Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 20 mai 2021 [1]

Affaire C-136/20

Procédure pénale
contre
LU

[demande de décision préjudicielle formée par le Zalaegerszegi Járásbíróság (tribunal de district de Zalaegerszeg, Hongrie)]

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Décision-cadre 2005/214/JAI – Reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires – Article 5, paragraphe 1 – Infraction relative à une "conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière" – Portée de l'infraction – Sanction pécuniaire infligée par l'État d'émission au propriétaire du véhicule en raison de la violation de l'obligation d'identification du conducteur soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière – Article 7, paragraphe 1 – Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution – Portée et modalités du contrôle de l'État d'exécution quant à la qualification juridique de l'infraction »

I. Introduction

1. Le présent renvoi préjudiciel invite la Cour à préciser la mesure dans laquelle une autorité compétente d'un État membre [2] peut refuser de reconnaître et d'exécuter une décision de condamnation à une sanction pécuniaire prononcée dans un autre État membre [3] lorsqu'elle considère que l'infraction commise dans ce dernier État ne relève pas de la liste des infractions pour lesquelles le législateur de l'Union a, dans la décision-cadre 2005/214, exclu le contrôle de la double incrimination du fait.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure relative à la reconnaissance et à l'exécution par l'autorité compétente hongroise d'une sanction pécuniaire qui a été prononcée à l'encontre de l'une de ses ressortissants, LU, par l'autorité compétente autrichienne. Cette sanction a été infligée au motif que LU, en tant que propriétaire d'un véhicule impliqué dans la commission d'une infraction routière, n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe d'identifier le conducteur soupçonné d'être responsable de la commission de cette infraction. Alors que l'autorité compétente autrichienne considère que la violation de cette obligation d'identification

1 Langue originale : le français.

2 Ci-après l'« État d'exécution », au sens de l'article 1er, sous d), de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires (JO 2005, L 76, p. 16).

3 Ci-après l'« État d'émission », au sens de l'article 1er, sous c), de la décision-cadre 2005/214.

relève d'une infraction relative à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » au sens de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214, pour laquelle le contrôle de la double incrimination du fait est exclu, l'autorité compétente hongroise soutient, quant à elle, que ladite infraction ne peut revêtir une telle qualification.

3. Les questions posées par le Zalaegerszegi Járásbíróság (tribunal de district de Zalaegerszeg, Hongrie) visent, en substance, à déterminer la portée et les modalités du contrôle auquel peut procéder l'autorité compétente de l'État d'exécution lorsqu'elle considère que la demande de reconnaissance et d'exécution de la sanction pécuniaire que lui adresse l'autorité compétente de l'État d'émission est entachée d'une erreur quant à la qualification juridique de l'infraction au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214. Ces questions sont également l'occasion pour la Cour de préciser la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » employée par le législateur de l'Union à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de cette décision-cadre, en l'absence de toute définition en droit de l'Union de cette infraction et dans un contexte où il n'existe aucune uniformisation des règles de circulation routière dans l'Union européenne.

4. Dans les présentes conclusions, je proposerai à la Cour de dire pour droit que l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 doit être interprété en ce sens que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut refuser de reconnaître et d'exécuter une décision lorsque l'infraction, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, ne relève pas de l'infraction ou de la catégorie d'infractions à laquelle l'autorité compétente de l'État d'émission se réfère dans le certificat joint à cette décision, aux fins de l'application de l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre. Au préalable, il incombe toutefois à l'autorité compétente de l'État d'exécution d'engager la procédure de consultation visée à l'article 7, paragraphe 3, de ladite décision-cadre.

5. J'inviterai également la Cour à dire pour droit que l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 doit être interprété en ce sens que l'infraction relative à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » recouvre un comportement par lequel le propriétaire d'un véhicule refuse d'identifier le conducteur qui est soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière.

II. Le cadre juridique

A. La décision-cadre 2005/214

6. Les considérants 1, 2 et 4 de la décision-cadre 2005/214 énoncent :

« (1) Le Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a approuvé le principe de reconnaissance mutuelle, qui devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union.

(2) Le principe de reconnaissance mutuelle devrait s'appliquer aux sanctions pécuniaires infligées par les autorités judiciaires et administratives afin d'en faciliter l'application dans un État membre autre que celui dans lequel les sanctions ont été imposées.

[...]

(4) La présente décision-cadre devrait couvrir les sanctions pécuniaires relatives à des infractions routières. »

7. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la décision-cadre 2005/214 dispose :

« 1. Une décision, accompagnée d'un certificat tel que le prévoit le présent article, peut être transmise aux autorités compétentes d'un État membre dans lequel la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle la décision a été prononcée possède des biens ou des revenus, a sa résidence habituelle ou son siège statutaire, s'il s'agit d'une personne morale.

2. Le certificat, dont le modèle figure en annexe, doit être signé et son contenu certifié exact par l'autorité compétente de l'État d'émission. »

8. L'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, et paragraphe 3, de cette décision-cadre prévoit, quant au champ d'application de celle-ci :

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

[...]

– conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière, y compris les infractions aux dispositions en matière de temps de conduite et de repos et aux dispositions relatives au transport des marchandises dangereuses,

[...]

3. Pour les cas autres que ceux visés au paragraphe 1, l'État d'exécution peut subordonner la reconnaissance et l'exécution d'une décision à la condition que la décision concerne un acte qui constituerait une infraction au regard du droit de l'État d'exécution, quels que soient les éléments constitutifs ou la qualification de celle-ci. »

9. L'article 6 de la décision-cadre 2005/214, intitulé « Reconnaissance et exécution des décisions », est libellé comme suit :

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

10. L'article 7 de cette décision-cadre, intitulé « Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution », dispose :

« 1. Les autorités compétentes de l'État d'exécution peuvent refuser de reconnaître et d'exécuter la décision si le certificat prévu à l'article 4 n'est pas produit, s'il est établi de manière incomplète ou s'il ne correspond manifestement pas à la décision.

2. L'autorité compétente de l'État d'exécution peut également refuser de reconnaître et d'exécuter la décision s'il est établi que :

[...]

b) dans un des cas visés à l'article 5, paragraphe 3, la décision concerne un acte qui ne constituerait pas une infraction au regard du droit de l'État d'exécution.

[...]

3. Dans les cas visés au paragraphe 1 et au paragraphe 2, [sous] c) et g), avant de décider de ne pas reconnaître et de ne pas exécuter une décision, en tout ou en partie, l'autorité compétente de l'État d'exécution consulte l'autorité compétente de l'État d'émission par tous les moyens appropriés et, le cas échéant, sollicite sans tarder toute information nécessaire. »

B. Le droit autrichien

11. L'article 103 du Kraftfahrgesetz (loi fédérale sur les véhicules automobiles) [4], du 23 juin 1967, relatif aux obligations du propriétaire du véhicule, dispose, à son paragraphe 2 :

« L'autorité peut demander des renseignements sur l'identité de la personne qui, à un moment déterminé, a conduit un véhicule identifié par son immatriculation [...] ou qui a garé le véhicule [...] en dernier lieu à un endroit précis avant un moment déterminé. Ces renseignements, qui doivent inclure le nom et l'adresse de la personne concernée, doivent être communiqués par le titulaire de l'immatriculation [...] ; si ce titulaire n'est pas en mesure de communiquer ces renseignements, il est tenu de désigner la personne qui est en mesure de le faire et qui, dès lors, est le destinataire de l'obligation de renseignement ; les informations fournies par la personne tenue à l'obligation de renseignement ne dispensent pas l'autorité de vérifier celles-ci lorsque cela apparaît nécessaire au regard des circonstances de l'espèce. Les informations doivent être transmises immédiatement et, en cas de demande écrite, dans les deux semaines à compter de la notification [...] »

