Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 4 février 2025 [1]

Affaire C-544/23

T.T.,
BAJI Trans s. r. o.
contre
Národný inšpektorát práce

[demande de décision préjudicielle formée par le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement (CEE) nº 3821/85 – Obligation de contrôle périodique des tachygraphes – Dérogations – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 49, paragraphe 1, dernière phrase, et article 51, paragraphe 1 – Principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce – Sanctions administratives de nature pénale – Critères – Pourvoi en cassation – Loi nouvelle entrée en vigueur postérieurement au jugement frappé de pourvoi »

I. Introduction

1. Les procédures qui concernent des sanctions administratives se distinguent de celles qui concernent des sanctions pénales, en règle générale, par trois aspects. Premièrement, les sanctions pénales proprement dites sont adoptées par une juridiction, alors que les sanctions administratives sont adoptées par des autorités administratives, la juridiction n'intervenant alors qu'au stade du contrôle. Deuxièmement, les règles procédurales applicables aux sanctions administratives sont généralement non pas celles s'appliquant aux sanctions pénales, mais celles régissant la procédure et le contentieux administratif [2]. Troisièmement, l'ordre juridictionnel appelé à contrôler les sanctions administratives n'est, dans la majorité des États membres, pas le même que celui appelé à connaître des sanctions pénales [3].

[1] Langue originale : le français.

[2] Il existe, cependant, selon la note de recherche 24/002 établie par la direction « Recherche et documentation » de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « note de recherche 24/002 »), des exceptions au sein des États membres. Ainsi, par exemple, en *Allemagne* et au *Portugal*, les dispositions régissant la procédure pénale ont vocation, en substance et sauf disposition contraire, à s'appliquer mutatis mutandis à la procédure devant l'autorité administrative visant à l'adoption d'une amende administrative.

[3] Toutefois, dans certains États membres, tels que la *République fédérale d'Allemagne* et la *République portugaise*, le contrôle des amendes infligées par les autorités administratives ne relève pas de la compétence du juge administratif, mais incombe à des juridictions de droit commun également compétentes en matière pénale, tant en première qu'en deuxième instance.

2. La présente affaire invite la Cour à préciser la portée du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [4], dans le contexte du contrôle juridictionnel d'une sanction administrative, au stade du pourvoi en cassation.

3. Ce principe est lié à celui de la nécessité et de la proportionnalité des peines. En effet, dans la mesure où les peines infligées doivent être nécessaires et proportionnées, c'est-à-dire punir l'auteur d'une infraction pour les faits qu'il a commis et à hauteur de la gravité de ces derniers, ainsi que le prévoit l'article 49, paragraphe 3, de la Charte, l'infliction d'une peine n'apparaît plus justifiée si, postérieurement à la commission des faits, le législateur a changé d'appréciation soit sur le caractère répréhensible de ces faits, soit sur la nature ou le niveau de la peine désormais encourue.

4. Dans ce contexte, le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque) interroge la Cour, en particulier, sur la question de savoir si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce doit être appliqué par le juge de cassation, dans le cadre d'une contestation portant sur une sanction administrative, lorsque la loi moins sévère est entrée en vigueur postérieurement à la décision rendue par la juridiction administrative de rang inférieur, statuant au fond, qui a acquis un caractère définitif en vertu du droit national et qui est frappée de pourvoi en cassation.

5. Cette question offre à la Cour la possibilité de préciser si, dans ce cas de figure, les particularités de l'office du juge de cassation sont de nature à affecter la portée de ce principe.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement (CEE) nº 3821/85

6. Tel qu'il était applicable à la date de la commission de l'infraction en cause au principal, l'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route [5], tel que modifié par le règlement (UE) nº 517/2013 du Conseil, du 13 mai 2013 [6], disposait :

« 1. L'appareil de contrôle est installé et utilisé sur les véhicules affectés au transport par route de voyageurs ou de marchandises et immatriculés dans un État membre, à l'exception des véhicules visés à l'article 3 du règlement (CE) nº 561/2006 [7] [...]

2. Les États membres peuvent dispenser de l'application du présent règlement les véhicules visés à l'article 13, paragraphes 1 et 3, du règlement [nº 561/2006]. »

4 Ci-après la « Charte ». Dans les développements qui suivent, je désignerai également ce principe comme celui de la rétroactivité in mitius, qui revêt la même signification. Par ailleurs, il convient de comprendre ledit principe comme étant celui qui est consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, même si je ne le préciserai pas systématiquement pour faciliter la lecture.

5 JO 1985, L 370, p. 8.

6 JO 2013, L 158, p. 1, ci-après le « règlement nº 3821/85 ».

7 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1).

7. L'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 3821/85 prévoyait :

« Les États membres arrêtent, en temps utile, après consultation de la Commission [européenne], les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'exécution du présent règlement.

Ces dispositions portent, entre autres, sur l'organisation, la procédure et les instruments de contrôle ainsi que sur les sanctions applicables en cas d'infraction. »

8. L'annexe I, rubrique VI, point 3, sous a), premier alinéa, de ce règlement énonçait :

« Des contrôles périodiques des appareils installés sur les véhicules ont lieu au moins tous les deux ans et peuvent être effectués, entre autres, dans le cadre des inspections techniques des véhicules automobiles. »

9. Le règlement nº 3821/85 a été abrogé, à compter du 2 mars 2016, par l'article 47 du règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) nº 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route [8].

2. Le règlement nº 165/2014

10. L'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 165/2014 dispose :

« 1. Les tachygraphes sont installés et utilisés sur les véhicules affectés au transport par route de voyageurs ou de marchandises et immatriculés dans un État membre, auxquels s'applique le règlement [nº 561/2006].

2. Les États membres peuvent dispenser de l'application du présent règlement les véhicules visés à l'article 13, paragraphes 1 et 3, du règlement [nº 561/2006]. »

11. L'article 23, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014 prévoit :

« Les tachygraphes sont soumis à des inspections régulières effectuées par des ateliers agréés. Ces inspections régulières sont réalisées au minimum tous les deux ans. »

12. L'article 41, paragraphe 1, de ce règlement énonce :

« Les États membres déterminent, conformément à leurs dispositions constitutionnelles nationales, le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir leur mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires, et conformes aux catégories d'infractions prévues dans la directive 2006/22/CE [9]. »

8 JO 2014, L 60, p. 1.

9 Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) nº 3820/85 et (CEE) nº 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO 2006, L 102, p. 35).

13. L'article 48, second alinéa, dudit règlement dispose :

« [Le présent règlement] devient applicable [...] à compter du 2 mars 2016. [...] »

3. Le règlement nº 561/2006

14. L'article 1er du règlement nº 561/2006 dispose :

« Le présent règlement fixe les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs assurant le transport de marchandises et de voyageurs par route afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre les modes de transport terrestre, en particulier en ce qui concerne le secteur routier, et d'améliorer des conditions de travail et la sécurité routière. Le présent règlement vise également à promouvoir de meilleures pratiques de contrôle et d'application des règles par les États membres et de meilleures méthodes de travail dans le secteur du transport routier. »

15. L'article 3 de ce règlement établit la liste des catégories de véhicules effectuant des transports routiers auxquels ledit règlement ne s'applique pas. Les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi ne figurent pas dans cette liste.

16. L'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006 établit la liste des catégories de véhicules effectuant des transports pour lesquels les États membres, pour autant que cela ne soit pas préjudiciable aux objectifs visés à l'article 1er de ce règlement, peuvent accorder des dérogations aux articles 5 à 9 dudit règlement.

17. Dans la version du règlement nº 561/2006 en vigueur au moment de l'infraction commise par T.T., les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi ne figuraient pas dans cette liste.

18. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2020/1054[10], le 20 août 2020, les « véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi » figurent dans ladite liste, à l'article 13, paragraphe 1, sous r), du règlement nº 561/2006.

B. Le droit slovaque

19. L'article 50, paragraphe 6, de l'Ústava Slovenskej republiky (Constitution de la République slovaque) dispose :

« L'existence d'une infraction pénale est appréciée et la condamnation est prononcée conformément à la loi en vigueur au moment où l'infraction a été commise. La loi la plus récente s'applique si elle est plus favorable à l'auteur de l'infraction. »

[10] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant le règlement (CE) nº 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) nº 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (JO 2020, L 249, p. 1).

20. L'article 1er, sous a), du zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (loi nº 461/2007 relative à l'utilisation des appareils de contrôle dans les transports par route), du 13 septembre 2007 (ci-après la « loi nº 461/2007 »), prévoit :

« La présente loi organise les rapports juridiques qui ne sont pas régis par une réglementation spéciale [référence au règlement nº 3821/85] en ce qui concerne

a) l'étendue de l'obligation d'installer et d'utiliser un appareil de contrôle [...] dans les véhicules à moteur [...] »

21. L'article 2 de cette loi est libellé comme suit :

« 1. Sauf dispositions contraires de la présente loi, une entreprise de transport qui assure des services de transport par autobus ou des services de transport routier de marchandises veille à ce qu'un appareil de contrôle soit installé dans chaque véhicule utilisé pour le transport de passagers ou de marchandises et à ce que des feuilles d'enregistrement et des cartes [de conducteur] soient utilisées pour son fonctionnement.

