de l'article 171, point 1, du ZDvP, au motif que VD n'avait pas payé les amendes administratives qui lui avaient été infligées pour les infractions aux règles de la circulation qu'il avait commises. L'arrêté en question a été signifié à VD le 9 mai 2018 et son permis de conduire des véhicules à moteur suspendu, en fait, jusqu'au paiement des amendes dues en vertu de la décision infligeant une sanction administrative (nakazatelno postanovlenie) n° 16034890116, entrée en vigueur le 5 avril 2017.
- 3 L'accusé n'ayant pas payé l'amende, son permis ne lui a pas été restitué.
- 4 Le 23 août 2018, à Blagoevgrad, vers 12 h 10, VD conduisait une automobile de marque « Volkswagen », modèle « Passat », [OMISSIS]. L'accusé roulait dans le véhicule qu'il conduisait sur le boulevard « Saints Cyrille et Méthode », dans la ville de Blagoevgrad, sans avoir allumé les phares, et, pour cette raison, il a été arrêté pour un contrôle par des fonctionnaires du service de la « police de la circulation » de la direction régionale [Or. 4] du ministère de l'Intérieur à Blagoevgrad (police) [OMISSIS]. Dans le cadre du contrôle effectué, les agents de police ont constaté que l'automobile était conduite par l'accusé VD, lequel n'a pas présenté de permis de conduire ni le certificat de contrôle y afférant. Lors du contrôle effectué dans le système informatique de la police de la circulation, il a été constaté que le permis de conduire de VD avait été suspendu par une mesure administrative coercitive infligée au titre de l'article 171, point 1, sous e), ZDvP. Pour ce motif, le préposé junior au contrôle de la circulation [OMISSIS] a dressé à l'encontre de l'accusé le procès-verbal de contravention n° D 400818, du 23 août 2018. Ce dernier acte s'est accompagné du retrait du certificat d'immatriculation du véhicule à moteur [OMISSIS] et des deux plaques d'immatriculation [OMISSIS].
- 5 Le 28 novembre 2018, le chef du service de la « police de la circulation » de la ville de Blagoevgrad a transmis au chef de l'administration du ministère de l'Intérieur du Premier arrondissement de Blagoevgrad le dossier relatif à la contravention constitué contre VD, en affirmant qu'il contenait des éléments indiquant que l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, du NK avait été

commise. Le 19 mars 2019, par ordonnance du ministère public d'arrondissement de Blagoevgrad, une procédure pénale a été engagée contre VD pour avoir, le 23 août 2018, conduit un véhicule à moteur dans la ville de Blagoevgrad alors qu'était en cours la mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire infligée par l'arrêté n° 18-1158, du 9 mai 2018 – infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 1, du NK.

- 6 Lors de l'audition de VD en qualité de prévenu et en présence de son avocat, celui-ci a reconnu les faits tels que décrits par l'accusation ; qu'il a conduit un véhicule à moteur après s'être vu signifier l'arrêté de suspension de son permis de conduire ; que son travail est lié à la conduite d'une automobile et qu'il souffre actuellement de privations au motif qu'il ne peut pas travailler ; que le jour des faits dont il est accusé, il a été contraint de conduire sa voiture car il a dû aller d'urgence acheter des médicaments pour son frère qui était gravement malade.
- 7 Dans cette affaire, la procédure préliminaire a duré jusqu'au 8 novembre 2018 (un an et trois mois après les faits), lorsque le ministère public [Or. 5] d'arrondissement de Blagoevgrad a déposé devant le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Blagoevgrad une décision proposant d'exonérer l'accusé de sa responsabilité pénale et de lui infliger une sanction administrative conformément à l'article 78a du NK.
- 8 Par la décision n° 11756, du 11 décembre 2019, le tribunal d'arrondissement de Blagoevgrad a reconnu VD coupable d'avoir commis l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 1, du NK. Étant donné que l'infraction en cause est punie d'une peine de privation de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans et que, jusqu'à ce moment, l'accusé n'avait été ni condamné ni exonéré de sa responsabilité pénale, le tribunal l'a exonéré de la responsabilité sur le fondement de l'article 78a, paragraphe 1, du NK et lui a infligé une amende administrative d'un montant de 1 000 BGN. À l'appui de la considération selon laquelle il s'agissait, en l'espèce, d'un délit et non d'une contravention, le tribunal d'arrondissement a affirmé que l'accusé avait conduit l'automobile sur un boulevard très fréquenté, qu'il avait fait preuve de négligence et de mépris pour les règles de la circulation.
- 9 Par la décision n° 1013, du 28 février 2020, la formation de jugement du tribunal régional de Blagoevgrad a annulé la décision du tribunal d'arrondissement, a déclaré VD non coupable et l'a acquitté de l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 1, du NK. Par la même décision, le tribunal régional a jugé qu'en l'espèce les actes commis par l'accusé ne constituaient pas un délit, mais une contravention, et lui a dès lors infligé, sur le fondement de l'article 177, paragraphe 1, point 2, ZDvP, une amende administrative d'un montant de 300 BGN. Dans les motifs de sa décision, le tribunal a affirmé que VD avait été sanctionné à plusieurs reprises pour des infractions aux règles de la circulation, mais qu'il n'avait, jusqu'alors, jamais été sanctionné, par un acte définitif, pour avoir conduit un véhicule à moteur sans posséder de permis de conduire et/ou après le retrait du permis de conduire, et/ou

après avoir temporairement été privé du droit de conduire une automobile. Le tribunal régional a considéré que les actes commis par l'accusé présentent un faible degré de dangerosité sociale, de sorte qu'ils ne constituent pas un délit au sens de l'article 343, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 1, NK, mais une contravention au sens de l'article 177, paragraphe 1, point 2, ZDvP. Pour retenir le caractère insignifiant de l'agissement, eu égard à sa dangerosité sociale manifestement négligeable, la juridiction d'appel a considéré les faits suivants : l'accusé n'avait [Or. 6] jamais été condamné auparavant ; il n'avait jamais été sanctionné pour avoir commis une infraction et il n'avait jamais été exonéré de sa responsabilité pénale au titre de l'article 78a, paragraphe 1, du NK ; il est engagé dans son travail et à l'égard de sa famille ; il a reconnu les circonstances de ses actes et a exprimé des regrets pour ce qui s'est passé ; son acte (conduire une automobile) était motivé par l'achat de médicaments pour son frère malade.