12. L'article 134, paragraphe 1, du KFG 1967, relatif aux « [d]ispositions pénales », est libellé comme suit :

« Quiconque contrevient à la présente loi fédérale [...] commet une infraction administrative et est puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 euros et, en cas d'impossibilité de recouvrer cette dernière, d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à six semaines [...] »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

13. Par une décision du 6 juin 2018 [5], devenue définitive le 1er janvier 2019, la Bezirkshauptmannschaft Weiz (autorité administrative du district de Weiz, Autriche) a infligé à LU, une ressortissante hongroise, une sanction pécuniaire d'un montant de 80 euros. Cette sanction a été infligée au motif que LU, en tant que propriétaire d'un véhicule immatriculé en

[4] BGBl. 267/1967, ci-après le « KFG 1967 ».

[5] Ci-après la « décision du 6 juin 2018 ».

Hongrie, n'a pas répondu, dans le délai de deux semaines prescrit par la législation autrichienne, à la demande de cette autorité administrative d'identifier le conducteur de son véhicule, soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière.

14. Le 27 janvier 2020, en application de la décision-cadre 2005/214, l'autorité administrative du district de Weiz a adressé à la juridiction de renvoi, qui est également l'autorité compétente de l'État d'exécution, une demande de reconnaissance et d'exécution de la décision du 6 juin 2018, accompagnée du certificat prévu par l'article 4 de cette décision-cadre. Il ressort des informations dont dispose la Cour que, dans ce certificat, l'infraction commise par LU était qualifiée de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » au sens de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de ladite décision-cadre. La juridiction de renvoi a toutefois des doutes sur le point de savoir si les conditions sont réunies pour que la décision du 6 juin 2018 soit reconnue et exécutée sur le fondement de cet article. Elle estime que la qualification retenue par l'autorité compétente de l'État d'émission de l'agissement en cause relève d'une interprétation « exagérément extensive » du droit de l'Union. Le comportement dont se serait rendue coupable LU constituerait un refus de se conformer à une demande des autorités nationales et ne saurait relever des agissements pour lesquels le contrôle de la double incrimination du fait est exclu, au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214.

15. Dans ces conditions, le Zalaegerszegi Járásbíróság (tribunal de district de Zalaegerszeg) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter la disposition de l'article 5, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2005/214] en ce sens que, dès lors que l'État [...] d'émission a désigné l'agissement sanctionné en recourant à une des qualifications visées dans cette disposition, l'État [...] d'exécution n'a plus aucune marge d'appréciation lui permettant de refuser l'exécution et doit donc procéder à celle-ci ?

2) Dans la négative, l'autorité de l'État [...] d'exécution peut-elle considérer que la qualification que l'État [...] d'émission a donnée à l'agissement dans sa décision ne correspond pas à l'infraction figurant dans l'énumération susmentionnée ? »

16. Les gouvernements hongrois, tchèque, espagnol et autrichien ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites.

17. Il a été décidé, en accord avec le juge rapporteur, d'adresser, en application de l'article 61, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, des questions auxquelles ces mêmes parties ont répondu par écrit dans le délai imparti.

IV. Analyse

18. Par ses deux questions préjudicielles qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi invite, en substance, la Cour à préciser si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'autorité compétente de l'État d'exécution peut refuser de reconnaître et d'exécuter une décision lorsqu'elle considère que l'autorité compétente de l'État d'émission s'est référée à tort, dans le certificat joint à cette décision, à l'une des catégories d'infractions visées à l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 pour lesquelles le contrôle de la double incrimination du fait est exclu.

19. Ces questions trouvent leur origine dans le différend qui oppose les autorités compétentes de l'État d'émission et de l'État d'exécution quant à l'interprétation de la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière », visée à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de cette décision-cadre.

20. L'autorité compétente de l'État d'émission considère que relève de cette notion la violation par le propriétaire d'un véhicule de l'obligation qui lui incombe d'identifier le conducteur soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière. Cette violation constituerait en droit autrichien une infraction au code de la route. En revanche, l'autorité compétente de l'État d'exécution estime que l'autorité compétente de l'État d'émission procède à une interprétation « exagérément extensive » du droit de l'Union, une telle infraction ne pouvant pas relever de ladite notion. Selon elle, la décision du 6 juin 2018 échapperait donc au champ d'application matériel de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 et concernerait une infraction autre au sens de l'article 5, paragraphe 3, de cette décision-cadre, de sorte qu'elle pourrait subordonner la reconnaissance et l'exécution de cette décision à la condition qu'il soit satisfait au critère de la double incrimination du fait.

21. Ce différend s'explique au regard du contexte très particulier dans lequel s'inscrit l'affaire au principal. En effet, contrairement à d'autres infractions énumérées à l'article 5, paragraphe 1, de ladite décision-cadre, l'infraction relative à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » n'est pas définie en droit de l'Union et n'a pas non plus fait l'objet d'une approche commune entre les États membres.

22. Aux fins de l'analyse des questions posées à la Cour, j'examinerai, dans un premier temps, les conditions dans lesquelles l'autorité compétente de l'État d'exécution peut s'assurer que l'infraction considérée relève du champ d'application matériel de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 et, le cas échéant, refuser de reconnaître et d'exécuter la décision litigieuse. Dans ce contexte, je propose d'examiner les dispositions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de cette décision-cadre. En effet, cet article se réfère expressément au cas de figure visé, à mon sens, par la juridiction de renvoi, dans lequel l'autorité compétente de l'État d'exécution considère que le certificat joint à la décision litigieuse, qui reproduit la liste des 39 infractions figurant à l'article 5, paragraphe 1, de ladite décision-cadre, ne correspond pas à cette décision.

23. Puis, dans un second temps, j'inviterai la Cour à interpréter la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » visée à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214.

A. La portée du contrôle de l'autorité compétente de l'État d'exécution

24. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, en vue de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie[6].

[6] Voir arrêts du 3 mars 2020, X (Mandat d'arrêt européen – Double incrimination) (C-717/18, EU:C:2020:142, point 21 et jurisprudence citée), ainsi que du 10 mars 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, point 27 et jurisprudence citée).

1. Les termes de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214

25. Il convient de relever, à titre liminaire, que l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, auquel se réfère la juridiction de renvoi, n'apporte pas d'éléments de réponse quant à la nature du contrôle auquel peut procéder l'autorité compétente de l'État d'exécution afin de s'assurer que l'infraction, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, relève du champ d'application matériel de cette disposition et ne constitue pas une infraction autre au sens de l'article 5, paragraphe 3, de cette décision-cadre.

26. L'article 5 de la décision-cadre 2005/214 a pour vocation, comme son intitulé l'indique, de définir le champ d'application de cette décision-cadre. À l'article 5, paragraphe 1, de ladite décision-cadre, le législateur de l'Union énumère les infractions donnant lieu à la reconnaissance et à l'exécution des décisions, sans contrôle de la double incrimination du fait, et précise que la définition de ces infractions est prévue par le droit de l'État d'émission [7]. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le droit de l'État d'émission régit donc les éléments de la responsabilité pénale, notamment la sanction applicable et l'entité visée par cette sanction [8].