2. L'obligation qui incombe à l'entreprise de transport en vertu du paragraphe 1 ne s'applique pas aux véhicules utilisés pour les transports visés par une disposition particulière [référence à l'article 3 et à l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006]. »

22. L'article 38, paragraphe 1, sous a), point 1, du zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (loi nº 462/2007 sur l'organisation du temps de travail dans les transports et modifiant la loi nº 125/2006 sur l'inspection du travail et modifiant la loi nº 82/2005 sur le travail illégal et l'emploi illégal et modifiant certaines lois, telle que modifiée par la loi nº 309/2007), du 13 septembre 2007 (ci-après la « loi nº 462/2007 »), énonce :

« Commet une infraction le conducteur qui

a) conduit un véhicule

1. sans appareil de contrôle ou avec un appareil de contrôle qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle périodique valable ou qui utilise l'appareil de contrôle de manière incorrecte. »

III. Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

23. Par une décision administrative du 8 décembre 2016, T.T. a été reconnu coupable d'avoir enfreint l'article 38, paragraphe 1, sous a), point 1, de la loi nº 462/2007, au motif que, le 4 novembre 2015, il avait transporté du béton à bord d'un véhicule appartenant à BAJI Trans s. r. o., dont le tachygraphe n'avait pas fait l'objet d'un contrôle périodique valable depuis le 25 juin 2015. À ce titre, T.T. a été condamné à une amende de 200 euros.

24. Le recours contre cette décision a été rejeté par décision du Národný inšpektorát práce (service national d'inspection du travail, Slovaquie) du 3 avril 2017.

25. T.T. et BAJI Trans ont introduit un recours contre ces décisions administratives devant le Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava, Slovaquie) en alléguant que le véhicule de transport de béton en question était exclu de la catégorie des véhicules soumis à l'obligation d'utiliser un tachygraphe.

26. Par décision du 27 mars 2019, le Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava), en qualité de juridiction administrative, a rejeté le recours de T.T. comme étant non fondé, celui de BAJI Trans ayant été rejeté pour défaut de qualité pour agir.

27. Cette juridiction a, notamment, estimé que l'obligation d'utiliser un tachygraphe dans tous les véhicules de transport routier était prévue à l'article 3 du règlement n° 3821/85 ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 1, de la loi n° 461/2007, sans préjudice des dérogations visées aux articles 3 et 13 du règlement n° 561/2006. Ces dérogations n'incluaient toutefois pas les véhicules destinés au transport de béton, de sorte que l'obligation d'utiliser un tachygraphe s'appliquait intégralement à ces véhicules.

28. Le 15 juillet 2019, T.T. et BAJI Trans ont formé un pourvoi en cassation contre cette décision devant le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque).

29. Au cours de la procédure de cassation, le 24 août 2020, T.T. et BAJI Trans ont présenté un mémoire en défense par lequel ils soulignaient que le règlement n° 561/2006 avait été modifié par le règlement 2020/1054.

30. La compétence pour examiner ce pourvoi a, postérieurement à l'introduction dudit pourvoi, été transférée au Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque), qui est la juridiction de renvoi.

31. Dans un premier temps, cette juridiction indique que les lois nationales ont été adoptées pour mettre en œuvre les règlements n^{os} 3821/85 et 165/2014, c'est-à-dire non seulement les obligations prévues par ces règlements, mais aussi l'obligation d'établir un système de sanctions à la suite d'une violation de ces obligations. Ladite juridiction en déduit que l'autorité administrative compétente a appliqué le droit de l'Union, aux fins de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'elle s'est prononcée sur la culpabilité de T.T. et sur la sanction à infliger à ce dernier. La juridiction de renvoi souhaite savoir si, en interprétant la législation nationale pertinente adoptée en application du droit de l'Union et en assurant la protection juridictionnelle de T.T., elle met également en œuvre le droit de l'Union, au sens de cette disposition de la Charte.

32. Dans un deuxième temps, cette juridiction souhaite obtenir l'assurance expresse de la Cour que, à l'instar de ce qui vaut pour l'article 6, paragraphe 1, et pour l'article 7, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [11], l'article 49, paragraphe 1, de la Charte impose aux autorités administratives l'obligation d'appliquer le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable, avec la nécessité qui en découle d'appliquer également ce principe dans les procédures de contrôle juridictionnel devant une juridiction administrative.

33. Dans un troisième temps, la juridiction de renvoi se demande si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce doit être appliqué par la juridiction appelée à statuer sur un pourvoi en cassation formé contre la décision d'une juridiction administrative de rang inférieur ayant rejeté

[11] Signée à Rome le 4 novembre 1950, ci-après la « CEDH ».

le recours introduit contre une sanction administrative, lorsque la loi nouvelle est entrée en vigueur postérieurement à cette décision. Ainsi, la juridiction de renvoi s'interroge sur la portée de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte dans le cadre de l'examen d'un pourvoi en cassation, eu égard aux particularités de cette procédure.

34. Dans ces conditions, le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 51, paragraphe 1, de la [Charte] doit-il être interprété en ce sens qu'un État membre qui, en vertu de son droit national, inflige une sanction administrative pour la violation d'une obligation met en œuvre le droit de l'Union, lorsqu'une telle obligation découle du droit de l'Union et que l'exigence de sanctionner sa violation s'impose à l'État membre, comme prévu à l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 3821/85 et à l'article 41, paragraphe 1, du règlement n° 165/2014 ?

2) Si la réponse à la première question est affirmative, l'article 49, paragraphe 1, de la [Charte] et le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce qu'il contient doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent également à l'imposition de sanctions en cas d'infractions administratives lorsque la décision sur la culpabilité et sur la sanction est d'abord prise par une autorité administrative et non par une juridiction, et que ce principe s'applique ensuite également au contrôle de la décision de cette autorité administrative par le juge administratif ?

3) Si la réponse à la deuxième question est affirmative, l'article 49 de la [Charte] et le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce qu'il contient doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent aux procédures administratives ou juridictionnelles nationales, quel que soit le stade auquel elles se situent ?

4) Si la réponse à la troisième question est négative, selon quels critères ce stade doit-il être déterminé ? En particulier, l'article 49 de la [Charte] et le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce qu'il contient doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent au contentieux administratif ayant pour objet un recours tel qu'un pourvoi en cassation, de sorte qu'une juridiction telle que le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [Cour administrative suprême de la République slovaque], statuant en second et dernier ressort sur le pourvoi en cassation, doit tenir compte d'une modification législative en faveur de l'auteur d'une infraction administrative examinée dans la procédure sous-jacente par une autorité administrative et non par une juridiction, qui est intervenue seulement après que la décision de la juridiction administrative de rang inférieur, sur laquelle se prononce [la juridiction de dernière instance], a été rendue et est devenue définitive ? »

35. Le service national d'inspection du travail, les gouvernements slovaque et italien ainsi que la Commission ont déposé des observations écrites. T.T. et BAJI Trans, les gouvernements slovaque et italien ainsi que la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 24 septembre 2024, au cours de laquelle ils ont notamment répondu aux questions pour réponse orale posées par la Cour.

IV. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

36. Par cette question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 51, paragraphe 1, de la Charte doit être interprété en ce sens qu'un État membre met en œuvre le droit de l'Union, au sens de cette disposition, d'une part, lorsqu'il prévoit l'imposition d'une sanction administrative en cas de violation des obligations relatives à la présence d'un tachygraphe dans les véhicules transportant des marchandises et à son contrôle périodique, conformément à ce qui est prévu à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 3821/85 et à l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, et, d'autre part, dans le cadre du contrôle juridictionnel relatif à cette sanction.

37. Une réponse affirmative ne fait, à mon avis, aucun doute.

38. À cet égard, il convient de relever que le champ d'application de la Charte est défini à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux termes duquel, pour ce qui est de l'action des États membres, les dispositions de la Charte s'adressent à ceux-ci uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

39. Selon la Cour, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont ainsi vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations [12].

40. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que la notion de « mise en œuvre du droit de l'Union », au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale concernée qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre [13].

41. Dès lors, afin de déterminer si une mesure nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si la réglementation nationale en cause au principal a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci poursuit des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter [14].

42. En l'occurrence, tant le règlement nº 3821/85, applicable à la date à laquelle l'infraction a été commise, que le règlement nº 165/2014 qui l'a abrogé, imposent la présence d'un tachygraphe dans les véhicules transportant des marchandises, tout comme son contrôle périodique. Par ailleurs, ces règlements obligent les États membres, respectivement à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 3821/85 et à l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, à sanctionner les infractions à leurs dispositions. Or, un État membre met en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'il s'acquitte de l'obligation, énoncée dans une

[12] Voir, notamment, arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 19) ; du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, point 26), et du 29 juillet 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, point 41).

[13] Voir, notamment, arrêt du 29 juillet 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, point 42 et jurisprudence citée).

[14] Voir, notamment, arrêt du 29 juillet 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, point 43 et jurisprudence citée).

disposition du droit de l'Union, de prévoir des sanctions à l'égard des infractions visées par cette disposition [15]. Par conséquent, en imposant une amende administrative telle que celle en cause au principal, les autorités slovaques ont mis en œuvre le droit de l'Union.