- 10 Le tribunal régional a estimé que la circonstance principale ayant déterminé le degré insignifiant de dangerosité sociale de l'acte était constituée par le fait que jusqu'alors VD n'avait jamais fait l'objet d'une sanction administrative pour un acte lié à la conduite d'un véhicule à moteur dans l'un des cas considérés (sans permis de conduire, durant la période de privation du droit de conduire et durant la période de suspension du permis de conduire).
- 11 L'accusé VD est né le 5 avril 1967, il n'a jamais été condamné auparavant, il n'a jamais été exonéré de sa responsabilité pénale au titre de l'article 78a NK, il n'a jamais été sanctionné pour avoir conduit un véhicule à moteur durant la période de suspension de son permis de conduire. C'est un conducteur autorisé de véhicules à moteur, il a fait l'objet de plusieurs sanctions administratives pour des infractions au ZDvP.

DISPOSITIONS PERTINENTES

DROIT BULGARE

NAKAZATELEN KODEKS (CODE PENAL)

- 12 **L'article 343c, paragraphe 3** (nouveau – Darzhaven Vestnik [Journal officiel de la République de Bulgarie, ci-après « DV »] 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 trois ans ou une amende de 200 à 1 000 BGN) est également infligée à la personne qui conduit un véhicule à moteur durant la période d'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire.

Selon l'article 343c, paragraphe 1 (nouveau – journal officiel, n° 50 de 1995) (modifié – DV n° 74 de 2015), quiconque conduit un véhicule à moteur alors qu'une sanction de privation du droit de conduire un véhicule à moteur est en cours, après avoir fait l'objet d'une sanction administrative pour les mêmes faits,

est puni d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans et d'une amende allant de deux-cents à mille BGN. [Or. 7]

En vertu de **l'article 343c, paragraphe 2** (modifié – journal officiel, n° 74 de 2015), quiconque, dans un délai d'un an à compter de sa condamnation à une sanction administrative pour conduite d'un véhicule à moteur sans le permis de conduire correspondant, commet ce même fait est puni d'une peine privative de liberté allant d'un an à trois ans et d'une amende allant de cinq-cents à mille-deux-cents BGN.

- 13 L'article 78a prévoit les conditions dans lesquelles le tribunal exonère la personne poursuivie majeure de la responsabilité pénale et inflige une amende de 1 000 à 5 000 BGN, à savoir : un délit commis de manière volontaire pour lequel 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 un délit à l'issue d'une action publique et il n'a jamais été exonéré de la responsabilité pénale en vertu du présent article ; si le délit a causé des dommages matériels, ceux-ci ont été indemnisés.

NAKAZATELNO-PROTSESUALEN KODEKS (CODE DE PROCEDURE PENALE)

- 14 **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 un délit et à la qualification légale de celui-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 contravention.

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 lui inflige 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 contravention prévue par une loi ou un décret.

- 15 **Chapitre 28 NPK, articles 375 à 380 – Exonération de la responsabilité pénale et application d'une sanction administrative :**

La proposition du ministère public d'exonérer l'accusé de sa responsabilité pénale et lui infliger une sanction administrative

Article 375. Lorsque le ministère public constate que les conditions de l'article 78a du code pénal sont réunies, il saisit la juridiction de première instance compétente de l'affaire, par une décision motivée proposant d'exonérer [Or. 8] l'accusé de la responsabilité pénale et de lui infliger une sanction administrative.

Examen de l'affaire par la juridiction de première instance

Article 378. (1) Le tribunal, dans une formation à un seul juge, examine l'affaire dans une audience publique à laquelle sont convoqués le ministère public et l'accusé. La non-comparution des parties régulièrement convoquées ne fait pas obstacle à l'examen de l'affaire.

(2) Dans le cadre de l'examen de l'affaire, les éléments de preuve rassemblés dans la procédure pénale peuvent être appréciés et de nouvelles preuves peuvent être apportées.

(3) Le tribunal examine l'affaire dans le cadre de la situation factuelle décrite dans la décision de saisine. Lorsqu'il constate des faits nouveaux, le tribunal sursoit à statuer et renvoie l'affaire devant le ministère public.

(4) Le tribunal rend une décision par laquelle :

1. il exonère l'accusé de la responsabilité pénale et lui inflige une sanction administrative ;
2. acquitte l'accusé ;
3. il met fin à la procédure pénale dans les cas prévus par la loi.

(5) La décision du tribunal peut faire l'objet d'un pourvoi formé par l'accusé ou par le ministère public (protest), conformément à la procédure prévue au chapitre vingt-et-un.

Application des dispositions du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi relative aux infractions et aux sanctions administratives)

Article 379. En statuant sur l'affaire, le juge applique également les dispositions des articles 17 à 21 de la loi relative aux infractions et aux sanctions administratives.

Réouverture de la procédure

Article 380. (1) La proposition de réouverture de la procédure au sens du présent chapitre est introduite par le ministère public d'appel ou le ministère public d'appel militaire, et l'affaire est examinée par la cour d'appel ou par la cour d'appel militaire selon la procédure et dans les délais prévus par la loi relative aux infractions et aux sanctions administratives.

(2) Lorsque la proposition est fondée, la cour d'appel statue également sur le fond, en recueillant, si nécessaire, les éléments de preuve. **[Or. 9]**

16 ZAKON ZA DVIZHENIETO PO PATISHTATA (loi relative à la circulation routière), publiée au DV n° 20/1999, Chapitre quatre – *Habilitation des conducteurs de véhicules routiers* :

En vertu de l'article 150. (Complété par DV n° 54 de 2010, n° 60 de 2020, entré en vigueur le 7 juillet 2020), tout véhicule qui participe à la circulation sur des routes ouvertes au public, doit être conduit par un conducteur habilité, sauf lorsque le véhicule est un véhicule électrique individuel ou un véhicule d'auto-école conduit par un candidat à l'obtention de l'habilitation à conduire un véhicule à moteur durant sa formation en vertu du règlement visé à l'article 152, paragraphe 1, point 3, et lors de l'examen pour l'obtention de l'habilitation en vertu du règlement visé à l'article 152, paragraphe 1, point 4.