27. À l'article 5, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/214, le législateur de l'Union prévoit que le contrôle de la double incrimination du fait peut être requis pour les infractions autres que celles visées à l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre.

28. La nature du contrôle auquel l'autorité compétente de l'État d'exécution peut procéder n'est donc pas explicitement indiquée.

2. L'économie et les objectifs de la décision-cadre 2005/214

29. L'examen de l'économie et des objectifs de la décision-cadre 2005/214 et, en particulier, des dispositions prévues à l'article 7, paragraphes 1 et 3, de celle-ci [9], permet de déterminer la portée du contrôle que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut exercer afin de vérifier que l'infraction en cause, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, relève bien de l'une des catégories d'infractions visées à l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre.

30. Il convient de rappeler, à titre liminaire, que la décision-cadre 2005/214 a pour objectif de mettre en place un mécanisme efficace de reconnaissance et d'exécution transfrontalière des décisions infligeant à titre définitif une sanction pécuniaire à une personne physique ou à une personne morale à la suite de la commission de l'une des infractions énumérées à l'article 5 de celle-ci [10]. Cette décision-cadre vise, sans procéder à l'harmonisation des législations des États membres portant sur le droit pénal, à garantir l'exécution des sanctions pécuniaires au sein de ces États grâce au principe de la reconnaissance mutuelle [11].

7 Voir arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, point 44).

8 Voir arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, point 44).

9 Voir arrêt du 3 mars 2020, X (Mandat d'arrêt européen – Double incrimination) (C-717/18, EU:C:2020:142, point 21 et jurisprudence citée).

10 Voir articles 1er et 6, ainsi que considérants 1 et 2 de la décision-cadre 2005/214, ainsi que arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, point 48 et jurisprudence citée).

11 Il ressort d'une jurisprudence constante que tant le principe de confiance mutuelle entre les États membres que le principe de reconnaissance mutuelle, qui repose lui-même sur la confiance réciproque entre ces derniers, ont, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale, étant donné qu'ils permettent la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures [voir arrêt du 10 janvier 2019, ET (C-97/18, EU:C:2019:7, point 17)].

31. Ce principe constitue la « pierre angulaire » de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale [12] et implique, en vertu de l'article 6 de la décision-cadre 2005/214, que l'autorité compétente de l'État d'exécution est en principe tenue de prendre sans délai et sans qu'aucune autre formalité soit requise, toutes les mesures nécessaires aux fins de la reconnaissance d'une décision « qui a été transmise conformément à l'article 4 » de cette décision-cadre, sauf si elle « décide de se prévaloir d'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution prévus à l'article 7 » de ladite décision-cadre.

32. Je relève que la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle exige, de la part de l'autorité compétente de l'État d'émission, qu'elle communique à l'autorité compétente de l'État d'exécution une décision conforme aux exigences énoncées à l'article 4 de la décision-cadre 2005/2014 et, de la part de l'autorité compétente de l'État d'exécution, qu'elle engage, conformément à l'article 7 de cette décision-cadre, une procédure de consultation avant la mise en œuvre d'un motif de non-reconnaissance ou de non-exécution.

a) Le contrôle de l'autorité compétente de l'État d'exécution quant au respect des exigences énoncées à l'article 4 de la décision-cadre 2005/214

33. En application de l'article 4, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, l'autorité compétente de l'État d'émission doit joindre à sa décision un certificat. Ce certificat est un formulaire type figurant à l'annexe de cette décision-cadre. Il comprend différentes sections qui doivent être complétées par cette autorité. Ces sections lui permettent de donner les renseignements formels minimaux concernant notamment l'autorité de l'État d'émission ayant prononcé la décision et celle ayant compétence pour son exécution, la personne physique ou morale frappée par la sanction pécuniaire ainsi que des indications concernant la nature de la décision et de l'infraction commise.

34. Aux fins de mon analyse, il faut se référer en particulier aux informations requises à la section g), points 2 à 4, dudit certificat, laquelle est intitulée « Décision imposant une sanction pécuniaire ».

35. Conformément à la section g), point 2, du certificat figurant en annexe de la décision-cadre 2005/214, l'autorité compétente de l'État d'émission est tenue, d'une part, de résumer les faits et de décrire les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, y compris l'heure et le lieu de celle-ci, et, d'autre part, d'indiquer la nature et la qualification légale de l'infraction ainsi que la disposition légale ou le code applicable en vertu de laquelle ou duquel la décision a été rendue, dont le texte doit être joint à ce certificat [13].

36. Le point 3 de cette section concerne les infractions relevant du champ d'application matériel de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214. L'autorité compétente de l'État d'émission doit, en effet, confirmer si l'infraction, telle qu'elle est définie dans son droit national,

[12] Voir considérant 1 de la décision-cadre 2005/214.

[13] Voir section k) dudit certificat.

« constitue » une infraction relevant de la liste dressée à cet article, en cochant la ou les case(s) correspondante(s) [14]. Le législateur de l'Union reproduit, dans ce contexte, la liste des 39 infractions figurant à l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre.

37. Le point 4 de ladite section est, en revanche, consacré aux infractions autres qui ne relèvent pas de la liste dressée par le législateur de l'Union à l'article 5, paragraphe 1, de ladite décision-cadre et pour lesquelles l'autorité compétente de l'État d'émission est tenue de donner une description complète.

38. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la décision-cadre 2005/214, le certificat doit être signé et les informations qu'il contient doivent être certifiées exactes par les autorités compétentes de l'État d'émission.

39. Cette approche stricte et rigoureuse quant à la description de l'infraction en cause doit fonder la confiance mutuelle, en particulier dans le contexte de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, où cette confiance exclut le contrôle de la double incrimination du fait pour des infractions particulièrement graves. Les informations que le certificat prévu à l'article 4 de cette décision-cadre contient doivent permettre à l'autorité compétente de l'État d'exécution d'effectuer un contrôle de la décision de façon à garantir sa bonne exécution et, notamment, de s'assurer que celle-ci a été adoptée par une autorité compétente et relève du champ d'application de ladite décision-cadre. C'est dans ce contexte que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut vérifier, au regard des informations qui lui ont été communiquées, si la décision en cause relève du champ d'application matériel de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, de sorte que le contrôle de la double incrimination du fait est exclu, ou de celui couvert par l'article 5, paragraphe 3, de cette décision-cadre. Il s'agit toutefois d'un contrôle restreint qui doit, le cas échéant, s'accompagner de la consultation de l'autorité compétente de l'État d'émission.

40. Si le certificat est produit, s'il est complet et s'il correspond à la décision, l'autorité compétente de l'État d'exécution doit, en vertu de l'article 6 de la décision-cadre 2005/214, reconnaître et exécuter cette décision, sans qu'aucune autre formalité soit requise, et prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour son exécution. L'autorité compétente de l'État d'exécution reconnaît ainsi ladite décision en se fondant sur le certificat transmis par l'autorité compétente de l'État d'émission qui atteste de sa régularité et de son caractère exécutoire.

41. En revanche, si le certificat n'est pas produit, s'il est établi de manière incomplète ou « s'il ne correspond manifestement pas à la décision », il ressort de l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut alors refuser de reconnaître et d'exécuter la décision [15].