43. Il en va de même en ce qui concerne le contrôle juridictionnel relatif à cette amende.

44. Ainsi, dès lors que l'application des règlements n^{os} 3821/85 et 165/2014 par une juridiction nationale constitue une mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, cette juridiction doit, dans l'exercice de ce contrôle, se conformer aux exigences découlant des droits fondamentaux consacrés par la Charte [16].

45. Il est vrai que les questions préjudicielles reposent sur le constat selon lequel le législateur slovaque a désormais dispensé les véhicules transportant du béton prêt à l'emploi de l'obligation d'être munis d'un tachygraphe. Toutefois, en instaurant cette dérogation, ce législateur s'est limité à mettre en œuvre la faculté qui lui était reconnue tant par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n^{o} 3821/85 que par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n^{o} 165/2014. Or, lorsqu'un État membre fait usage d'un pouvoir discrétionnaire ou d'appréciation qui fait partie intégrante du régime établi par un acte du droit de l'Union, il doit être considéré comme mettant en œuvre ce droit, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte [17].

46. Je rappelle, à cet égard, que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi n^{o} 461/2007, tout véhicule appartenant à une entreprise de transport routier de marchandises et utilisé pour le transport de marchandises, doit être muni d'un tachygraphe. Toutefois, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de cette loi, les véhicules visés à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n^{o} 561/2006 échappent à une telle obligation. En faisant une référence dynamique à cette disposition, le législateur slovaque a ainsi usé de la faculté qui lui est reconnue tant par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n^{o} 3821/85, applicable à la date à laquelle l'infraction a été commise, que par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n^{o} 165/2014, ayant abrogé le règlement n^{o} 3821/85 à compter du 2 mars 2016. En effet, selon ces deux dispositions, les véhicules visés à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n^{o} 561/2006 peuvent être dispensés par les États membres de l'obligation d'être munis d'un tachygraphe [18].

47. Cette disposition établit la liste des types de véhicules pour lesquels les États membres sont autorisés à déroger aux obligations (relatives à l'âge minimal ainsi qu'au temps de travail et de repos des conducteurs) imposées aux articles 5 à 9 de ce règlement. Jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement 2020/1054, les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi n'étaient pas mentionnés dans cette liste. Par conséquent, ils ne faisaient pas partie des véhicules relevant de l'article 2, paragraphe 2, de la loi n^{o} 461/2007. En revanche, à compter du 20 août 2020, date de l'entrée en vigueur du règlement 2020/1054, ces véhicules ont automatiquement intégré la liste des véhicules mentionnés à cet article 2, paragraphe 2, et étaient donc dispensés, par le législateur slovaque, de l'obligation d'être munis d'un tachygraphe.

[15] Voir, en ce sens, notamment, arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, points 24 à 28) ; du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, points 18 à 21), et du 19 octobre 2023, G. ST. T. (Proportionnalité de la peine en cas de contrefaçon) (C-655/21, EU:C:2023:791, point 43).

[16] Voir, notamment, arrêt du 4 octobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, point 41 et jurisprudence citée).

[17] Voir, notamment, arrêts du 19 novembre 2019, TSN et AKT (C-609/17 et C-610/17, EU:C:2019:981, point 50, ainsi que jurisprudence citée), et du 29 juillet 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, point 59).

[18] Voir, à cet égard, arrêt du 7 février 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, point 19).

B. Sur la deuxième question préjudicielle

48. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique tant lors de l'imposition de sanctions administratives, conformément à ce qui est prévu à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 3821/85 et à l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, que lors du contrôle juridictionnel de ces sanctions.

1. Sur l'applicabilité du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, aux sanctions administratives ayant une nature pénale

49. Conformément à la dernière phrase de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce exige que, si, postérieurement à la commission d'une infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée [19].

50. Comme l'indiquent les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux [20], l'article 49, paragraphe 1, de la Charte a vocation à s'appliquer à la matière pénale.

51. Dès lors, aux fins d'établir l'applicabilité de cette disposition, il convient d'examiner si une mesure telle que la sanction administrative en cause au principal revêt une nature pénale.

52. Selon la jurisprudence constante de la Cour relative à l'interprétation de l'article 50 de la Charte et transposée à l'article 49, paragraphe 3, de celle-ci, trois critères (les « critères Engel » [21]) sont pertinents pour apprécier la nature pénale d'une sanction : la qualification juridique de l'infraction en droit interne ; la nature même de l'infraction, et le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé [22].

53. En effet, même pour des infractions qui ne sont pas qualifiées de « pénales » par le droit national, un tel caractère peut découler de la nature même de l'infraction en question et du degré de sévérité des sanctions que la commission de celle-ci est susceptible d'entraîner [23].

54. S'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière de ces critères, si la mesure en cause au principal présente une nature pénale au sens de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut toutefois apporter des précisions visant à guider cette juridiction dans son appréciation [24].

55. S'agissant du *premier critère*, portant sur la *qualification de l'infraction en droit interne*, l'infraction commise par T.T. ne paraît pas être considérée, en droit slovaque, comme une infraction pénale.

[19] Voir, notamment, arrêt du 24 juillet 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, point 106).

[20] JO 2007, C 303, p. 17.

[21] Voir arrêt de la Cour EDH du 8 juin 1976, Engel et autres c. Pays-Bas (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, point 34 et jurisprudence citée).

[23] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, point 35 et jurisprudence citée).

[24] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, point 36 et jurisprudence citée).

56. Concernant le *deuxième critère*, relatif à la *nature même de l'infraction*, celui-ci implique de vérifier si la mesure en cause poursuit, notamment, une *finalité répressive*, ce qui est le propre d'une sanction de nature pénale au sens de l'article 49 de la Charte [25]. À cet égard, la Cour a déjà précisé que la seule circonstance que la mesure en cause poursuit également une finalité préventive n'est pas de nature à lui ôter sa qualification de « sanction pénale ». En effet, il est dans la nature même des sanctions pénales qu'elles tendent tant à la répression qu'à la prévention de comportements illicites. En revanche, une mesure qui se limite à réparer le préjudice causé par l'infraction concernée ne présente pas une nature pénale [26].

57. En l'occurrence, il est constant que, en prévoyant l'obligation pour certaines catégories de véhicules de disposer d'un tachygraphe et de soumettre celui-ci à des contrôles périodiques, la réglementation de l'Union poursuit les objectifs consistant à améliorer tant les conditions sociales des travailleurs auxquels cette réglementation s'applique que la sécurité routière [27]. Il ne fait pas de doute que les sanctions que les États membres sont tenus de prévoir visent à réprimer les infractions à une telle obligation.

58. Contrairement à ce que le gouvernement italien a soutenu lors de l'audience, je ne crois pas que la circonstance que la sanction en cause vise un groupe particulier de personnes soit de nature à exclure en l'espèce la finalité répressive de cette sanction. Il est, certes, vrai que la Cour a pu juger, à propos de mesures visant non pas le public en général, mais une catégorie particulière de destinataires qui, parce qu'ils exercent une activité spécifiquement réglementée par le droit de l'Union, sont tenus de satisfaire aux conditions requises pour bénéficier d'une autorisation, délivrée par les États membres et leur conférant des prérogatives déterminées, que des mesures consistant à priver ces personnes de l'exercice de ces prérogatives, lorsque les conditions de celles-ci ne sont plus ou risquent de ne plus être satisfaites, ne poursuivent pas nécessairement une finalité répressive [28]. Selon moi, cette jurisprudence n'est cependant pas pertinente lorsqu'est en cause une amende, telle que celle en cause au principal, qui n'a aucunement pour objet de priver une catégorie particulière de personnes de l'exercice de certaines prérogatives. Peu importe, à cet égard, que cette amende puisse être infligée seule ou bien accompagnée d'une interdiction d'activité d'une durée maximale de deux ans.

59. S'agissant du *troisième critère*, à savoir le *degré de sévérité de la sanction* administrative, il résulte des précisions apportées sur ce point lors de l'audience que cette sanction semble présenter un degré de sévérité élevé.

60. À cet égard, il convient de rappeler que le degré de sévérité est apprécié en fonction de la peine maximale prévue par les dispositions pertinentes [29].

61. Or, le constat selon lequel l'infraction en cause dans l'affaire au principal était passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 660 euros, selon les informations qui ont été fournies à la Cour lors de l'audience, témoigne du caractère sévère de ladite sanction.

[25] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, point 38 et jurisprudence citée).

[26] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, point 42 et jurisprudence citée).

[27] Voir, notamment, arrêt du 7 juillet 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, point 26).

[28] Voir arrêts du 23 mars 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, point 33), ainsi que du 14 septembre 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, point 53).

[29] Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, point 46 et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») citée].

62. L'ensemble de ces éléments me conduisent à penser que deux des critères Engel sont remplis et que la juridiction de renvoi pourra être amenée à constater que la sanction en cause au principal présente une nature pénale, au sens de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte. D'ailleurs, je relève que la Cour semble avoir déjà considéré, implicitement, qu'une amende administrative imposée pour une infraction au règlement nº 3821/85 constitue une sanction de nature pénale, au sens de la Charte [30].