L'**article 150a** (nouveau – DV, n° 43 de 2002) (1) (modifié – DV, n° 2 de 2018, en vigueur le 3 janvier 2018) dispose que, pour conduire un véhicule à moteur, le conducteur doit être titulaire d'un permis de conduire valable pour la catégorie dont relève le véhicule qu'il conduit, il ne doit pas être privé du droit de conduire un véhicule à moteur en vertu d'une décision juridictionnelle ou administrative, et son permis de conduire doit être en cours de validité, ne pas faire l'objet d'une suspension au titre de l'article 171, point 1, ou point 4, ou de l'article 69a du code de procédure pénale, et ne pas avoir été déclaré invalide pour cause de perte ou de vol ou parce qu'endommagé.

En vertu de l'**article 151a** (nouveau – DV, n° 51 de 2007) Les personnes titulaires d'un permis de conduire délivré par un État membre de l'Union européenne ou d'un autre pays partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou par la Confédération helvétique, peuvent conduire un véhicule à moteur sur le territoire de la République de Bulgarie, sous réserve de satisfaire aux exigences d'âge minimum pour la catégorie de véhicule en cause établies à l'article 151.

Chapitre six – Mesures administratives coercitives

Article 171 (complété – DV, n° 43 de 2002, modifié – DV, n° 51 de 2007) Afin d'assurer la sécurité de la circulation routière et de mettre fin aux contraventions, les mesures administratives coercitives suivantes sont appliquées : **[Or. 10]**

1. suspension du permis de conduire d'un conducteur :

e) (nouveau – DV, n° 51 de 2007 ; modifié, n° 101 de 2016, en vigueur à compter du 21 janvier 2017) qui conduit un véhicule à moteur, alors qu'une amende infligée n'a pas été payée dans le délai imparti pour le paiement volontaire, et ce jusqu'au paiement de ladite amende ;

Chapitre sept – Responsabilité administrative :

Article 177 (modifié – DV n° 43 de 2002) (1) Est puni d'une amende de 100 à 300 BGN :

1. quiconque conduit un véhicule à moteur après avoir été privé de ce droit à l'issue d'une procédure juridictionnelle ou administrative ;
 2. (modifié – DV n° 2 de 2018, en vigueur à compter du 3 janvier 2018) quiconque conduit un véhicule à moteur sans être un conducteur habilité, sans être titulaire d'un permis de conduire valable pour la catégorie dont relève le véhicule qu'il conduit, après avoir perdu l'habilitation en vertu de l'article 157, paragraphe 4, ou après que son permis de conduire ait fait l'objet d'une suspension au titre de l'article 171, point 1, ou point 4, ou de l'article 69a du code de procédure pénale, ou bien qu'il ait été déclaré invalide pour cause de perte ou de vol ou parce qu'endommagé ;
- 17 **Les modalités et les conditions d'obtention de l'habilitation à conduire des véhicules à moteur sont également régies par une série d'actes réglementaires d'exécution adoptés sur le fondement de dispositions expresses du ZDvP – règlement n° 3 du 11 mai 2011** sur les exigences concernant les aptitudes physiques des conducteurs de véhicules à moteur et les modalités d'examen médical visant à établir l'aptitude physique des conducteurs des différentes catégories, adopté par le ministre de la Santé, publié au DV n° 39, du 20 mai 2011, modifié et complété, DV n° 30 du 15 avril 2016, n° 11 du 2 février 2018, en vigueur à compter du 2 février 2018 ; **règlement n° 3 du 29 août 2011** sur l'obtention de l'habilitation et sur le passage des examens par les candidats au permis de conduire un véhicule à moteur, adopté par le ministre de l'Education, de la Jeunesse et de la Science, publié au DV n° 71 du 13 septembre 2011, en vigueur à compter du 13 septembre 2011 ; **REGLEMENT n° 38 du 16 avril 2004** sur les conditions et les modalités de passage des examens par les candidats à l'obtention du permis de conduire un véhicule à moteur et les modalités de passage **[Or. 11]** des épreuves, adopté par le ministre des Transports et des Communications, publié au DV n° 42 du 21 mai 2004, en vigueur à compter du 21 mai 2004, modifié et complété, DV n° 38 du 9 mai 2006, en vigueur à compter du 1^{er} juin 2006, modifié, DV n° 44 du 30 mai 2006, modifié et complété, DV n° 4 du 15 janvier 2008, en vigueur à compter du 15 janvier 2008, n° 97 du 11 novembre 2008, n° 18 du 5 mars 2010, modifié, DV n° 50 du 2 juillet 2010, en vigueur à compter du 2 juillet 2010, modifié et complété, DV n° 33 du 26 avril 2011, en vigueur à compter du 19 janvier 2013, n° 80 du 14 octobre 2011, n° 95 du 4 décembre 2012, n° 31 du 4 avril 2014, n° 70 du 11 septembre 2015, n° 64 du 16 août 2016, modifié, DV n° 91 du 18 novembre 2016, et **Règlement n° 31, du 26 juillet 1999** sur les exigences, conditions et modalités d'obtention de l'habilitation à conduire un véhicule à moteur, adopté par le ministre des Transports et le ministre de l'Education et de la Science, publié au DV n° 69, du 3 août 1999, en vigueur à compter du 1 septembre 1999, modifié, DV n° 2 du 7 janvier 2000, en vigueur à compter

du 1^{er} janvier 2000, n° 53 du 30 juin 2000, en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2000, n° 9 du 30 janvier 2001, n° 16 du 12 février 2002, en vigueur à compter du 26 décembre 2001, n° 82 du 27 août 2002, en vigueur à compter du 27 août 2002, n° 17 du 2 mars 2004, n° 42 du 21 mai 2004, en vigueur à compter du 21 mai 2004, n° 46 du 6 juin 2006 ; modifié par la décision n° 6880, du 2 juillet 2007, rendue par le Varhoven Administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie – DV n° 57 du 13 juillet 2007, en vigueur à compter du 13 juillet 2007.