[14] Dans l'hypothèse où l'infraction relève de la catégorie d'infractions énoncée à l'article 5, paragraphe 1, trente-neuvième tiret, de la décision-cadre 2005/214 (« infractions établies par l'État d'émission et couvertes par les obligations d'exécution découlant des instruments adoptés conformément au traité CE ou au titre VI du traité UE »), laquelle est particulièrement large, le législateur de l'Union demande à l'autorité compétente de l'État d'émission d'indiquer avec exactitude les dispositions de l'instrument adopté sur la base du traité auxquelles l'infraction se rapporte.

[15] Le texte intitulé « Initiative du Royaume-Uni, de la République française et du Royaume de Suède en vue de l'adoption par le Conseil d'une décision-cadre concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires » (JO 2001, C 278, p. 4), du 12 septembre 2001, disposait à son article 4, paragraphe 1 : « L'autorité compétente de l'État d'exécution peut décider de ne pas exécuter la décision si le certificat prévu à l'article 2 n'est pas produit ou si les mentions figurant dans ce certificat sont incomplètes ou manifestement inexactes. »

42. D'une part, il ressort du libellé de cette disposition que c'est à l'autorité compétente de l'État d'exécution qu'il appartient d'apprécier la conformité du certificat aux exigences posées par la décision-cadre 2005/214 et de tirer les conséquences d'une éventuelle irrégularité de ce dernier. Sur ce point, le législateur de l'Union laisse à cette autorité la possibilité de refuser ou non la reconnaissance ou l'exécution de la décision, nonobstant les vices dont le certificat serait entaché.

43. D'autre part, les vices visés par le législateur de l'Union à l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 concernent les cas dans lesquels l'autorité compétente de l'État d'émission n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 4 de cette décision-cadre en omettant de joindre le certificat, de le compléter ou en produisant un certificat qui ne correspond « manifestement » pas à la décision. L'emploi de l'adverbe « manifestement » à l'article 7, paragraphe 1, de ladite décision-cadre démontre, à mon avis, la volonté du législateur de l'Union de limiter le motif de non-reconnaissance et de non-exécution de la décision à l'existence d'une erreur manifeste dont serait entaché le certificat, et ce compte tenu de la confiance que doivent mutuellement se porter les autorités compétentes de l'État d'émission et de l'État d'exécution, mais également des impératifs d'efficacité, de rapidité et de facilité du mécanisme qu'il cherche à instaurer.

44. Le dernier cas de figure visé par le législateur de l'Union recouvre, à mon sens, une situation telle que celle visée dans la seconde question préjudicielle où l'autorité compétente de l'État d'exécution estime que l'infraction en cause, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, ne correspond pas à l'infraction à laquelle l'autorité compétente de l'État d'émission se réfère aux fins de la mise en œuvre de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214. En d'autres termes, la qualification juridique de l'infraction serait erronée.

45. Ce contrôle restreint doit, à mon avis, permettre à l'autorité compétente de l'État d'exécution de vérifier, sur la base des renseignements communiqués, que l'autorité compétente de l'État d'émission ne demande pas la reconnaissance et l'exécution d'une décision sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, alors que l'infraction en cause, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, ne relève *manifestement* pas des infractions pour lesquelles le législateur de l'Union exclut le contrôle de la double incrimination du fait et constitue, au contraire, une infraction autre visée au paragraphe 3 de cet article. Il s'agit, avant tout, de garantir le respect du champ d'application matériel de l'article 5 de cette décision-cadre, en assurant une qualification juridique correcte de l'infraction, au risque, sinon, de rompre la confiance mutuelle et ainsi de ne pas atteindre l'objectif visé par ladite décision-cadre.

46. La section g), points 2 et 3, du certificat figurant en annexe de la décision-cadre 2005/214 permet de mener ledit contrôle, puisqu'elle doit fournir des détails sur l'infraction aux fins de l'application de l'article 5 de cette décision-cadre. Je rappelle, en effet, que ce point 2 exige de manière explicite la communication d'informations sur les infractions auxquelles la sanction se rapporte et une description des circonstances dans lesquelles la ou les infractions ont été commises, ainsi que des informations concernant la « [n]ature et [la] qualification légale de l'infraction ou des infractions et [la] disposition légale ou [le] code applicable ».

47. Le contrôle auquel procède l'autorité compétente de l'État d'exécution est d'autant plus facilité que l'infraction ayant conduit à l'imposition d'une sanction pécuniaire correspond à un agissement précis incriminé dans tous les ordres juridiques nationaux, tel que le viol visé à l'article 5, paragraphe 1, vingt-huitième tiret, de la décision-cadre 2005/214, ou à une infraction ou une catégorie d'infractions qui est définie en droit de l'Union par des règles minimales ou qui a fait l'objet d'une approche commune entre les États membres.

48. Il convient de relever, à cet égard, que les infractions donnant lieu à la reconnaissance et à l'exécution de la décision sans contrôle de la double incrimination du fait visées à l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 sont, en principe, le reflet des principales formes de la criminalité. La plupart d'entre elles ont ainsi fait l'objet d'une harmonisation en droit de l'Union. Tel est le cas, par exemple, de la participation à une organisation criminelle, qui est définie à l'article 1er de la décision-cadre 2008/841/JAI [16], des infractions terroristes, qui sont définies à l'article 3 de la directive (UE) 2017/541 [17], de la traite des êtres humains, définie à l'article 2 de la directive 2011/36/UE [18], de la pédopornographie et des infractions liées aux abus sexuels, définies aux articles 2 et 3 de la directive 2011/93/UE [19], du trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, défini à l'article 2 de la décision-cadre 2004/757/JAI [20], de la fraude, définie à l'article 3 de la directive (UE) 2017/1371 [21], de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, définie à l'article 1er de la directive 2002/90/CE [22], des crimes contre l'environnement, définis à l'article 3 de la directive 2008/99/CE [23], ou bien encore du trafic de biens culturels [24].

49. Dans ces cas de figure, l'autorité compétente de l'État d'exécution peut plus facilement et plus rapidement déterminer si l'infraction, telle qu'elle s'est traduite dans les faits et telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission – dont le texte est joint à la décision –, correspond à l'infraction ou à la catégorie d'infractions à laquelle se réfère l'autorité compétente de l'État d'émission aux fins de l'application de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 ou à une infraction autre relevant du cas de figure visé à l'article 5, paragraphe 3, de cette décision-cadre.

50. En revanche, ce contrôle, quand bien même est-il restreint, peut se révéler plus délicat lorsque l'infraction ou la catégorie d'infractions à laquelle se réfère l'autorité compétente de l'État d'émission n'est pas définie en droit de l'Union. Comme je l'ai indiqué, la présente affaire en est une illustration.

51. Dans de telles circonstances, je pense que le devoir de consultation visé à l'article 7, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/214 prend tout son sens.

16 Décision-cadre du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée (JO 2008, L 300, p. 42).

17 Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (JO 2017, L 88, p. 6).

18 Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil (JO 2011, L 101, p. 1).

19 Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil (JO 2011, L 335, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 18, p. 7).

20 Décision-cadre du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue (JO 2004, L 335, p. 8).

21 Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO 2017, L 198, p. 29).

22 Directive du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 17). Voir, également, décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 1).

23 Directive du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO 2008, L 328, p. 28). Voir, également, décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil, du 12 juillet 2005, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (JO 2005, L 255, p. 164).