63. Il me paraît dès lors très peu probable que la juridiction de renvoi parvienne, sur la base des éléments dont elle dispose, à la conclusion que l'amende en cause au principal ne constitue pas une sanction de nature pénale. Toutefois, si elle devait aboutir à une telle conclusion, l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte ne trouverait pas à s'appliquer. Il conviendrait donc de déterminer si des conséquences similaires pourraient être tirées d'un principe général du droit de l'Union qui étendrait le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce à l'ensemble des sanctions administratives, sans qu'il soit nécessaire d'établir leur nature pénale.

64. À mon avis, la réponse est négative.

65. En effet, si la Cour a indiqué que, même avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a conféré à la Charte la même valeur juridique que les traités, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable découlait des traditions constitutionnelles communes aux États membres et, partant, devait être considéré comme faisant partie des principes généraux du droit de l'Union que le juge national doit respecter lorsqu'il applique le droit national [31], elle l'a fait à propos d'infractions qui avaient une nature pénale. De ce point de vue, le principe général du droit de l'Union ainsi mis en exergue par la Cour coïncide avec celui qui est désormais consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte.

66. En revanche, je ne pense pas que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable doive s'appliquer, en tant que principe général du droit de l'Union, à des sanctions administratives qui n'ont pas une nature pénale. En effet, l'extension d'un tel principe à ces sanctions aurait pour conséquence de rendre inutile la vérification préalable de la nature pénale d'une sanction aux fins de l'application de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, ce qui serait contraire à la volonté des rédacteurs de cette disposition de la cantonner à la matière pénale. Par ailleurs, une telle extension ne me paraît pas pouvoir s'appuyer sur des traditions constitutionnelles communes aux États membres.

67. J'observe, à cet égard, qu'un certain nombre d'États membres appliquent le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable à des mesures susceptibles d'être qualifiées de « sanctions administratives », sans qu'une telle application soit limitée aux mesures revêtant un caractère pénal, au sens de la CEDH et de la Charte [32]. Cependant, dans ces États membres, l'application de ce principe trouve sa source, selon les cas, dans des dispositions

[30] Voir arrêt du 24 mars 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 et C-871/19, EU:C:2021:233, point 49).

[31] Voir, notamment, arrêts du 3 mai 2005, Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 et C-403/02, EU:C:2005:270, points 68 et 69), ainsi que du 6 octobre 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, point 25 et jurisprudence citée).

[32] Il en va ainsi, à titre d'exemples, selon la note de recherche 24/002, en *Bulgarie*, en *Allemagne*, en *Grèce*, en *Espagne*, en *France*, en *Lituanie*, aux *Pays-Bas*, en *Pologne*, au *Portugal*, en *Slovénie*, en *Slovaquie* et en *Suède*.

constitutionnelles ou législatives ainsi que dans la jurisprudence [33]. Il est ainsi permis de douter que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable, appliqué en dehors du champ « pénal », résulte de traditions constitutionnelles communes aux États membres.

68. Dès lors, il est à mon avis exclu que ce principe s'applique, en tant que principe général du droit de l'Union, à des sanctions administratives qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

69. En revanche, il reste loisible aux États membres d'appliquer un tel principe en vertu de l'article 53 de la Charte, en tant que standard national de protection, dans le respect de la primauté, de l'unité et de l'effectivité du droit de l'Union [34].

70. La circonstance que la Cour a déjà considéré que l'article 2, paragraphe 2, seconde phrase, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 [35] constitue une expression particulière du principe de l'application rétroactive de la peine plus légère [36] ne me paraît pas devoir conduire à une conclusion différente. En effet, l'existence même d'une telle disposition me paraît plutôt témoigner de ce que ce principe, appliqué à des sanctions administratives qui n'ont pas une nature pénale, n'existe pas de manière autonome en tant que principe général du droit de l'Union en dehors du domaine pénal, mais requiert l'adoption d'un support législatif particulier.

2. Sur l'intention du législateur d'adopter une loi pénale plus douce

71. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que « l'application [du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce] suppose une succession de régimes juridiques dans le temps et repose sur la constatation que cette succession reflète, au sein de l'ordre juridique concerné, un changement de position soit en ce qui concerne la qualification pénale des faits susceptibles de constituer une infraction, soit en ce qui concerne la peine à appliquer à une telle infraction » [37].

[33] Ainsi, dans les États membres cités à la note en bas de page 32 des présentes conclusions, cette application s'appuie sur des règles législatives ou jurisprudentielles ciblant l'ensemble des sanctions administratives ou seulement certaines d'entre elles, sans qualification préalable de ces sanctions comme relevant ou non du domaine pénal en vertu des critères Engel. En *Bulgarie*, en *Espagne* et en *Lituanie*, l'application du principe de la rétroactivité in mitius aux sanctions administratives au sens large est reconnue par une loi. En *Allemagne*, aux *Pays-Bas* et en *Pologne*, une loi reconnaît l'application de ce principe aux sanctions administratives pécuniaires. Au *Portugal*, en *Slovénie* et en *Slovaquie*, une loi prévoit expressément son application en résonance avec une disposition constitutionnelle prévoyant également l'existence générale de dudit principe. En *Grèce* et en *France*, l'application du principe de la rétroactivité in mitius aux sanctions administratives, bien que non prévue expressément par une disposition constitutionnelle ou législative, repose sur une construction jurisprudentielle se fondant sur d'autres principes ayant, quant à eux, une valeur constitutionnelle. Enfin, en *Suède*, il n'existe pas de loi ou de jurisprudence ayant reconnu un principe général d'application de la rétroactivité in mitius aux sanctions administratives, mais les juges suédois font application d'un tel principe par analogie avec les règles existantes à l'égard des sanctions pénales.

[34] Voir, notamment, arrêt du 24 juillet 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, point 110 et jurisprudence citée).

[35] Règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1). Aux termes de cette disposition, « [e]n cas de modification ultérieure des dispositions portant sanctions administratives et contenues dans une réglementation communautaire, les dispositions moins sévères s'appliquent rétroactivement ».

[36] Voir, notamment, arrêts du 11 mars 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, points 59 et 60), ainsi que du 4 octobre 2012, ED et F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, points 52 et 53).

[37] Voir, notamment, arrêt du 24 juillet 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, point 107 et jurisprudence citée).

72. Ainsi, ce principe s'applique lorsque l'évolution des règles en vigueur est favorable à l'auteur de l'infraction soit en raison d'un changement dans la qualification pénale des faits, soit en raison d'une peine plus douce [38].

73. De plus, l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce suppose un changement d'appréciation du législateur quant au caractère adéquat du régime de sanction qui avait été préalablement établi [39]. Il faut donc que l'évolution des règles en vigueur reflète un changement de position du législateur sur la qualification pénale des faits ou sur la peine à appliquer à une infraction [40].

74. Tel n'est pas le cas lorsque la modification du droit applicable, intervenue postérieurement à la commission de l'infraction, constitue, au regard de cette infraction, un simple changement d'une situation de fait, qui n'est pas de nature à modifier les éléments constitutifs de ladite infraction. Ainsi, la Cour a pu juger que l'acquisition de la citoyenneté de l'Union constitue une situation de fait qui n'est pas de nature à modifier les éléments constitutifs du délit d'aide à l'immigration illégale [41].

75. Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il n'y a pas davantage de changement de position du législateur sur la qualification pénale des faits ou sur la peine à appliquer à une infraction lorsque la modification d'une réglementation est le résultat d'une appréciation purement économique et technique qui ne remet pas en cause la qualification pénale ou l'appréciation, par les autorités nationales compétentes, de la peine à appliquer à des comportements ayant pour effet d'obtenir indûment un avantage, même si cet avantage devrait désormais être reconnu, en vertu de la nouvelle réglementation [42].

76. Dans ces différents cas, en l'absence de volonté du législateur de supprimer ou d'atténuer la répression d'un comportement donné, la modification normative n'a pas pour effet de remettre en cause l'illégalité d'un comportement antérieur, qui doit continuer à être sanctionnée pour des raisons d'efficacité répressive.

77. Il en va, selon moi, différemment dans le cadre de la présente affaire.

78. En effet, l'insertion par le règlement 2020/1054 d'un point r) à l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006, qui permet aux États membres d'accorder une dérogation à l'obligation d'être munis d'un tachygraphe pour les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi, et la définition des dérogations qui est faite à l'article 2, paragraphe 2, de la loi nº 461/2007, au moyen d'un renvoi général à l'article 3 et à l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006, témoignent d'un changement de position du législateur de l'Union et du législateur slovaque sur la nécessité d'imposer une telle obligation à cette catégorie de véhicules et, par voie

38 Je relève que la Cour EDH a également jugé que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce vaut non seulement pour la peine encourue, mais aussi concernant la définition de l'infraction : voir, notamment, arrêt de la Cour EDH du 18 octobre 2022, Mørck Jensen c. Danemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Voir, également, avis consultatif de la Cour EDH du 29 mai 2020, relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée (demande nº P16-2019-001, § 82).