DROIT DE L'UNION

TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

- 18 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.

CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES

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

TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

- 20 En vertu de l'article 90 et de l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE, les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports relèvent de la politique commune [Or. 12] des transports.
- 21 En 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire.
- 22 **L'article 11, paragraphe 2, de la directive 2006/126/CE** prévoit que, sous réserve du respect du principe de territorialité des lois pénales et de police, l'État membre où est située la résidence normale peut appliquer au titulaire d'un permis de conduire délivré par un autre État membre ses dispositions nationales concernant la restriction, la suspension [...] ou l'annulation du droit de conduire et, si nécessaire, procéder à ces fins à l'échange de ce permis.

CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUS DE L'UNION EUROPEENNE

- 23 L'article 49 régit les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, et 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 INVOQUES PAR LA JURIDICTION DE RENVOI

SUR LA RECEVABILITE DE LA QUESTION :

- 24 Le cadre factuel et juridique exposé ci-dessus conduit sans aucun doute à la conclusion que les questions juridiques soulevées dans cette affaire relèvent du champ d'application du droit de l'Union européenne. En vertu de l'article 90 TFUE, les objectifs des traités sont poursuivis, en matière de transports, dans le cadre d'une politique commune des transports. L'article 91 TFUE prévoit, quant à lui, qu'en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 90, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établissent les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports.
- 25 En application de l'article 91 TFUE (ex-article 71 TCE), le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2006/126/CE, du 20 décembre 2006, relative au **[Or. 13]** permis de conduire (ci-après la « directive »). Selon le deuxième considérant de la directive, les règles relatives aux permis de conduire sont un élément essentiel de la politique commune des transports, contribuent à améliorer la sécurité routière et facilitent la libre circulation des personnes qui transfèrent leur résidence dans un État membre autre que l'État de délivrance du permis. Au considérant 15, il est précisé qu'il convient, pour des raisons en rapport avec la sécurité routière, que les États membres puissent appliquer leurs dispositions nationales en matière de retrait, de suspension, de renouvellement et d'annulation du permis de conduire à tout titulaire de permis ayant transféré sa résidence normale sur leur territoire.
- 26 L'article 11, paragraphe 2, de la directive prévoit que sous réserve du respect du principe de territorialité des lois pénales et de police, l'État membre où est située la résidence normale peut appliquer au titulaire d'un permis de conduire délivré par un autre État membre ses dispositions nationales concernant la restriction, la suspension, le retrait ou l'annulation du droit de conduire et, si nécessaire, procéder à ces fins à l'échange de ce permis.
- 27 Par conséquent, en vertu de la directive, les États-membres sont compétents pour établir leur cadre juridique national dans le domaine de la législation pénale et policière et de prévoir les mesures pénales ou administratives liées au retrait ou à l'annulation des permis de conduire.
- 28 À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'observation des conditions prévues par un régime institué

par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (arrêt du 16 juillet 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, point 21 et jurisprudence citée, ainsi qu'ordonnance du 12 juillet [Or. 14] 2018, Pinzaru et Cirstinoiu, C-707, non publiée, EU:C:2018:574, point 26). En particulier, les mesures répressives permises par une législation nationale ne doivent pas excéder les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par cette législation.

- 29 En ce sens, le litige au principal concerne l'application du droit de l'Union dans le domaine de la politique commune des transports et, en particulier, des mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports.
- 30 Dans la mesure où le tribunal bulgare applique le droit de l'Union, il peut aussi renvoyer à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par conséquent, en vertu de l'article 51 de la Charte, cette dernière est applicable dans la présente espèce.

SUR LE FONDEMENT DE LA DEMANDE DE DECISION PREJUDICIELLE

- 31 Le législateur bulgare a pris les mesures appropriées pour transposer la directive 2006/126/CE, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire, lesquelles portent sur l'harmonisation des règles concernant les exigences matérielles et procédurales de délivrance du permis de conduire et les conditions et les modalités d'examen des candidats à l'obtention du permis.
- 32 Les modifications législatives suivantes ont été introduites à cet effet :
- **au ZDvP – DV n° 54 du 16 juillet 2010, modifié et complété par le DV n° 60 du 7 août 2012 ;**
 - **au règlement n° 3 du 11 mai 2011** sur les exigences concernant les aptitudes physiques des conducteurs de véhicules à moteur et les modalités d'examen médical visant à établir l'aptitude physique des conducteurs des différentes catégories, adopté par le ministre de la Santé ;
 - **au règlement n° 3 du 29 août 2011** sur l'obtention de l'habilitation, sur le passage des examens par les candidats au permis de conduire un véhicule à moteur, adopté par le ministre de l'Éducation, de la Jeunesse et de la Science ; au et [Or. 15]
 - **au Règlement n° 31, du 26 juillet 1999** sur les exigences, conditions et modalités d'obtention de l'habilitation à conduire un véhicule à moteur, adopté par le ministre des Transports et le ministre de l'Éducation et de la Science.

- 33 En ce qui concerne les sanctions liées au non-respect des exigences relatives à la conduite d'un véhicule à moteur avec un permis de conduire régulièrement délivré et valable, la législation bulgare prévoit des contraventions et des délits.
- 34 Ce régime a été traditionnellement introduit dans notre système répressif et déploie ses effets depuis avant l'adoption de la directive – les infractions prévues à l'article 343c, paragraphes 1 et 2, du NK ont été introduites en 1995, les contraventions visées à l'article 177, paragraphe 1, point 1, du ZDvP existent depuis la promulgation de cette loi, en 1999.
- 35 En 2016 (DV n° 95 de 2016) une nouvelle infraction a été introduite
- article 343c, paragraphe 3, NK, qui pénalise la conduite d'un véhicule à moteur durant la période d'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire.
- 36 Une contravention totalement identique est prévue dans le ZDvP tel qu'en vigueur, depuis déjà la promulgation de cette loi, en 1999.
- article 177, paragraphe 1, point 2.
- 37 Jusqu'en 2016, l'ordre juridique a été caractérisé par l'existence d'une relation de subsidiarité claire et non ambiguë, établie dans la loi, entre le droit pénal et le droit administratif.