24 Voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'importation de biens culturels [COM(2017) 375 final].

b) La procédure de consultation engagée par l'autorité compétente de l'État d'exécution en application de l'article 7, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/214

52. En application de l'article 7, paragraphe 3, de la décision-cadre 2005/214, dans le cas où, notamment, le certificat ne serait pas produit, serait incomplet ou ne correspondrait manifestement pas à la décision, l'autorité compétente de l'État d'exécution est tenue de consulter l'autorité compétente de l'État d'émission. Elle doit engager cette procédure par tous les moyens appropriés et solliciter sans tarder toutes les informations nécessaires avant de décider de ne pas reconnaître et de ne pas exécuter cette décision [25]. Le législateur de l'Union témoigne ainsi de sa volonté d'établir un dialogue constructif entre ces autorités de façon à permettre la correction des vices dont serait entaché le certificat joint à la décision. Je pense que, dans une hypothèse telle que celle en cause, ce dialogue doit permettre à l'autorité compétente de l'État d'émission soit de corriger la section à laquelle celle-ci s'est référée de manière erronée, soit de communiquer des renseignements complémentaires permettant à l'autorité compétente de l'État d'exécution de mieux apprécier la mesure dans laquelle l'infraction, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, entre dans la section à laquelle il est fait référence dans le certificat joint à la décision.

53. C'est uniquement à l'issue de cette consultation préalable que l'autorité compétente de l'État d'exécution est alors libre d'apprécier, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214, si elle doit reconnaître ou non la décision qui lui a été communiquée.

54. Au regard de l'ensemble de ces éléments, je propose à la Cour de dire pour droit que l'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 doit être interprété en ce sens que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut refuser de reconnaître et d'exécuter une décision lorsque l'infraction, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État d'émission, ne relève pas de l'infraction ou de la catégorie d'infractions à laquelle l'autorité compétente de l'État d'émission se réfère dans le certificat joint à cette décision, aux fins de l'application de l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre. L'autorité compétente de l'État d'exécution ne peut refuser de reconnaître et d'exécuter ladite décision que dans la mesure où la procédure de consultation engagée au préalable sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3, de ladite décision-cadre n'a pas permis de corriger l'erreur dont serait entachée la même décision.

B. L'interprétation de la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » visée à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214

55. Je rappelle que les questions adressées à la Cour trouvent leur origine dans le différend qui oppose les autorités compétentes de l'État d'émission et de l'État d'exécution quant à l'interprétation de la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » visée à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 pour laquelle le contrôle de la double incrimination du fait est exclu.

[25] Voir, à cet égard, arrêt du 5 décembre 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconnaissance et exécution des sanctions pécuniaires) (C-671/18, EU:C:2019:1054, point 44).

56. Dans la mesure où cette infraction n'a pas été définie par le droit dérivé de l'Union [26], il me semble essentiel que la Cour saisisse cette occasion pour interpréter les termes employés par le législateur de l'Union, ce qui permettra à la juridiction de renvoi de déterminer la mesure dans laquelle l'autorité compétente de l'État d'émission aurait commis une erreur d'appréciation.

57. Cette affaire illustre, en réalité, les craintes que le Comité économique et social européen (CESE) a très tôt relayées à l'occasion des travaux relatifs à un code de la route et registre automobile européen [27]. Celui-ci a relevé que « la décision-cadre [2005/214] présuppose et nécessite l'uniformisation des règles de circulation routière en Europe » [28], cette uniformisation étant nécessaire afin d'« éviter que ce qui constitue une infraction dans un État n'en soit pas une dans un autre État » [29]. Ainsi, dans leurs observations, les États membres sont partagés quant à l'interprétation de la notion employée par le législateur de l'Union à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214. Si les gouvernements hongrois et tchèque soutiennent, en substance, que l'infraction de « non-dénonciation du conducteur du véhicule » ne figure pas au nombre de celles auxquelles se réfère cet article, les gouvernements espagnol et autrichien ainsi que la Commission estiment, en revanche, qu'une législation telle que celle en cause au principal relève des « normes qui règlent la circulation routière » au sens dudit article.

1. Les termes de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 et l'économie dans laquelle s'insère cette disposition

58. Il convient de relever, d'emblée, qu'il existe des divergences entre les différentes versions linguistiques de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214.

59. En effet, alors que le législateur de l'Union se réfère, dans la version en langue française de cet article, à une « conduite contraire aux normes qui règlent *la circulation routière* » [30], la version en langue slovène vise la « conduite contraire aux règles de *sécurité routière* » [31] (« ravnanja, ki so v nasprotju s predpisi o varnosti v prometu »), alors que les versions en langues italienne (« infrazioni al codice della strada ») et polonaise (« naruszenie przepisów ruchu drogowego ») se réfèrent aux infractions au « code de la route » [32].

60. Je constate, premièrement, que la plupart des versions linguistiques de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 correspondent à la version en langue française, isolant ainsi les versions en langue slovène, qui vise les seules règles de sécurité

[26] En l'état actuel du droit de l'Union, seuls certains aspects de la législation routière ont en réalité été harmonisés par le droit de l'Union : le permis de conduire [directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, relative au permis de conduire (JO 2006, L 403, p. 18)], le port de la ceinture de sécurité [directive 91/671/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes (JO 1991, L 373, p. 26), telle que modifiée par la directive 2003/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 avril 2003 (JO 2003, L 115, p. 63)], l'aménagement du temps de travail des transporteurs routiers [directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2002, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier (JO 2002, L 80, p. 35)], les échanges d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière [directive (UE) 2015/413 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2015, facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (JO 2015, L 68, p. 9)].

[27] Voir avis du Comité économique et social européen sur le « Code de la route et registre automobile européen », du 29 janvier 2004 (JO 2005, C 157, p. 34), ci-après l'« avis du CESE sur le code de la route européen ».

[28] Voir avis du CESE sur le code de la route européen [point 5.3, sous a)].

[29] Voir avis du CESE sur le code de la route européen (point 6.7).

[30] Italique ajouté par mes soins.

[31] Italique ajouté par mes soins.

[32] La version en langue française de la section g), point 3, du certificat figurant en annexe de la décision-cadre 2005/214 vise également la « conduite contraire au code de la route ».

routière, ainsi qu'en langues italienne et polonaise, qui se réfèrent aux seules infractions au code de la route. Les versions en langues espagnole (« conducta contraria a la legislación de tráfico »), allemande (« gegen die den Straßenverkehr regelnden Vorschriften verstoßende Verhaltensweise »), grecque (« symperiforá pou paraviázei kanonismoús odikís kykloforías »), anglaise (« conduct which infringes road traffic regulations »), lituanienne (« elgesys, pažeidžiantis kelių eismo taisykles »), hongroise (« olyan magatartás, amely sérti a közúti közlekedés szabályait »), ou bien encore slovaque (« správanie porušujúce pravidlá cestnej premávky ») visent ainsi les comportements contraires aux règles ou aux règlements de circulation routière.

61. Je relève, deuxièmement, que la version en langue française de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 tire son origine des termes employés à l'article 1er de l'accord sur la coopération dans le cadre des procédures relatives aux infractions routières et de l'exécution des sanctions pécuniaires y relatives, approuvé par la décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 [33], accord qui a été intégré à l'acquis de Schengen [34].

62. L'article 1er de cet accord définit l'« [i]nfraction routière » comme la « *[c]onduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière* considérée comme une infraction pénale ou administrative, y compris les infractions aux dispositions en matière de temps de conduite et de repos et aux dispositions relatives au transport de marchandises dangereuses » [35]. Les versions en langues italienne, polonaise et slovène ne se distinguent pas des autres versions linguistiques de l'article 1er dudit accord et définissent l'infraction routière comme l'acte ou le comportement contraire aux normes qui règlent la circulation routière [36].