39 Voir arrêts du 11 mars 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, point 70), ainsi que du 4 octobre 2012, ED et F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, point 59).

40 Voir arrêts du 6 octobre 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, point 27) ; du 7 août 2018, Clergeau e.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, point 33), et du 24 juillet 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, point 107).

41 Voir arrêt du 6 octobre 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, points 32 à 36). Voir, également, arrêt de la Cour EDH du 18 octobre 2022, Mørck Jensen c. Danemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44 à 54).

42 Voir arrêt du 7 août 2018, Clergeau e.a. (C-115/17, EU:C:2018:651, points 34 à 40).

de conséquence, sur le caractère répréhensible de l'absence d'un tachygraphe ou d'un contrôle valable de ce dernier pour ladite catégorie de véhicules. La raison de ce changement de position semble résider dans les caractéristiques particulières du transport de béton prêt à l'emploi, qui s'effectue sur des distances relativement courtes, de sorte que l'utilité d'imposer la présence d'un tachygraphe dans les véhicules transportant ce béton a pu être remise en cause.

79. Ainsi, dans la mesure où la modification de la réglementation permet aux États membres d'exclure les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi de l'obligation d'être munis d'un tachygraphe, il est permis d'en déduire un changement de perception du législateur de l'Union, relayé par le législateur slovaque qui a fait usage de cette possibilité, quant à la nécessité de réprimer les manquements à cette obligation concernant cette catégorie de véhicules. Dans la mesure où cette modification de la réglementation aboutit à exclure les conducteurs de véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi du groupe de personnes à qui il peut être reproché d'avoir commis l'infraction visée à l'article 38 de la loi nº 462/2007, elle ne constitue ni une situation de fait extérieure ni une appréciation purement économique et technique qui seraient sans lien avec la définition des éléments constitutifs de cette infraction.

80. Il est, à cet égard, indifférent que la base légale de l'infraction, que constitue cet article 38, demeure inchangée. En effet, la modification normative résultant de la possibilité offerte aux États membres d'introduire des dérogations pour certaines catégories de véhicules figure dans une norme accessoire à la loi d'incrimination qui détermine les situations de fait constitutives de l'infraction. À l'instar de ce qui est le cas dans un certain nombre d'États membres, je considère que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce devrait pleinement s'appliquer dans ce type de situations [43].

81. Il résulte des éléments qui précèdent que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, doit, à mon sens, être interprété en ce sens qu'il s'applique tant lors de l'imposition de sanctions administratives, conformément à ce qui est prévu à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 3821/85 et à l'article 41, paragraphe 1, du règlement nº 165/2014, que lors du contrôle juridictionnel de celles-ci, dès lors que ces sanctions revêtent une nature pénale et que la loi nouvelle, en mettant fin à l'obligation d'être munis d'un tachygraphe pour les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi, reflète un changement de position du législateur sur la nécessité de réprimer les manquements à cette obligation.

C. Sur les troisième et quatrième questions préjudicielles

82. Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient, à mon avis, d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de dire pour droit si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, lui impose de prendre en compte, dans le cadre du pourvoi en cassation qui a été formé devant elle, une loi pénale plus favorable qui est entrée en vigueur après le prononcé de la décision de la juridiction administrative de rang inférieur, qui est devenue définitive en vertu du droit national et qui fait l'objet de ce pourvoi.

[43] Ainsi, comme l'indique la note de recherche 24/002, en *Allemagne*, en *Espagne*, en *Italie* et en *Pologne*, la question de l'application du principe de la rétroactivité in mitius dans une telle situation – qualifiée, dans les ordres juridiques allemand, italien et polonais, de « norme en blanc » (respectivement « Blankettnorm », « norma in bianco » et « norma blankietowa ») et, dans l'ordre juridique espagnol, d'« infraction en blanc » (« infracción en blanco ») – a fait l'objet d'une jurisprudence en vertu de laquelle ce principe a été jugé, en règle générale, pleinement applicable.

83. La juridiction de renvoi souhaite, dès lors, savoir si ce principe doit être appliqué à tous les stades de la procédure juridictionnelle, y compris au stade du pourvoi en cassation, eu égard aux particularités juridiques de cette phase de la procédure juridictionnelle, lorsque la loi plus favorable est entrée en vigueur lors de ladite phase. Cette juridiction précise que cette question n'a pas reçu de réponse univoque au sein des chambres qui la composent [44].

84. La juridiction de renvoi indique, à ce sujet, qu'elle doit prendre en compte, même en l'absence de demande en ce sens, les principes fondamentaux de la détermination de la peine, y compris le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce [45]. Toutefois, elle est également liée par la situation juridique qui existait au moment où la décision de la juridiction administrative de rang inférieur, devenue définitive et exécutoire [46], a été prononcée [47]. Cette décision est revêtue de l'autorité de la chose jugée [48].

85. La juridiction de renvoi ajoute que le pourvoi en cassation est théoriquement considéré comme une voie de recours extraordinaire, précisément parce qu'il est dirigé contre une décision définitive d'une juridiction administrative. Cependant, les motifs pour lesquels un pourvoi en cassation peut être introduit sont énoncés de manière large et couvrent, en principe, tous les vices de droit et de procédure [49]. En outre, si les conditions formelles sont remplies, la partie ayant introduit le pourvoi a le droit à ce que ce dernier soit tranché et à ce que la procédure relative au pourvoi en cassation fasse, régulièrement et directement, suite à la procédure devant la juridiction administrative de rang inférieur [50].

44 Ladite juridiction explique, à cet égard, que sa première chambre a répondu à ladite question par l'affirmative. En revanche, sa cinquième chambre estime que, compte tenu de la nature du pourvoi en cassation et de la règle selon laquelle il s'agit de contrôler une décision rendue par une juridiction administrative de rang inférieur et devenue définitive, il convient de répondre à cette même question par la négative.

45 L'article 195, sous d), du zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (loi n° 162/2015 portant code de justice administrative), du 21 mai 2015 (ci-après le « CJA »), prévoit que, lors du contrôle d'une décision administrative, le juge administratif n'est pas lié par la portée et les motifs de l'action de l'administration pour ce qui est du respect des principes de condamnation du Trestný zákon (code pénal) – principes parmi lesquels figure le principe de la rétroactivité in mitius – qui doivent ainsi également être appliqués à l'imposition de sanctions administratives.

46 Il résulte de l'article 145, paragraphe 2, sous c), du CJA que, s'agissant d'un recours juridictionnel administratif en matière de sanctions administratives, l'arrêt d'une juridiction administrative devient définitif y compris lorsqu'un pourvoi en cassation est introduit dans le délai d'un mois à compter de la notification de cet arrêt. De plus, il découle de l'article 146, paragraphe 1, du CJA qu'un arrêt est exécutoire dès l'expiration du délai que la juridiction administrative a fixé dans le dispositif pour s'acquitter de l'obligation ou, à défaut, dès qu'il acquiert force de chose jugée.

47 Ainsi, il découle de l'article 454 du CJA que la situation existant au moment où la décision attaquée de la juridiction administrative a été prononcée ou rendue est déterminante aux fins de la décision de la juridiction qui est saisie du pourvoi en cassation.

48 Aux termes de l'article 145, paragraphe 5, du CJA, lorsqu'une décision définitive a été rendue dans une affaire, cette dernière ne peut plus être jugée et donner lieu à une nouvelle décision.

49 Ces motifs sont énoncés à l'article 440, paragraphe 1, du CJA : la juridiction administrative n'était pas compétente pour statuer sur le litige [point a)] ; une partie au litige n'avait pas qualité pour agir [point b)] ou n'avait pas la pleine capacité d'agir de manière indépendante devant la juridiction administrative et n'était pas représentée par un représentant légal ou un tuteur légal agissant en son nom [point c)] ; la même question a déjà fait l'objet d'une décision définitive ou une procédure a déjà été engagée dans la même affaire [point d)] ; l'affaire a été tranchée par un juge récusé ou par une juridiction administrative irrégulièrement constituée [point e)] ; par une procédure inappropriée, la juridiction administrative a empêché une partie d'exercer ses droits procéduraux de sorte que le droit à un procès équitable a été violé [point f)] ; la juridiction administrative a statué sur la base d'une erreur de droit [point g)] ; la juridiction administrative a décidé de s'écarter de la jurisprudence constante de la juridiction de cassation [point h)] ; la juridiction administrative n'a pas respecté l'avis juridique contraignant exprimé dans la décision d'annulation prise sur le pourvoi en cassation [point i)], ou le recours a été illégalement rejeté [point j)].

50 Conformément à ce que prévoit l'article 438, paragraphe 1, du CJA, un pourvoi en cassation peut être introduit contre les décisions définitives d'une juridiction administrative. De plus, il résulte de l'article 439, paragraphe 1, du CJA que le pourvoi en cassation est, en principe, recevable contre toutes les décisions des juridictions administratives.

86. Ainsi, la juridiction de renvoi cherche à savoir, d'une part, dans quelle mesure le caractère définitif d'une décision juridictionnelle joue un rôle aux fins de déterminer si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce est applicable. D'autre part, cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si les particularités juridiques du pourvoi en cassation constituent un obstacle procédural à l'application de ce principe.