En vertu de l'article 343c, paragraphe 1, HK la responsabilité pénale incombe à la personne conduisant un véhicule à moteur alors qu'une sanction de privation du droit de conduire un véhicule à moteur est en cours, après avoir fait l'objet d'une sanction administrative pour les mêmes faits, c'est-à-dire que le fait qu'il y a eu préalablement une sanction administrative est une condition impérative pour donner lieu à une accusation pénale au titre de cette infraction. Il va de même en ce qui concerne la deuxième infraction – l'article 343c, paragraphe 2, NK, prévoit la responsabilité pénale de la personne qui, dans un délai d'un an à compter de sa condamnation à une sanction administrative pour conduite d'un véhicule à moteur sans le permis de conduire correspondant, commet ce même fait. **[Or. 16]**

Par conséquent, il existe aussi, dans les deux infractions prévues à l'article 343c, paragraphe 1 et paragraphe 2, du NK, une nette distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative découlant des critères objectifs établis par la loi pénale. En outre, dans les deux cas, il existe une subsidiarité de la responsabilité pénale par rapport à la responsabilité administrative. En ce sens, les dispositions de l'article 343c, paragraphes 1 et 2, sont en phase avec les principes de légalité et de proportionnalité de l'infraction et de la sanction.

- 38 Il n'en va pas de même de la nouvelle infraction prévue à l'article 343c, paragraphe 3, NK, laquelle reprend les éléments constitutifs de la contravention déjà existante.

- 39 La principale question qu'il convient de soulever est celle de la relation existant entre la contravention visée à l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP et l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, du NK.

Un élément marquant est constitué par le fait qu'il existe une parfaite correspondance entre les critères objectifs de la contravention et du délit. En vertu de la disposition actuellement en vigueur de l'article 177, paragraphe 1, point 2 du ZDvP – est puni d'une amende de 100 à 300 BGN quiconque conduit un véhicule à moteur sans être un conducteur habilité, sans être titulaire d'un permis de conduire valable pour la catégorie dont relève le véhicule qu'il conduit, après avoir perdu l'habilitation en vertu de l'article 157, paragraphe 4, ou après que son permis de conduire ait fait l'objet d'une suspension au titre de l'article 171, point 1, ou point 4, ou de l'article 69a du code de procédure pénale, ou bien qu'il ait été déclaré invalide pour cause de perte ou de vol ou parce qu'endommagé.

L'article 343c, paragraphe 3, du NK prévoit que la peine prévue au paragraphe 1 (privation de liberté jusqu'à trois ans ou une amende de 200 à 1 000 BGN) est également infligée à la personne qui conduit un véhicule à moteur durant la période d'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire – c'est-à-dire au titre de l'article 171, point 1 ou point 4, du ZDvP.

- 40 Il apparaît que les éléments constitutifs de la contravention, dans sa quatrième hypothèse, et ceux du délit, sont tout à fait identiques. Cela rend nécessaire de se pencher sur la chronologie de l'adoption et de la modification des deux textes, à savoir le ZDvP et le NK **[Or. 17]**
- 41 Le texte de l'article 343c, paragraphe 3, du code pénal est le plus récent et il a été promulgué dans le DV n° 95 de 2016.
- 42 La contravention, quant à elle, existe dans le ZDvP depuis l'adoption de cette loi, promulguée dans le DV n° 20, du 5 mars 1999, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1999. Selon le texte initial de l'article 177, paragraphe 1, point 1, ZDvP, est puni d'une amende de 100 à 300 BGN le conducteur d'un véhicule à moteur qui n'est pas en possession d'un permis de conduire ou dont le permis de conduire a été retiré en vertu de l'article 171, point 4. En 2002, des modifications au texte de cette loi ont été promulguées dans le DV n° 43 de 2002 (le point 1 est devenu le point 2 et un renvoi à l'article 171, point 1, ZDvP a été ajouté). Après 2002, le texte de l'article 177 ZDvP a été modifié sept fois, mais sans que cela ne concerne le texte du paragraphe 1, point 2. La dernière modification de l'article 177 ZDvP, promulguée au DV n° 2 de 2018 et entrée en vigueur le 3 janvier 2018, a introduit la disposition de l'article 177, paragraphe 1, point 2, actuellement en vigueur, laquelle a ajouté de nouvelles hypothèses, mais sans affecter l'infraction en question (conduite d'un véhicule à moteur durant la période d'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire au titre de l'article 171, point 1 et point 4, du ZDvP).

- 43 Il ressort de cette analyse chronologique que l'infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, NK a été introduite alors qu'une contravention identique existait déjà. Dans ces circonstances, il y a lieu de rechercher quels étaient les motivations du législateur pour pénaliser la conduite d'un véhicule à moteur durant l'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire en vertu de l'article 171, point 1 ou point 4, du ZDvP.
- 44 Dans les motifs du projet de loi, publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale, il est simplement indiqué que « le présent projet de loi modifiant et complétant le code pénal (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Nakazatelnia kodeks – ZID NK) propose de nouvelles infractions visant les conducteurs de véhicules à moteur (motorni prevozni sredstva – MPS) commettant des infractions aux règles de la circulation routière mettant en danger la vie ¹. Le projet de loi initial ne proposait pas de modification de l'article 343c NK, et, en particulier, l'introduction d'un nouveau paragraphe 3. À la suite de l'adoption du projet de loi en première lecture, deux députés [Or. 18] ont soumis une proposition d'introduction d'un nouveau paragraphe 3 dans l'article 343c NK, avec les motivations suivantes : « La responsabilité pénale prévue pour les conducteurs particulièrement peu scrupuleux, qui, malgré la peine de privation du droit de conduire un véhicule à moteur qui leur a été infligée pour une période déterminée, violent cette sanction durant sa période d'application, doit couvrir également les cas, pratiquement identiques, de privation de l'habilitation à conduire résultant d'une mesure administrative coercitive infligée ».
- 45 Lors de la présentation du projet de loi devant la commission parlementaire chargée des questions juridiques, les motifs de l'introduction de la nouvelle infraction visée à l'article 343c, paragraphe 3, NK n'ont pas été contestés et n'ont pas fait l'objet de discussion, et ils n'ont pas été débattus non plus lors de la présentation en première et en deuxième lecture du projet de loi en séance plénière de l'Assemblée nationale ².
- 46 Les motifs exposés par les auteurs de la proposition, qui sont circonscrits à une seule phrase, mettent sur un pied d'égalité les infractions visées à l'article 343c, paragraphes 1 et 2, NK et au nouveau paragraphe 3. Or, cela ne correspond pas à la situation réelle, parce que pour engager la responsabilité pénale au titre de l'article 343c, paragraphes 1 et 2, il est nécessaire que l'auteur de l'infraction ait fait l'objet d'une sanction administrative pour les mêmes faits.
- 47 La pénalisation de la conduite d'un véhicule à moteur après la suspension du permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive ne nécessite pas que l'auteur de l'infraction ait préalablement fait l'objet d'une sanction