63. J'en conclus que, en employant, à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214, la notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière », le législateur de l'Union entendait viser les « infractions routières ».

64. Cela est d'ailleurs confirmé par les termes du considérant 4 de la décision-cadre 2005/214, dans lequel ce législateur indique que cette décision-cadre « devrait couvrir les sanctions pécuniaires relatives à des *infractions routières* » [37].

65. Je ne partage donc pas le point de vue exprimé par le gouvernement hongrois dans ses observations, selon lequel il conviendrait, en substance, de limiter les comportements visés à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 à ceux qui portent atteinte à la sécurité routière. Les termes employés tant dans cet article que dans le considérant 4 de cette décision-cadre démontrent clairement la volonté du législateur de l'Union de ne pas limiter le champ d'application matériel dudit article à la seule violation des règles ou des normes de sécurité routière, comme c'est le cas dans le cadre de la directive 2015/413, mais plutôt d'étendre celui-ci à l'ensemble des règles qui gouvernent la circulation routière, indépendamment de la nature des textes dans lesquels celles-ci sont édictées.

33 JO 2000, L 239, p. 428.

34 Voir, à cet égard, Jekewitz, J., « L'initiative de la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre des procédures relatives aux infractions routières et à l'exécution des sanctions pécuniaires y relatives », *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001, p. 133 à 139, en particulier p. 137.

35 Italique ajouté par mes soins.

36 La version en langue italienne énonce « Atto contrario alle norme che regolano la circolazione stradale », celle en langue polonaise « Zachowanie naruszające przepisy o ruchu drogowym » et celle en langue slovène énonce « vedenje, s katerim se krši prometne predpise ».

37 Italique ajouté par mes soins.

66. Ces termes permettent de tenir compte de l'hétérogénéité des législations nationales relatives à la circulation routière dans l'Union tant sur la forme que sur le fond.

67. Sur la forme, les règles relatives à la circulation routière ne sont pas nécessairement rassemblées dans un code spécifique, comme le code de la route [38], mais peuvent être codifiées dans différents textes législatifs et réglementaires, comme tel est le cas en Allemagne [39].

68. Sur le fond, les règles de circulation routière présentent de fortes disparités entre les États membres, et ce malgré l'harmonisation à laquelle les conventions internationales ont déjà procédé [40]. Il est aisé de constater que la signalisation routière, les exigences relatives à l'obtention du permis de conduire [41], les limitations de vitesse ou bien encore l'alcoolémie peuvent différer selon les États membres [42]. Le CESE a ainsi relevé que, « si des différences significatives existent au niveau de la simple formulation des règles fondamentales de circulation, la situation est encore plus grave en ce qui concerne leur interprétation et application dans les différents États membres, situation qui est le fruit d'appréciations différentes quant aux infractions, mais aussi d'une gamme très différente de pénalités applicables à celles-ci » [43]. Dans ce contexte, la Cour a rappelé dans l'arrêt du 5 décembre 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconnaissance et exécution des sanctions pécuniaires) [44], que les infractions relatives à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans les différents États membres, certains de ceux-ci les qualifiant d'infractions administratives, alors que d'autres les considèrent comme des infractions pénales [45].

69. Les normes de circulation routière visent tant l'utilisation des voies publiques et la signalisation de ces dernières que les obligations incombant aux propriétaires des véhicules (procédure d'immatriculation, obtention d'une assurance de la responsabilité civile, etc.) et aux conducteurs (détention d'un permis de conduire, respect des règles de signalisation et de sécurité routière, etc.) ainsi que les sanctions applicables en cas de violation de ces obligations. La notion de « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » employée à l'article 5,

38 En Belgique, cette réglementation ne prend pas la forme d'un code, mais elle est définie par l'arrêté royal portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, du 1er décembre 1975 (*Moniteur belge* du 9 décembre 1975, p. 15627), tel que modifié en dernier lieu par l'arrêté du gouvernement flamand du 15 janvier 2021 (*Moniteur belge* du 4 février 2021, p. 8401).

39 La réglementation routière en Allemagne est définie par plusieurs lois, notamment par le Straßenverkehrsgesetz (loi sur la circulation routière), du 3 mai 1909, dans sa version publiée le 5 mars 2003 (BGBl. 2003 I, p. 310, corrigendum p. 919), telle que modifiée en dernier lieu par la loi du 26 novembre 2020 (BGBl. 2020 I, p. 2575), et par la Straßenverkehrs-Ordnung (code de la route), du 6 mars 2013 (BGBl. 2013 I, p. 367), telle que modifiée en dernier lieu par l'ordonnance du 18 décembre 2020 (BGBl. 2020 I, p. 3047), lesquels contiennent les règles de base sur la circulation routière, ainsi que par le Personenbeförderungsgesetz (loi sur le transport des personnes), du 21 mars 1961, dans sa version publiée le 8 août 1990 (BGBl. 1990 I, p. 1690), et modifiée en dernier lieu par la loi du 3 décembre 2020 (BGBl. 2020 I, p. 2694), et par la Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (code de l'immatriculation en vue de la circulation routière), du 26 avril 2012 (BGBl. 2012 I, p. 679), telle que modifiée en dernier lieu par l'ordonnance du 26 novembre 2019 (BGBl. 2019 I, p. 2015), qui régit la procédure d'immatriculation ainsi que l'assurance obligatoire et contient des règles applicables à la construction et à l'usage des véhicules.

40 Voir, en particulier, convention internationale relative à la circulation automobile, signée à Paris le 24 avril 1926, convention sur la circulation routière, signée à Genève le 19 septembre 1949, et convention sur la circulation routière, signée à Vienne le 8 novembre 1968. Voir, à cet égard, avis du CESE sur le code de la route européen (point 3).

41 Voir avis du CESE sur le code de la route européen (point 4).

42 Par exemple, conditions de déchéance du droit de conduire ou du retrait du permis de conduire : voir, notamment, arrêts du 7 juin 2012, Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326), et du 23 avril 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257).

43 Avis du CESE sur le code de la route européen (point 4.5).

44 C-671/18, EU:C:2019:1054.

45 Voir arrêt du 5 décembre 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Reconnaissance et exécution des sanctions pécuniaires) (C-671/18, EU:C:2019:1054, point 48 et jurisprudence citée). Voir, également, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil (C-43/12, EU:C:2013:534, point 38), dans lesquelles celui-ci a relevé que les éléments constitutifs des infractions routières visées dans le cadre de la directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (JO 2011, L 288, p. 1), qui a été remplacée par la directive 2015/413, ne sont pas non plus harmonisés au niveau de l'Union, ceux-ci étant déterminés par les États membres, de même que les sanctions applicables à ces infractions.

paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 est donc susceptible de recouvrir de nombreux agissements et autant d'infractions dont les éléments constitutifs peuvent différer selon les États membres.

70. Ainsi, quand bien même le gouvernement hongrois soutient dans ses observations que l'autorité compétente de l'État d'émission a l'obligation d'appliquer le droit ainsi que d'interpréter et de qualifier les agissements relevant des catégories d'infractions visées à l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214 de la manière la plus restrictive possible, il n'en demeure pas moins que les normes de circulation routière auxquelles se réfère le législateur de l'Union à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de cette décision-cadre ont un champ d'application très large. La notion de « normes qui règlent la circulation routière » se distingue d'autres notions visées au même article, lesquelles se réfèrent à des agissements précis, tels que le vol organisé, le trafic d'organes, l'escroquerie ou bien encore le détournement d'avion.