87. J'examinerai successivement ces deux aspects.

1. Sur le caractère définitif d'une décision juridictionnelle aux fins de l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce

88. Il s'agit ici de déterminer si l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce peut être exclue dans le cadre d'une procédure de pourvoi en cassation telle que celle en cause au principal, au motif que cette procédure, qui a pour objet de contrôler la décision prononcée par une juridiction administrative de rang inférieur, fait suite à une procédure par laquelle cette juridiction a rendu une décision qui est devenue définitive en vertu du droit slovaque.

89. À cet égard, j'observe que l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte est rédigé de manière très large, sans fixer de limite temporelle à la règle selon laquelle si, postérieurement à une infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée. En particulier, cette disposition ne fait pas référence à une limite qui tiendrait à l'existence d'une décision juridictionnelle ayant acquis un caractère définitif.

90. Cela étant, la Cour a déjà admis que ce principe ne s'oppose pas à une législation nationale qui maintient l'interdiction du droit de vote résultant de plein droit d'une condamnation pénale uniquement pour des condamnations définitives, prononcées en dernier ressort sous l'empire de l'ancien code pénal, malgré l'adoption postérieure d'une loi plus favorable au condamné [51]. Ainsi, ledit principe n'impose pas que les jugements définitifs, rendus en dernier ressort, fassent l'objet d'une révision lorsqu'une législation pénale plus douce entre en vigueur postérieurement [52].

91. En revanche, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce a vocation à s'appliquer tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé. Il est donc déterminant d'examiner dans chaque cas si un tel jugement a été prononcé.

92. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'article 49 de la Charte comporte, à tout le moins, les mêmes garanties que celles prévues à l'article 7 de la CEDH, dont il convient de tenir compte, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, en tant que seuil de protection minimale [53].

[51] Voir arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, point 56).

[52] Il convient toutefois de noter que la Cour EDH a appliqué le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce à une personne définitivement condamnée, dans la mesure où le droit national imposait expressément l'obligation aux juridictions nationales de réviser d'office un jugement de condamnation lorsqu'une loi postérieure réduisait la peine applicable pour une infraction : voir arrêt de la Cour EDH du 12 janvier 2016, Gouarré Patte c. Andorre, (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28 à 36).

[53] Voir, notamment, arrêt du 29 juillet 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, point 92 et jurisprudence citée).

93. Or, il découle de la jurisprudence de la Cour EDH que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, qui est garanti par l'article 7, paragraphe 1, de la CEDH, « se traduit par la règle voulant que, si la loi pénale en vigueur au moment de la commission de l'infraction et les lois pénales postérieures adoptées *avant le prononcé d'un jugement définitif* sont différentes, le juge doit appliquer celle dont les dispositions sont les plus favorables au prévenu » [54].

94. La notion de « jugement définitif » n'est pas mentionnée et encore moins définie à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte. Il convient toutefois, dans la mesure où cette notion est déterminante pour décider si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce consacré à cette disposition est applicable et dans l'intérêt d'une application uniforme de ce principe au sein de l'Union, d'établir certaines caractéristiques permettant d'en tracer les contours. Pour ce faire, il est possible de s'appuyer sur la notion de « jugement définitif » figurant à l'article 50 de la Charte, qui consacre le principe ne bis in idem, et de tirer les enseignements de la jurisprudence de la Cour EDH relative à ce principe.

95. À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 4 du protocole n° 7 à la CEDH [55] a pour but de prohiber la répétition de poursuites pénales (principe ne bis in idem) définitivement clôturées. Selon le rapport explicatif du protocole n° 7 à la CEDH [56], « une décision est définitive si elle est, selon l'expression consacrée, passée en force de chose jugée. Tel est le cas *lorsqu'elle est irrévocable*, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas susceptible de *voies de recours ordinaires* ou que les parties ont épuisé ces voies de recours ou laissé passer les délais sans les exercer » [57]. Les décisions susceptibles d'un recours ordinaire sont exclues du champ de la garantie contenue à l'article 4 du protocole n° 7 tant que le délai d'appel n'est pas expiré. En revanche, les *recours extraordinaires*, tels qu'une demande de réouverture de la procédure ou une demande de prorogation d'un délai expiré, ne sont pas pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer si la procédure a été définitivement clôturée. Bien que ces voies de recours représentent une continuation de la première procédure, le caractère « définitif » de la décision ne dépend pas de leur exercice [58].

96. Afin de déterminer si une décision est définitive, la Cour EDH cherche à établir, sur la base du droit interne, quels sont les « recours ordinaires » dans une affaire donnée aux fins de l'article 4 du protocole n° 7. Elle estime que le droit interne – matériel et procédural – doit satisfaire au principe de sécurité juridique, qui exige, d'une part, que l'étendue d'un recours soit clairement délimitée dans le temps et, d'autre part, que les modalités de son exercice soient claires pour les parties autorisées à s'en prévaloir. En d'autres termes, pour que soit respecté le principe de sécurité juridique, principe inhérent au droit de ne pas être jugé ou puni deux fois pour la même infraction, il faut que la procédure de recours permette de savoir clairement le moment où la décision devient définitive. La nécessité de la présence d'un délai pour qu'un recours puisse être considéré comme « ordinaire » ressort implicitement du texte même du rapport explicatif du protocole n° 7 à la CEDH, qui indique que la décision est irrévocable si les parties ont laissé passer « les délais » d'exercice de la voie de droit considérée. Une loi qui conférerait un pouvoir illimité à

[54] Arrêt de la Cour EDH du 17 septembre 2009, Scoppola c. Italie (n° 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). Italique ajouté par mes soins. Voir, également, décision de la Cour EDH du 30 novembre 2021, Artsruni c. Arménie (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), ainsi que arrêt de la Cour EDH du 18 octobre 2022, Mørck Jensen c. Danemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

[55] Signé à Strasbourg le 22 novembre 1984, ci-après le « protocole n° 7 ».

[56] *Série des traités européens*, n° 117.

[57] Voir arrêt de la Cour EDH du 10 février 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Russie (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Italique ajouté par mes soins.

[58] Voir arrêt de la Cour EDH du 10 février 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Russie (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

l'une des parties pour l'exercice d'un recours ou qui encadrerait ce recours par des conditions faisant apparaître un déséquilibre important entre les parties dans l'exercice dudit recours irait à l'encontre du principe de sécurité juridique [59].

97. La Cour EDH a également précisé que, si la CEDH permet sans nul doute aux États de définir ce qui est, selon leur droit interne, une décision qui clôture définitivement des poursuites, c'est sous le contrôle de cette Cour. En effet, permettre aux États contractants de définir à leur guise quand une décision est « définitive » aux fins de l'article 4 du protocole n° 7, sans qu'un certain contrôle puisse être effectué par ladite Cour sur la base de critères objectifs, reviendrait à ce que l'application de cette disposition soit laissée à leur discrétion, ce qui pourrait conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la CEDH, qui est de s'assurer que nul ne soit jugé ou puni deux fois pour les mêmes faits [60].

98. Même si le rôle de la Cour dans le cadre d'un renvoi préjudiciel se distingue de celui de la Cour EDH, il y a lieu, à mon avis, de retenir dans la présente affaire une logique similaire, qui concilie la marge de manœuvre dont les États membres doivent disposer avec l'effectivité du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce. Ainsi, s'il est clair qu'il incombe à chaque État membre de définir son propre système de voies de recours, en particulier les conditions dans lesquelles la décision d'une juridiction administrative peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, et le stade de la procédure juridictionnelle à partir duquel un jugement peut être considéré comme étant définitif en droit interne, il convient d'encadrer cette marge de manœuvre afin de garantir l'application uniforme de ce principe au sein de l'Union et d'assurer qu'il puisse ainsi déployer la totalité de ses effets [61].

99. Par conséquent, si la vérification du caractère définitif d'une décision juridictionnelle doit être faite sur la base du droit de l'État membre ayant rendu celle-ci [62], le caractère définitif d'une telle décision, aux fins de l'application de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, ne saurait cependant être constaté *lorsque cette décision n'a pas acquis un caractère irrévocable, en ce sens qu'elle peut être remise en cause par une voie de recours qui peut être exercée par la personne condamnée dans un délai déterminé*. Ainsi, si le point de départ de cette vérification doit être le droit national, il est impossible de s'en tenir purement et simplement aux qualifications retenues en droit national, sous peine de porter atteinte à l'application effective et uniforme du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à cette disposition. S'il ressort de l'examen du droit national que la décision prononcée par une juridiction administrative est susceptible d'être remise en cause devant une juridiction de rang supérieur en raison de l'exercice par la personne condamnée d'une voie de recours dans un délai déterminé, ce principe devrait, à mon avis, être appliqué.

[59] Voir arrêts de la Cour EDH du 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), et du 8 octobre 2024, Jesus Pinhal c. Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

[60] Voir arrêt de la Cour EDH du 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Pour un exemple dans lequel une décision est devenue définitive par un arrêt rendu par la Cour de cassation (France), voir arrêt de la Cour EDH du 6 septembre 2019, Nodet c. France (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, § 21 et 46).