¹ <https://parliament.bg/bills/43/554-01-163.pdf>

² Toutes le matériel relatif à l'activité législative (les rapports de la commission parlementaire chargée des questions juridiques, le procès-verbaux des séances plénières de l'Assemblée nationale) est disponible sur le site Internet officiel du parlement (<https://parliament.bg/bills/ID/15573/>).

administrative pour cela. En même temps, après l'adoption de l'article 343c, paragraphe 3, [NK], ce même comportement continue de faire l'objet d'une sanction administrative au titre de l'article 177, paragraphe 1, point 2, ZDvP.

- 48 En l'absence de motifs convaincants et concrets étayant la nécessité de pénaliser une contravention existante, la question se pose de la distinction, en l'espèce, entre le champ d'application de la responsabilité administrative et celui de la responsabilité pénale pour la conduite d'un véhicule à moteur durant la suspension du permis de conduire infligée par une mesure **[Or. 19]** administrative coercitive.
- 49 En substance, nous sommes en présence d'une pénalisation d'un comportement socialement dangereux (article 343c, paragraphe 3, NK), qui constituait une contravention, mais qui continue d'exister sous cette forme même après la pénalisation (article 177, paragraphe 1, point 2, ZDvP).
- 50 Le législateur, malgré les exigences posées par l'article 28, paragraphe 2, du Zakon za normativnite aktobe (loi relative aux actes normatifs – ZNA), n'a pas exposé les raisons concrètes pour lesquelles il estime que le fait de conduire un véhicule à moteur durant la suspension du permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive constituerait un danger accru pour la société, il n'a pas accordé la loi pénale avec la loi spéciale relative à la circulation routière, et il n'a pas abrogé ou modifié la disposition prévoyant une infraction identique de droit administratif.
- 51 En utilisant la technique législative et en créant un délit formel, le législateur lui-même n'établit aucune circonstance objective complémentaire susceptible donner lieu à une dangerosité sociale accrue du comportement en cause. À cela s'ajoute le fait que les cas visés par le nouveau paragraphe 3 de l'article 343c du NK, concernent la suspension du permis de conduire, qui est une situation temporaire et juridiquement non définitive (dans la mesure où l'arrêté infligeant une mesure administrative coercitive peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative compétente), et non la privation du droit de conduire un véhicule à moteur, qui est une sanction infligée, en principe, par un arrêté ou une décision juridictionnelle définitifs.
- 52 En ce sens, il est clair que le fait de conduire un véhicule à moteur durant la période de suspension du permis de conduire se distingue par un degré de dangerosité sociale moindre par rapport au fait, pour une personne, de conduire un véhicule à moteur après avoir fait l'objet de la sanction de la privation du droit de conduire un véhicule à moteur, et avoir déjà fait l'objet d'une sanction administrative pour ce même fait.
- 53 La doctrine juridique et la jurisprudence bulgares considèrent de manière unanime que la principale distinction entre la responsabilité administrative et la responsabilité pénale réside dans le degré de dangerosité sociale du comportement infractionnel. **[Or. 20]** Dans le cas qui nous occupe, cependant, la distinction entre les infractions visées à l'article 343c, paragraphe 3, du NK et à l'article 177,

paragraphe 1, point 2, du ZDvP ne peut être opérée ni par le principe de la primauté de la responsabilité pénale (énoncé à l'article 33 du ZANN), ni par la règle du degré de dangerosité sociale du comportement.

- 54 La comparaison entre les infractions visées à l'article 343c, paragraphe 3, NK et à l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP conduit à la conclusion que les mêmes faits sont à la fois considérés comme une contravention et comme un délit, 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.
- 55 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.
- 56 En présence de deux infractions dont les éléments constitutifs sont identiques, et qui, de plus, se résument à l'exécution formelle d'une action, puisqu'il n'est pas prévu de résultat ou de conséquence socialement dangereuse, il est impossible, en pratique, de distinguer dans quels cas le comportement incriminé doit être traité comme un délit et dans quels cas comme une contravention.
- 57 En vertu de l'article 78a NK, si une personne n'a jamais été condamnée pour un délit à caractère général et que l'infraction n'a pas causé de dommages matériels qui n'aient pas été indemnisés, ladite personne est exonérée la responsabilité pénale et une amende de 1 000 à 5 000 BGN lui sera infligée. Toutefois, l'exonération de la responsabilité pénale n'est pas possible dans tous les cas et, par conséquent, elle ne conduit pas a priori à l'exclusion du caractère pénal du comportement incriminé. Il semblerait que l'applicabilité de l'article 343c, paragraphe 3, NK dépendra de la question de savoir si l'auteur de l'infraction a été condamné ou pas, et s'il l'a été, il doit être considéré comme pénalement responsable.
- 58 Dans le cas qui nous occupe, à savoir le cas de la conduite d'un véhicule à moteur durant la période de suspension du permis de conduire infligée [Or. 21] par une mesure administrative coercitive, les conséquences concrètes du comportement en cause peuvent être les suivantes : qu'il ait été précédemment condamné ou non, une sanction administrative peut lui être infligée sous la forme d'une amende de 100 à 300 BGN (au titre de l'article 177, paragraphe 1, point 2, ZDvP) ; s'il n'a pas été condamné auparavant, il peut être exonéré de la responsabilité pénale au titre de l'article 78a NK et se voir infliger une sanction administrative sous la forme d'une amende de 1 000 à 5 000 BGN, et s'il a déjà été condamné, il encourt une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans et une amende allant de 200

à 1 000 BGN. Il est évident que la comparaison entre les sanctions pour les contraventions au titre du ZDvP et de l'article 78a, paragraphe 1, du NK, et pour les délits relevant de l'article 343c, paragraphe 3, NK peut amener à placer l'auteur d'un même fait dans une situation différente au regard du droit pénal.