71. Dans ce contexte, je pense que l'obligation incombant au propriétaire d'un véhicule d'identifier la personne soupçonnée d'être responsable de la commission d'une infraction routière relève d'une norme qui règle la circulation routière et que la violation de cette obligation entre dans le champ d'application matériel de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214.

72. En l'espèce, la législation énoncée à l'article 103 du KFG 1967 a pour objet de définir les « Obligations du titulaire de l'immatriculation d'un véhicule ou d'une remorque ». En d'autres termes, c'est en raison de sa qualité de propriétaire du véhicule identifié comme étant impliqué dans la commission d'une infraction routière que le propriétaire de ce véhicule doit contribuer à l'identification du conducteur. Il ressort de l'article 134, paragraphe 1, du KFG 1967, relatif aux « [d]ispositions pénales », que toute personne qui contrevient à cette obligation commet une infraction administrative, punie d'une amende et, en cas d'impossibilité de recouvrer cette dernière, d'une peine privative de liberté. Dans la présente affaire, la sanction pécuniaire est d'un montant supérieur à la limite fixée à l'article 7, paragraphe 2, sous h), de la décision-cadre 2005/214.

73. Une obligation similaire existe dans d'autres États membres, tels que la France [46] ou la Belgique [47].

74. L'identification du conducteur d'un véhicule a pour objectif de garantir l'ordre et le contrôle de la circulation routière, ainsi que le souligne le gouvernement autrichien dans ses observations. Cette obligation poursuit, à mon avis, le même objectif que celui auquel concourt l'obligation incombant au propriétaire du véhicule d'apposer une plaque d'immatriculation sur son véhicule, destinée à établir son identité.

75. Cette identification est essentielle aux fins de la mise en œuvre de la responsabilité civile du propriétaire du véhicule ou de la responsabilité pénale du conducteur. En application du principe de la personnalité des peines, seul le conducteur est responsable pénalement des infractions qu'il commet dans la conduite d'un véhicule. Il est donc nécessaire de l'identifier nommément aux fins de l'imputation de la commission de l'infraction routière et de l'imposition d'une sanction.

[46] Voir article L121-6 du code de la route instaurant l'infraction de non-dénonciation du conducteur lorsque le propriétaire du véhicule est une personne morale.

[47] Voir article 67 bis de la loi relative à la police de la circulation routière, du 16 mars 1968 (*Moniteur belge* du 27 mars 1968, p. 3146), telle que modifiée par la loi du 8 mai 2019 (*Moniteur belge* du 22 août 2019, p. 80518), qui est inséré dans le titre V, intitulé « Procédure pénale, ordre de paiement et procédure judiciaire civile », en particulier au sein du chapitre IV bis, intitulé « Identification du contrevenant ».

Comme en témoignent les mesures adoptées dans le cadre de la directive 2015/413, cette identification est essentielle lorsque l'infraction commise concerne certaines infractions routières, parmi lesquelles figurent l'excès de vitesse, la conduite en état d'ébriété ou encore le franchissement d'un feu rouge [48]. Comme l'indique le gouvernement autrichien dans sa réponse aux questions que lui a adressées la Cour, dans l'affaire au principal, le conducteur est soupçonné d'avoir commis un excès de vitesse au sens de l'article 2, sous a), de cette directive. Il convient de relever que, dans l'arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas [49], la Cour a jugé que les dispositions de la directive 2015/413 prévoient que les États membres doivent faciliter, dans un esprit de coopération loyale, l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions de sécurité routière visées à l'article 2 de celle-ci, afin de faciliter l'application des sanctions, lorsque ces infractions ont été commises dans un État membre autre que celui où le véhicule en cause a été immatriculé, et de contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif poursuivi par cette directive qui est celui d'assurer un niveau élevé de protection de tous les usagers de la route dans l'Union [50]. À ces fins, la Cour a jugé que l'échange transfrontalier d'informations implique que les données fournies par l'État membre d'immatriculation, en l'occurrence l'État d'exécution, permettent d'identifier non seulement le titulaire de l'immatriculation du véhicule, mais également la personne qui en est responsable en droit national en cas d'infraction routière, afin de faciliter l'exécution d'éventuelles sanctions pécuniaires [51].

76. Cette obligation d'identification du conducteur permet, en outre, de résoudre des difficultés pratiques et techniques propres au secteur particulier de la circulation routière. En effet, selon la nature de l'infraction ou le mode de contrôle utilisé, l'imputation de l'infraction routière soulève des difficultés.

77. Les infractions routières ont ceci de particulier qu'il est souvent difficile pour les autorités de police d'identifier avec certitude le conducteur en l'absence de contact direct avec celui-ci, en particulier lorsque la constatation des infractions se déroule sans interception du conducteur, comme le stationnement irrégulier, et même lorsque celle-ci est enregistrée automatiquement à l'aide de caméras, comme l'excès de vitesse, à l'origine de la présente affaire [52]. Cela a conduit certains États membres, comme la République française, à poser une présomption de responsabilité à l'encontre du titulaire du certificat d'immatriculation en raison des infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules ou sur l'acquittement des péages pour lesquelles seule une peine d'amende est encourue [53].

78. L'obligation à la charge du propriétaire du véhicule d'identifier le conducteur de ce dernier lors de la commission d'une infraction routière est donc un outil permettant aux États membres d'améliorer les moyens dont ils disposent au stade de l'enquête relative à une telle infraction, en leur permettant d'obtenir les informations nécessaires à l'identification de l'auteur de cette infraction et donc à la répression de celle-ci.

79. Il résulte de ces éléments que la violation de cette obligation constitue une infraction ayant un objet et des éléments constitutifs propres et ne peut être qualifiée d'« infraction accessoire », comme le soutien le gouvernement hongrois.

48 L'obligation en cause au principal s'impose quelle que soit l'infraction routière commise, le législateur autrichien visant l'identité de la personne qui a « conduit » ou « garé » le véhicule à un moment déterminé.

49 C-183/18, EU:C:2020:153.

50 Voir arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, point 54).

51 Voir arrêt du 4 mars 2020, Bank BGŻ BNP Paribas (C-183/18, EU:C:2020:153, point 55).

52 Voir troisième considérant de l'accord cité au point 61 des présentes conclusions.

53 Voir article L121-2 du code de la route.

80. Cette interprétation est corroborée par les termes de l'accord du 11 octobre 2012 signé entre la République de Bulgarie, la République de Croatie, la Hongrie et la République d'Autriche facilitant la répression transfrontalière des infractions routières [54]. Je précise que, en application de l'article 18 de la décision-cadre 2005/214, celle-ci ne préjuge pas de l'application de cet accord si celui-ci permet d'aller au-delà des prescriptions qu'elle énonce et contribue à simplifier ou à faciliter davantage les procédures d'exécution des sanctions pécuniaires. Certes, comme l'a indiqué le gouvernement autrichien, ledit accord n'est pas applicable ratione temporis à la présente affaire puisqu'il est entré en vigueur, à son égard, le 28 août 2018. Toutefois, ses dispositions me semblent intéressantes. En effet, tant l'État d'émission que l'État d'exécution sont ici parties à un accord qui a spécifiquement pour objet, en vertu de son article 6, paragraphe 1, d'instaurer une coopération aux fins de l'exécution transfrontalière des sanctions pécuniaires infligées en raison de la commission d'une infraction routière.