[61] Voir, notamment, arrêt du 15 octobre 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, point 31 et jurisprudence citée), dans lequel la Cour a jugé que, si l'organisation de la justice dans les États membres, notamment, l'institution, la composition, les compétences et le fonctionnement des juridictions suprêmes nationales, relève de la compétence de ces États, ceux-ci n'en sont pas moins tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union.

[62] Voir, par analogie, arrêt du 12 octobre 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, point 61).

100. En somme, aux fins de l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, une instance non définitivement jugée s'apparente, dès lors, à une instance n'ayant pas donné lieu à une décision devenue irrévocable [63], c'est-à-dire à une décision pour laquelle les voies de recours ordinaires ont été épuisées ou n'ont pas été exercées dans le délai requis.

101. À cet égard, je considère que, même si le pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi semble être théoriquement considéré, en droit slovaque, comme une voie de recours extraordinaire, parce qu'il est dirigé contre une décision d'une juridiction administrative qui a un caractère définitif en vertu de ce droit, ce pourvoi ne paraît pas, au vu de ses caractéristiques, telles qu'elles ont été exposées par la juridiction de renvoi elle-même, présenter les traits d'une voie de recours extraordinaire.

102. En effet, ainsi qu'il ressort des dispositions du CJA que j'ai citées précédemment, l'exercice du pourvoi en cassation devant cette juridiction n'est pas soumis à des limitations si restrictives, notamment quant aux motifs pouvant justifier celui-ci ou aux personnes habilitées à l'introduire, qu'il devrait être assimilé à une voie de recours extraordinaire. Autrement dit, dans la mesure où, en droit slovaque, l'introduction d'un pourvoi en cassation ne semble pas avoir un caractère strictement encadré et exceptionnel [64], il s'agit d'une voie de recours ordinaire qui s'inscrit dans la continuation de la procédure juridictionnelle initiée par T.T. devant la juridiction administrative et qui peut conduire à remettre en cause, dans un délai déterminé, le jugement rendu par cette dernière.

103. Le droit slovaque reflète, en réalité, la différence de nature entre, d'une part, l'office du juge qui statue au fond, qui est de « juger le litige », et, d'autre part, celui du juge de cassation, qui est de « juger le jugement ». Cette différence se traduit par deux phases juridictionnelles distinctes. Ainsi, la décision rendue par le premier acquiert un caractère définitif, c'est-à-dire qu'elle est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Toutefois, dans la mesure où cette décision peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation et peut donc être remise en cause, celle-ci ne présente pas un caractère irrévocable. Il semble qu'il y ait donc lieu de distinguer, en droit slovaque, les décisions qui ont acquis un caractère définitif et celles qui ont un caractère irrévocable, ces dernières étant celles contre lesquelles l'ensemble des voies de recours ordinaires, y compris le pourvoi en cassation, ont été exercées ou bien non exercées dans le délai requis.

104. Or, ce qui importe, aux fins de l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, est de vérifier, au-delà des distinctions et des qualifications procédurales qui sont propres à chaque droit national, si la décision prononcée par une juridiction administrative est devenue irrévocable, en ce sens qu'elle n'est plus susceptible d'être remise en cause devant une juridiction de rang supérieur en raison de l'exercice par la personne condamnée d'une voie de recours dans un délai déterminé. En effet, une décision juridictionnelle qui, selon le droit de l'État membre, n'a

[63] À titre d'exemple, le Conseil d'État (France) a jugé, dans l'arrêt n° 443476, du 7 octobre 2022, en des termes qui méritent, à mon avis, d'être reproduits aux fins de la présente analyse, que découle du principe constitutionnel de nécessité des peines « la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et *n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables*. Il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction, de faire application, même d'office, d'une loi répressive nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. *Il en va de même pour le juge de cassation si la loi nouvelle est entrée en vigueur postérieurement à la décision frappée de pourvoi* » (point 5 de cet arrêt, italique ajouté par mes soins). En matière de procédures administratives, d'autres États membres reconnaissent l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce lorsque cette loi intervient au stade du pourvoi en cassation. Ainsi qu'il ressort de la note de recherche 24/002, tel est notamment le cas en Bulgarie, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Lituanie.

[64] Voir arrêt du 19 octobre 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, point 34).

pas un caractère irrévocable ne saurait constituer un obstacle procédural à l'application de ce principe [65]. Pour les raisons précédemment exposées, un tel constat d'une décision devenue irrévocable fait défaut en l'espèce. Il s'ensuit que ledit principe est pleinement applicable.

105. J'ajoute qu'il est indifférent, à cet égard, que la sanction administrative contestée soit entre-temps devenue exécutoire, qu'elle ait même été effectivement exécutée et qu'elle ne puisse pas être directement annulée ou remplacée par la juridiction de renvoi [66], puisque l'annulation du jugement prononcé par la juridiction administrative de rang inférieur et le renvoi de l'affaire devant cette juridiction [67] ou bien une autre technique contentieuse [68] peuvent être de nature à garantir les droits que le requérant tire de l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, en conduisant à une annulation de cette sanction, puis à un remboursement de l'amende indûment recouvrée. Au demeurant, l'existence même de la possibilité pour la juridiction de cassation, lorsqu'elle constate le bien-fondé du pourvoi, de renvoyer l'affaire devant la juridiction administrative, entraînant ainsi un nouvel examen de l'affaire au fond, atteste de ce que le jugement frappé de pourvoi ne peut pas être appréhendé comme ayant un caractère irrévocable aux fins de l'application de cette disposition.

2. Les particularités juridiques du pourvoi en cassation constituent-elles un obstacle procédural à l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce ?

106. Lors de l'adoption d'une sanction administrative revêtant une nature pénale en application des critères Engel, l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce ne fait pas de doute. Il en va de même, en cas de contrôle juridictionnel portant sur une telle sanction, s'agissant d'une loi plus douce survenue en cours d'instance devant le juge du fond.

107. Si le juge du fond ne tient pas compte d'une loi pénale plus douce qui survient avant qu'il ait rendu sa décision, il commet alors une erreur de droit qui pourra être sanctionnée par le juge de cassation, ce qui donnera son plein effet à ce principe.

108. Devrait-il en aller différemment lorsque la loi pénale plus douce entre en vigueur au cours de l'instance pendante devant le juge de cassation ? Telle est la problématique qu'il convient d'aborder à présent.

109. Les doutes de la juridiction de renvoi quant à l'applicabilité dudit principe, lorsque la loi nouvelle entre en vigueur après l'introduction d'un pourvoi en cassation, naissent de la particularité de cette phase juridictionnelle. En effet, le juge de cassation est le juge du droit et non, contrairement aux juridictions de rang inférieur, un juge du fond. Ainsi, le fond de l'affaire est définitivement jugé par ces dernières et n'a plus vocation à être examiné de nouveau par le juge de cassation qui a pour rôle de contrôler si les juridictions inférieures ont correctement appliqué la règle de droit.

[65] Voir, par analogie, arrêt du 12 octobre 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, point 61).

[66] À cet égard, le gouvernement slovaque a indiqué à la Cour que, à la différence de la juridiction administrative de rang inférieur, la juridiction de cassation n'est pas compétente pour modifier la décision relative à la sanction.

[67] Voir, à cet égard, article 462, paragraphe 1, du CJA qui prévoit la possibilité pour la juridiction de cassation, après qu'elle a constaté le bien-fondé du pourvoi en cassation, de renvoyer l'affaire devant la juridiction administrative de rang inférieur.

[68] Aux termes de l'article 462, paragraphe 2, du CJA, si la juridiction de cassation conclut que la décision attaquée de l'autorité administrative ou la mesure attaquée de l'autorité administrative n'est pas conforme à la loi, et que la juridiction administrative de rang inférieur a rejeté le recours, elle peut modifier la décision de cette juridiction en annulant la décision attaquée de l'autorité administrative ou la mesure attaquée de cette autorité et en lui renvoyant l'affaire pour la suite de la procédure.

110. Or, il ne saurait être reproché aux juridictions du fond, sur le terrain de l'erreur de droit, de ne pas avoir fait application d'une loi qui n'était pas en vigueur au moment où elles ont statué.

111. Telle est la situation en cause dans la présente affaire. En effet, le Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava), en qualité de juridiction administrative, a rendu un jugement qui est qualifié de « définitif » selon le droit slovaque. Postérieurement à ce jugement, une loi nouvelle est entrée en vigueur. Pour des raisons temporelles évidentes, cette juridiction n'a pas pu tenir compte de cette loi dans son jugement. La question est alors de savoir si le juge de cassation, dont la mission est de contrôler si le juge du fond a correctement appliqué le droit, doit, nonobstant cette impossibilité temporelle, prendre en compte cette loi nouvelle pour, éventuellement, annuler la décision du juge du fond et, le cas échéant, lui renvoyer l'affaire.

112. À mon avis, une réponse affirmative s'impose.

113. En effet, selon une jurisprudence constante, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation 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 [69]. Ce principe fait partie des principes généraux du droit de l'Union qui doivent être respectés par une législation nationale qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union ou met en œuvre ce dernier, y compris en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables [70].