- 59 Il découle de cette comparaison que les modalités d'engagement de la responsabilité dépendent de la position qu'adoptera le service du ministère de l'Intérieur constatant l'infraction. Le fait qu'il considère qu'il s'agit d'une contravention, qu'il rédige un procès-verbal de contravention, et qu'une amende soit infligée, ou bien qu'une procédure préliminaire soit ouverte dépendra intégralement de la volonté du fonctionnaire du ministère de l'Intérieur chargé du constat des infractions.
- 60 Ainsi, en l'absence de toute différence dans les éléments constitutifs matériels de l'infraction, ainsi que dans les critères d'individualisation concernant l'auteur, il est laissé à la complète discrétion de l'organe compétent en matière de sanctions administratives la décision d'infliger une amende ou bien de saisir le ministère public. Comme nous l'indiquons aussi ci-dessus, la comparaison entre les infractions de l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP et de l'article 343c, paragraphe 3, du NK ne laisse aucune place à l'appréciation de la dangerosité sociale ou de la gravité des conséquences, une telle appréciation étant impossible.
- 61 Il convient de souligner, expressément, que la présente affaire ne porte pas sur ce qu'on appelle les sanctions complexes, où les procédures administrative et pénale donnent lieu, dans l'ensemble, à une procédure combinée. En ce sens, il y a lieu d'appliquer les critères dégagés par la décision de la grande chambre de la Cour EDH, du 15 novembre 2016, dans l'affaire A et B c. Norvège (requêtes n^{os} 24130/11 et 29758/11).
- 62 La présente affaire porte sur l'adoption d'une nouvelle disposition pénale dont l'application entraînerait le traitement différent de situations identiques, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement des citoyens, établi à l'article 6 de [Or. 22] la Constitution de la République de Bulgarie, et aux principes fondamentaux du droit de l'Union européenne, tels que le principe de sécurité juridique, le principe de protection de la confiance légitime et le principe de proportionnalité.
- 63 Tous ces principes lient 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 dispositions du droit de l'Union, mais aussi à l'appréciation de la « licéité » des actes tant des institutions que des États membres.
- 64 L'application, en même temps, des éléments constitutifs du délit et de la contravention à un seul et même comportement, conduira à un traitement différent des auteurs, du moment qu'il leur sera appliqué une répression d'une intensité

différente dépendant de la volonté du fonctionnaire de constater la contravention ou de saisir le ministère public.

- 65 Il n'y a pas, dans la loi, d'éléments objectifs permettant d'opérer une distinction, de sorte que les justiciables ne sont pas en mesure de prévoir les conséquences de l'acte qu'ils commettent, ce qui est contraire aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime.
- 66 L'absence de correspondance, découlant de la loi, entre la dangerosité sociale et le la qualification de l'infraction comme un délit est contraire à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui établit le principe de légalité et de proportionnalité des délits, étant donné qu'un acte commis dans des circonstances identiques, peut être considéré à la fois comme un délit et comme une contravention, et cela entraîne une absence de correspondance entre la gravité de l'acte et la sévérité de la sanction prévue.
- 67 On ne saurait considérer que l'adoption de l'article 343[c], paragraphe 3, NK a tacitement entraîné l'abrogation de la disposition de l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP. La loi modifiant le ZDvP a été adoptée après la modification du NK (DV n° 2, en vigueur à compter du 3 janvier 2018), et, en outre, les motifs d'une telle abrogation tacite ne sauraient être tirés des motivations des auteurs du projet de loi et du législateur, ni du fait qu'une modification d'une telle importance apportée à l'encadrement des relations sociales rendrait l'application de l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP incompatible avec l'ordre juridique établi. En outre, eu égard aux principes de légalité et de sécurité juridique, l'article 11, paragraphe 3, du ZNA prévoit que les actes normatifs sont abrogés, modifiés ou complétés par disposition expresse de l'acte nouveau, modificatif ou [Or. 23] complémentaire. De telles dispositions expresses sont absentes du NK, et, qui plus est, le législateur, après l'adoption de l'article 343[c], paragraphe 3, du NK, a de nouveau réaffirmé sa volonté de maintenir la même contravention à l'article 177, paragraphe 1, point 2, du ZDvP (loi promulguée dans le DV n° 2 de 2018).
- 68 Le droit bulgare prévoit des critères objectifs pour distinguer les contraventions et les délits, en ce qui concerne d'autres infractions aux règles de la circulation. Par exemple, le fait de conduire un véhicule à moteur sous l'emprise de l'alcool est qualifié selon le taux d'alcool dans le sang (de 0,5 à 1,2 pour mille, c'est une contravention et au-delà de 1,2 pour mille c'est un délit, et en cas de récidive, c'est un délit même avec un taux supérieur à 0,5 pour mille – article 343b, paragraphes 1 et 2, NK).
- 69 L'absence de clarté quant aux circonstances qui accroissent la dangerosité sociale au point qu'un comportement infractionnel est considéré comme un délit conduit à une jurisprudence divergente et contradictoire.