81. Or, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de l'accord du 11 octobre 2012, les « infractions routières » incluent non seulement les infractions en matière de sécurité routière énoncées à l'article 2 de la directive 2015/413 [55], mais également les infractions relatives au *défaut de coopération* du détenteur ou du propriétaire du véhicule ou de toute autre personne soupçonnée d'avoir commis une infraction routière, si ces infractions sont prévues dans le droit de l'État sur le territoire duquel a été commise l'infraction. Il découle ainsi de l'article 1er, paragraphe 2, de cet accord que la coopération qu'instituent les États parties recouvre l'exécution des sanctions pécuniaires infligées notamment en raison de l'absence de coopération du propriétaire du véhicule, véhicule qui a été impliqué dans la commission d'une infraction routière.

82. L'interprétation que je préconise est également confortée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, dans l'arrêt Weh c. Autriche [56], celle-ci a clairement distingué, dans le domaine des infractions routières, la sanction imposée au propriétaire du véhicule qui n'a pas divulgué l'identité du conducteur responsable de la commission de l'infraction routière, et ce en violation de l'obligation qui lui incombe au titre de l'article 103, paragraphe 2, du KFG 1967, de la sanction dont il pourrait faire l'objet en raison de la commission de l'infraction routière.

83. En l'état actuel du droit de l'Union, je considère, par conséquent, qu'une obligation telle que celle en cause, en vertu de laquelle le propriétaire d'un véhicule est tenu de divulguer l'identité du conducteur soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière, est une norme qui règle la circulation routière au sens de l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 et que la violation de cette obligation relève d'une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » au sens de cette disposition.

84. Cette interprétation est confortée par la finalité de la décision-cadre 2005/214.

[54] Ci-après l'« accord du 11 octobre 2012 ».

[55] À la suite de l'annulation de la directive 2011/82 par la Cour dans l'arrêt du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil (C-43/12, EU:C:2014:298), en raison d'une base juridique erronée, celle-ci a été remplacée par la directive 2015/413 dont le contenu est identique à la directive 2011/82.

[56] Cour EDH, 8 avril 2004, Weh c. Autriche, CE:ECHR:2004:0408JUD003854497, § 52 à 56. Voir, également, Cour EDH, 24 mars 2005, Rieg c. Autriche, CE:ECHR:2005:0324JUD006320700, § 31 et 32.

2. L'objectif de la décision-cadre 2005/214

85. La décision-cadre 2005/214 a pour objectif de permettre une répression plus efficace des infractions, notamment routières, en instituant un mécanisme de coopération entre les autorités nationales compétentes en matière répressive.

86. Il ressort des considérants 2 et 4 de la décision-cadre 2005/214 que la coopération qu'elle institue a pour objectif de permettre une meilleure application des sanctions pécuniaires infligées aux propriétaires de véhicules immatriculés dans un autre État membre en raison de la commission des infractions routières. Ces infractions revêtent une dimension transfrontalière et peuvent être particulièrement graves. Le but est donc d'assurer une répression plus efficace desdites infractions, laquelle, par son effet dissuasif, doit également inciter les conducteurs à respecter les règles de circulation routière des États membres qu'ils traversent.

87. Dans ce contexte, exclure des infractions routières visées à l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 une infraction telle que celle en cause, relative à la violation de l'obligation d'identification du conducteur soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière, me semble compromettre la réalisation de cet objectif.

88. En effet, une telle exclusion risquerait de priver l'autorité compétente de l'État d'émission de la possibilité de sanctionner le propriétaire d'un véhicule dès lors que ce véhicule est immatriculé dans un autre État membre. Cela conduirait à une rupture de l'égalité de traitement, mais cela aboutirait surtout à priver l'autorité compétente de l'État d'émission de la possibilité de poursuivre et de sanctionner les conducteurs de véhicules immatriculés dans un autre État membre qui se sont rendus coupables d'une infraction routière sur le territoire de l'État d'émission, alors même que ces derniers peuvent représenter un risque pour les autres usagers de la route dans l'Union.

89. Certes, une infraction telle que celle en cause, relative à la violation de l'obligation d'identification du conducteur, constitue, à première vue, une infraction mineure en tant qu'elle n'entraîne ni dégât matériel ni victime de la route. Cependant, son effet cumulé sur l'ensemble du territoire de l'Union me semble être d'une importance majeure et sa sanction essentielle aux fins de garantir le respect des règles de circulation routière dans un espace sans frontières intérieures. En effet, l'obligation d'identification en cause s'applique quelle que soit l'infraction routière commise par le conducteur du véhicule. Il peut s'agir d'une infraction routière mineure, comme le stationnement irrégulier, bien que, s'agissant d'une telle infraction, le législateur de l'Union a prévu que l'autorité compétente de l'État d'exécution peut refuser de reconnaître ou d'exécuter la décision si la sanction pécuniaire est inférieure ou égale à 70 euros [57]. Il peut également s'agir d'une infraction plus grave, telle que le franchissement d'un feu rouge ou un excès de vitesse, à l'origine de la présente affaire. Or, ces comportements sont le reflet des expériences quotidiennes vécues sur l'ensemble du territoire de l'Union. Priver l'État d'émission des moyens de poursuivre et de sanctionner de tels comportements au motif que le véhicule en cause est immatriculé dans un autre État membre me paraît incompatible avec la volonté du législateur de l'Union d'établir un espace de liberté, de sécurité et de justice fondé sur la coopération judiciaire entre les États membres.

[57] En application de l'article 7, paragraphe 2, sous h), de la décision-cadre 2005/214, l'autorité compétente de l'État d'exécution peut refuser de reconnaître et d'exécuter la décision s'il est établi que la sanction pécuniaire est inférieure à 70 euros ou à un montant équivalent.

90. Au regard de l'ensemble de ces éléments, je propose à la Cour de dire pour droit que l'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 doit être interprété en ce sens que l'infraction relative à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » recouvre un comportement par lequel le propriétaire d'un véhicule refuse d'identifier le conducteur qui est soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière.

V. Conclusion

91. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Zalaegerszegi Járásbíróság (tribunal de district de Zalaegerszeg, Hongrie) de la manière suivante :

1) L'article 7, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, doit être interprété en ce sens que l'autorité compétente de l'État membre d'exécution peut refuser de reconnaître et d'exécuter une décision lorsque l'infraction, telle qu'elle est définie dans le droit de l'État membre d'émission, ne relève pas de l'infraction ou de la catégorie d'infractions à laquelle l'autorité compétente de l'État membre d'émission se réfère dans le certificat joint à cette décision, aux fins de l'application de l'article 5, paragraphe 1, de cette décision-cadre.

   L'autorité compétente de l'État membre d'exécution ne peut refuser de reconnaître et d'exécuter ladite décision que dans la mesure où la procédure de consultation engagée au préalable sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3, de ladite décision-cadre n'a pas permis de corriger l'erreur dont serait entachée la même décision.

2) L'article 5, paragraphe 1, trente-troisième tiret, de la décision-cadre 2005/214 doit être interprété en ce sens que l'infraction relative à une « conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière » recouvre un comportement par lequel le propriétaire d'un véhicule refuse d'identifier le conducteur qui est soupçonné d'être responsable de la commission d'une infraction routière.