114. Dans la mesure où le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce est lié au principe de nécessité et de proportionnalité des peines [71], lui-même consacré à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte, j'estime qu'il y a lieu de lui conférer une large portée, de telle sorte qu'il puisse s'appliquer de façon immédiate aux auteurs d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables. En effet, si le législateur a décidé d'atténuer la rigueur de la loi ancienne, c'est qu'il reconnaît que le caractère répréhensible d'un comportement donné et/ou la peine prévue antérieurement ne sont plus strictement nécessaires.

115. Comme l'indique à juste titre la juridiction de renvoi, ce principe signifie ainsi que, une fois que le besoin sociétal de punir une certaine conduite a disparu ou que la sévérité de la perception de cette conduite exprimée dans le degré de sévérité de la sanction a changé, il n'y a pas de motif raisonnable et juste pour que toutes les infractions « historiques » et leurs auteurs continuent à être poursuivis si la nocivité de la conduite historiquement sanctionnée et la sévérité de la sanction pour celle-ci sont désormais perçues différemment par le corps législatif.

116. Il s'ensuit que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce a vocation à s'appliquer lorsqu'une telle loi entre en vigueur avant la décision rendue sur pourvoi, y compris lorsque la juridiction de cassation effectue un contrôle limité aux erreurs de droit. Ainsi, la juridiction qui statue en dernier ressort est tenue d'appliquer la loi pénale plus douce, que celle-ci soit intervenue avant ou après la décision de la juridiction administrative de rang inférieur qu'elle est appelée à contrôler.

[69] Voir, notamment, arrêt du 21 novembre 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, point 41 et jurisprudence citée).

[70] Voir, notamment, arrêt du 21 novembre 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, point 42 et jurisprudence citée).

[71] Voir arrêt de la Cour EDH du 17 septembre 2009, Scoppola c. Italie (nº 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

117. Afin de donner son entière portée au principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, il convient de neutraliser les distinctions procédurales liées aux différentes phases contentieuses au cours desquelles ce principe a vocation à s'appliquer. En effet, les particularités du contentieux administratif qui sont propres à chaque État membre (telles que le caractère définitif ou l'autorité de la chose jugée du jugement rendu par la juridiction administrative de rang inférieur, ou encore l'effet suspensif ou non du pourvoi en cassation) ne devraient pas conduire à limiter le champ d'application temporel dudit principe à certaines phases de la procédure juridictionnelle, tant que l'infraction en cause n'a pas donné lieu à une décision devenue irrévocable.

118. En particulier, l'office du juge de cassation doit être adapté afin de permettre à ce dernier de faire application de la loi pénale plus favorable qui est entrée en vigueur postérieurement au jugement frappé de pourvoi, dont la juridiction administrative de rang inférieur ne pouvait pas tenir compte à la date à laquelle son jugement a été prononcé. Le juge de cassation doit, dès lors, avoir la possibilité de faire droit au pourvoi, alors même que le jugement attaqué devant lui ne saurait, par principe, être considéré comme vicié d'une erreur de droit au seul motif qu'il n'a pas appliqué une loi qui n'était pas en vigueur à la date de son prononcé. Cela doit conduire ce juge à écarter ou à interpréter en harmonie avec le droit de l'Union les dispositions de son droit national [72] qui pourraient l'empêcher de remplir son office en conformité avec le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce.

119. Si la singularité du pourvoi en cassation s'en trouve estompée [73], il s'agit là de la conséquence inévitable de la large portée qu'il convient de conférer à ce principe.

120. À cet égard, je relève que, dans un certain nombre d'États membres, le juge de dernière instance en matière de sanctions administratives est tenu de prendre en considération une loi plus douce, même si cette loi n'est intervenue qu'au cours de la procédure devant lui [74].

[72] En l'espèce, il s'agit principalement de l'article 454 du CJA, qui prévoit, je le rappelle, que l'office du juge de cassation en matière administrative est de déterminer si la juridiction administrative de rang inférieur a commis une erreur de droit au regard de la situation existant au moment où elle a rendu la décision frappée de pourvoi.

[73] Voir Éveillard, G., « L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation », *Droit administratif*, LexisNexis, Paris, nº 1, 2023, p. 44 à 48. L'auteur évoque, à propos de la cassation prononcée par le Conseil d'État en raison de l'intervention, au cours de l'instance de cassation, d'un élément nouveau tel qu'une loi répressive plus favorable, *une forme de cassation « objective »*. En effet, dans une telle situation, la cassation ne présente pas une « visée sanctionnatrice », en ce sens qu'elle ne marque aucune réprobation à l'égard de la manière dont le juge du fond a appliqué la règle de droit telle qu'elle existait au moment où ce juge a rendu sa décision (p. 47). Dans le même esprit, on a pu parler d'« encoche à l'épure de l'office traditionnel du juge de cassation », qui va au-delà de sa « mission traditionnelle de contrôle de la rectitude juridique de la décision frappée de pourvoi », et d'une « pratique de la cassation "objective" de jugements pourtant sans reproche à la date de leur édiction » : voir conclusions de la rapporteure publique, Mme Céline Guibé, sous l'arrêt du Conseil d'État, nº 443476, du 7 octobre 2022 (point 4.2.2). Il est d'ailleurs intéressant de noter que, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, cette juridiction devait faire face aux mêmes interrogations que celles que la juridiction de renvoi a soumises à la Cour dans le cadre de la présente affaire, mais sous l'angle du principe de nécessité des peines, qui a valeur constitutionnelle.

[74] Ainsi, selon la note de recherche 24/002, en *Allemagne*, le Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (loi relative aux infractions administratives), du 24 mai 1968 (BGBl. 1968 I, p. 481), modifié en dernier lieu par la loi du 12 juillet 2024 (BGBl. 2024 I, nº 234), prévoit, pour les amendes administratives, que le principe de la rétroactivité in mitius a vocation à s'appliquer à toute modification intervenue « avant la décision », cette formulation étant comprise, de l'avis général, comme incluant la décision rendue sur pourvoi statuant sur les seules questions de droit : voir, en ce sens, Rogall, K., « Rückwirkung des milderen Gesetzes », dans Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5e éd., C.H. Beck, Munich, 2018, point 27, ainsi que Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44e éd., C.H. Beck, Munich, 2024, voir note en bas de page 59, point 24. En *Espagne*, le principe de l'application rétroactive de la loi plus douce en matière de sanctions administratives découle de l'article 9, paragraphe 3, de la Constitución (Constitution), ainsi que de l'article 26, paragraphe 2, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (loi 40/2015, relative au régime juridique du secteur public), du 1er octobre 2015 (BOE nº 236, du 2 octobre 2015, p. 89411). Dès lors, la section du contentieux administratif du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), qui est la plus haute juridiction en matière de sanctions administratives, applique la loi la plus douce, même lorsque cette dernière est entrée en vigueur au cours de la procédure devant lui : voir arrêt du Tribunal Supremo (Cour Suprême) nº 1219/2019, du 23 septembre 2019. En *France*, malgré la force de chose jugée attachée à l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel et l'absence d'effet suspensif du pourvoi en matière administrative, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence au regard des sanctions administratives par l'arrêt nº 443476, du 7 octobre 2022, que j'ai cité précédemment (voir notes en bas de page 63 et 73 des présentes conclusions).

121. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que ni la qualification de jugement « définitif » en application du droit slovaque, ni la circonstance que le pourvoi en cassation serait perçu, dans ce droit, comme une voie de recours extraordinaire, ni les particularités procédurales du pourvoi en cassation ne devraient, selon moi, s'opposer à l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte, sauf à en restreindre exagérément la portée.

V. Conclusion

122. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Cour administrative suprême de la République slovaque) de la manière suivante :

1) L'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

   doit être interprété en ce sens que :

   un État membre met en œuvre le droit de l'Union, au sens de cette disposition, d'une part, lorsqu'il prévoit, en application du droit de l'Union, l'imposition d'une sanction administrative en cas de violation des obligations relatives à la présence d'un tachygraphe dans les véhicules transportant des marchandises et à son contrôle périodique et, d'autre part, dans le cadre du contrôle juridictionnel relatif à cette sanction.

2) Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la charte des droits fondamentaux,

   doit être interprété en ce sens que :

   – il s'applique tant lors de l'imposition de sanctions administratives que lors du contrôle juridictionnel de celles-ci, dès lors que ces sanctions revêtent une nature pénale et que la loi nouvelle, en mettant fin à l'obligation d'être munis d'un tachygraphe pour les véhicules utilisés pour la livraison de béton prêt à l'emploi, reflète un changement de position du législateur sur la nécessité de réprimer les manquements à cette obligation ;

   – il impose à une juridiction nationale de prendre en compte, dans le cadre du pourvoi en cassation qui a été formé devant elle, une loi pénale plus favorable qui est entrée en vigueur après le prononcé de la décision d'une juridiction administrative de rang inférieur, qui est devenue définitive en vertu du droit national et qui fait l'objet de ce pourvoi, dans la mesure où cette décision n'est pas devenue irrévocable puisqu'elle peut être remise en cause en raison de l'exercice par la personne condamnée d'une voie de recours dans un délai déterminé.