On peut en effet distinguer trois groupes d'actes juridictionnels : 1. Ceux dans lesquels les tribunaux se rangent à la thèse du ministère public selon laquelle

l'acte commis constitue un délit ; 2. Ceux dans lesquels les tribunaux acquittent les accusés en considérant que l'acte ne constitue pas un délit mais une contravention pour laquelle ils appliqueront la sanction prévue par le ZDvP ; 3. Ceux adoptés dans le cadre de recours contre des décisions infligeant une sanction administrative rendues manifestement après la clôture de la procédure pénale par un ministère public.

- 70 Dans une décision rendue en vertu du ZANN, dans l'affaire n° 89/2020, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Sandanski a considéré que la décision d'infliger une sanction administrative à l'accusé pour conduite d'un véhicule à moteur durant la période de retrait du permis de conduire infligé par une mesure administrative coercitive était illicite. Le tribunal en question a estimé que l'infraction ne constituait pas une contravention, mais un délit au titre de l'article 343c, paragraphe 3, NK, eu égard aux données concernant les infractions précédemment commises par le requérant au titre du ZDvP. Il ressort manifestement de cette décision qu'avant de rendre la décision d'infliger une sanction administrative le ministère public avait clôturé la procédure pénale concernant le délit commis au titre de l'article 343c, paragraphe 3, NK. **[Or. 24]**
- 71 Dans la décision rendue dans l'affaire pénale n° 232/2020, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Velingrad a considéré que l'accusé avait conduit un véhicule à moteur durant la suspension de son permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive, et qu'il avait donc commis un délit au titre de l'article 343c, paragraphe 3, NK. Conformément à l'article 78a, paragraphe 1, NK l'accusé a été exonéré de la responsabilité pénale et il lui a été infligé une amende de 1 000 BGN. Dans les motifs de la décision, le tribunal ne s'est pas penché sur les circonstances qui auraient caractérisé l'acte commis comme faisant apparaître un niveau accru de dangerosité sociale.
- 72 Par une ordonnance rendue dans l'affaire pénale n° 248/2020, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Provadia a approuvé un accord dans lequel l'accusé était reconnu coupable d'avoir commis un délit au titre de l'article 343b, paragraphe 3, NK, pour avoir conduit un véhicule à moteur durant la suspension de son permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive. L'accord en question soumettait l'accusé à une peine de mise à l'épreuve pour un an et six mois, et imposait deux mesures de mise à l'épreuve : l'obligation d'enregistrement à l'adresse actuelle avec comparution et signature devant un agent de probation deux fois par semaine et des entrevues obligatoires avec un agent de probation. L'accusé s'est également vu infliger une amende de 150 BGN.
- 73 Dans une décision rendue en vertu du ZANN dans l'affaire n° 230/2020, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Plovdiv a considéré que l'accusé avait commis l'infraction visée à l'article 150a, paragraphe 1, ZDvP, et, conformément à l'article 177, paragraphe 1, point 2, de cette loi, il lui a infligé une amende de 200 BGN, pour avoir conduit une voiture après que son permis de conduire eût été suspendu par une mesure administrative coercitive adoptée au titre de l'article 171 du ZDvP. Dans les motifs de cette décision, il n'est pas précisé les

circonstances concrètes pour lesquelles on a considéré que l'acte commis constituait une contravention et non un délit.

- 74 Ces décisions juridictionnelles, énumérées de manière non exhaustive, montrent clairement que l'absence de critères objectifs dans la loi ne permet pas un traitement égal des cas identiques de conduite d'un véhicule à moteur durant la période de suspension du permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive. Le fait de savoir si la peine infligée sera une peine au titre du code pénal ou [Or. 25] une contravention au titre du ZDvP est fait dépendre de l'activité des organes de la police de la circulation et d'enquête.

Le Sofiyski apelativen sad (Cour d'appel de Sofia) s'est également penché sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne :

76. Dans son arrêt du 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, points 49 et 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) ».

77. La juridiction de renvoi a également considéré l'interprétation de l'exigence de clarté et de prévisibilité donnée par la Cour de justice dans l'arrêt du 12 février 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, points 59 et 60), selon laquelle 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, 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) [...] le droit à la liberté est soumis au respect de garanties strictes, à savoir [Or. 26] l'existence d'une base légale justifiant celui-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).

78. La juridiction de renvoi, étant donné qu'une des peines prévues par l'article 343c, paragraphe 3, NK est une peine privative de liberté, tient compte également des critères établis par la convention européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne la légalité de toute privation de liberté : elle doit être prévue par la loi, le droit national doit respecter les exigences de la convention au regard de la qualité (identifiable et sûre), l'application de la loi doit être conforme aux principes généraux de la convention, et les personnes doivent être protégées contre l'arbitraire.

79. Dans sa décision rendue dans l'affaire **Medvedyev c. France** (Cour EDH – 2010), la grande chambre a indiqué 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 ».

Eu égard aux considérations exposées ci-dessus, le **Sofiyski apelativen sad (Cour d'appel de Sofia)** estime qu'afin de trancher correctement le litige issu de la proposition du ministère public d'appel de Sofia, il est nécessaire de répondre à la question de savoir si les principes susmentionnés du droit de l'Union sont respectés, et, par ces motifs

ORDONNE :

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE EST SAISIE D'UNE DEMANDE DE DECISION PREJUDICIELLE au titre de l'article 267, alinéa 2, TFUE, portant sur les questions suivantes :

1. Le principe de légalité des délits et des peines s'oppose-t-il à une législation nationale qui prévoit, pour un seul et même comportement (conduire un véhicule à moteur, durant la période de suspension du permis de conduire infligée par une mesure administrative coercitive), en même temps une responsabilité administrative et **[Or. 27]** une responsabilité pénale, sans qu'il existe des critères permettant de distinguer objectivement les deux types de responsabilité ?
2. En cas de réponse négative à la première question, quelles sont les compétences dont dispose la juridiction nationale pour garantir l'application effective des principes du droit de l'Union ?
3. La peine de privation de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans et d'amende de 200 à 1 000 BGN est-elle proportionnelle, au sens de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte européenne des droits fondamentaux, vis-à-vis du délit de conduite d'un véhicule à moteur

durant la période d'application d'une mesure administrative coercitive de suspension du permis de conduire ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL