



HAL
open science

**La mise en œuvre de la décision-cadre 2005/214/JAI
concernant l'application du principe de reconnaissance
mutuelle aux sanctions pécuniaires, en Allemagne, en
Belgique, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas**

Daniela Borcan, Francis Limbach, Thibaut Slingeneyer, Iñaki Esparza Leibar,
Giuseppe Grisi, Bert Van Schaick

► **To cite this version:**

Daniela Borcan, Francis Limbach, Thibaut Slingeneyer, Iñaki Esparza Leibar, Giuseppe Grisi, et al.. La mise en œuvre de la décision-cadre 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas. Université de Poitiers (France). 2023. hal-04268709

HAL Id: hal-04268709

<https://hal.science/hal-04268709>

Submitted on 2 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ministère de la Justice
Direction des affaires européennes et internationales
Paris

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN ESPAGNE, EN ITALIE, AUX PAYS-BAS

Coordination et révision par **Daniela Borcan**, ingénieur de recherche, JURISCOPE

Avec la collaboration de :

Francis LIMBACH, professeur à l'université Christian Albrecht de Kiel, chargé de cours à l'université de Strasbourg, rapporteur pour l'Allemagne

Thibaut SLINGENEYER, enseignant à l'université Saint-Louis de Bruxelles, chercheur ayant participé au projet européen CONFISCEU, rapporteur pour la Belgique

Iñaki ESPARZA LEIBAR, professeur à l'université du Pays Basque (EHU) et **Uxua ESPARZA HERNANDEZ**, juriste spécialiste en conseil aux entreprises, rapporteurs pour l'Espagne

Giuseppe GRISI, professeur à l'université de Rome III (Roma Tre), rapporteur pour l'Italie

Bert van SCHAICK, professeur à l'université de Tilburg, avocat au barreau de Tilburg, rapporteur pour les Pays-Bas

Etude à jour au 1^{er} juillet 2020



Bibliographie générale

Textes normatifs, européens et français

Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires

Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès

Réseau judiciaire européen (RJE), Cinq formulaires non-obligatoires pour la transmission d'informations, entre les autorités compétentes des États-membres, 2017

<https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx?id=25>

Circulaire (FR) du 28 octobre 2011 relative à la présentation des dispositions des articles 707-1 et D.48-6 à D.48-36 du code de procédure pénale

Jurisprudence de la CJUE

CJUE, arrêt de la Première chambre du 5 décembre 2019, *Sąd Rejonowy w Chełmnie*, C-671/18

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221325&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7093924>

CJUE, arrêt de Grande chambre du 14 novembre 2013, *Marián Balá*, C-60/12

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0060_SUM

Rapports européens et français

Rapport de la Commission fondé sur l'article 20 de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions financières / * COM / 2008/0888 final * /

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0888>

General Secretariat of the Council, Implementation of the Framework Decision of the Council of the European Union of 24 February 2005 (2005/214/JHA) of the application of the principle of mutual recognition to financial penalties - Information provided to the General Secretariat, 05.06.2015 et 30.01.2020

[file:///C:/Users/danie/Downloads/implementation_FP_June_15%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/danie/Downloads/implementation_FP_June_15%20(1).pdf)

<file:///C:/Users/danie/Downloads/FP.en20.pdf>

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en

matière de sécurité routière, Bruxelles, le 29.11.2016, COM(2016) 744 final, § 6. Procédures de suivi en cas de non-paiement d'une pénalité financière

[http://www.ipex.eu/IPEXL-
WEB/dossier/files/download/082dbcc558ad62720158af87d9eb00c3.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-
WEB/dossier/files/download/082dbcc558ad62720158af87d9eb00c3.do)

Sénat français, La distinction entre crimes et délits, Étude de législation comparée n° 285 - juillet 2018 - Recueil des notes de synthèse d'avril à juin 2018

<https://www.senat.fr/lc/lc285/lc2855.html>

Sénat français, Synthèse au sujet de la responsabilité pénale des mineurs en Europe

https://www.senat.fr/lc/lc52/lc52_mono.html

Articles de doctrine

A. Bernardi, « Stratégies pour une harmonisation des systèmes pénaux européens », in Archives de politique criminelle 2002/1 (n° 24), p. 195 à 233

<https://www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2002-1-page-195.htm>

I. Jégouzo, « Le développement progressif du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans, l'Union européenne », in Revue internationale de droit pénal, 2006/1 Vol. 77, p. 97 à 111

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2006-1-page-97.htm>

M. Lacaze, Conception autonome de la matière pénale et reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires, commentaire sous CJUE, Gr. Chbre, 14 novembre 2013, Marián Baláž, Aff. C-60/12, in Journal d'Actualité des Droits Européens, JADE, fév. 2014

<https://revue-jade.eu/article/view/458>

SYNTHESE

Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales constitue le fondement de la coopération judiciaire européenne en matière pénale. Voué à s'appliquer à tous les stades de la procédure pénale, il a donné lieu à l'adoption de nombreux instruments de reconnaissance mutuelle. Parmi ceux-ci figure la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, qui vise à améliorer les mécanismes d'exécution transfrontalière des décisions imposant des sanctions pécuniaires.

La présente étude analyse la mise en œuvre de la décision-cadre dans cinq États membres : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas.

Chaque rapport national :

- traite de la **transposition de la décision-cadre (I)**, en identifiant les textes normatifs de transposition (A) et le domaine d'application du principe de reconnaissance mutuelle, selon la nature judiciaire ou administrative des décisions qui en bénéficient (B) ;

- identifie les autorités compétentes et les modalités d'envoi et de réception des décisions imposant des sanctions pécuniaires, ainsi que les autorités chargées de leur reconnaissance et de leur mise à exécution (**II. Autorités compétentes et modalités de mise en œuvre de la décision-cadre**) ;

- expose les modalités nationales de recouvrement et quelques motifs de non-reconnaissance et de non-exécution fondés sur l'application du droit de l'État d'exécution (**III. Suites données aux demandes reçues**) ;

- expose les modalités nationales de notification des amendes et de leurs majorations, de notification des délais et des voies de recours, ainsi que les modalités d'acquisition du caractère définitif des décisions, avec un regard particulier pour les décisions rendues par défaut (**IV. Mise en œuvre des demandes à transmettre**).

La synthèse ci-dessous présente ces points dans leurs grandes lignes, dans une perspective comparative.

*

I. A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE. VUE STATISTIQUE DE LA TRANSPOSITION

Les actes normatifs nationaux de transposition de la décision-cadre sont entrés en vigueur en 2007 aux Pays-Bas, en 2008 en Espagne, en 2010 en Allemagne, en 2012 en Belgique, et en 2017 en Italie. Les Pays-Bas ont été les seuls à avoir accompli le processus de transposition en 2007, en respectant ainsi la date limite de transposition fixée par l'article 20 de la décision-cadre.

A ce jour, **les Pays-Bas forment, avec l'Allemagne et la Belgique, le groupe de pays qui ont acquis le plus d'expérience.** Les statistiques disponibles témoignent d'une mise en œuvre efficace de la décision-cadre dans ces pays. Depuis 2015, les statistiques de l'autorité centrale allemande font état de 10 000 à 12 000 demandes annuelles de reconnaissance et d'exécution reçues des autorités des autres États membres. Environ 98% de ces demandes émanent des seuls Pays-Bas. Environ 57 % des dossiers traités ont abouti au recouvrement de la sanction pécuniaire, ce qui a permis aux budgets fédéraux et locaux d'absorber des sommes importantes (900 000 euros pour le seul budget fédéral en 2018).

Entre 2010 et 2018, le nombre annuel des demandes de reconnaissance et d'exécution adressées par l'autorité centrale allemande est d'environ 5 000. Le taux de réussite enregistré est très similaire à celui relatif aux décisions reçues. En 2018, le nombre de décisions sortantes était même de 9 500 demandes, dont 10% adressées aux Pays-Bas, 15% à la Roumanie et près de 50% à la Pologne.

En Belgique, bien qu'aucune statistique ne soit disponible, le ministère de la Justice estime à 10 000 le nombre de demandes annuelles soumises aux parquets belges par la seule autorité centrale néerlandaise.

En Espagne, les statistiques du ministère de la Justice font état d'un **nombre relativement modeste de dossiers traités.** De 2013 à 2018, le nombre annuel de demandes d'exécution sortantes varie entre 16 et 70, alors que celui des demandes d'exécution entrantes, tous pays confondus, est passé de 89 décisions en 2013, à 288 en 2018 et à 505 en 2019. **En Italie, du fait de la transposition tardive de la décision-cadre, la mise en œuvre de celle-ci est encore à ses débuts.** En 2017-2018, l'Allemagne a transmis aux autorités italiennes 70 demandes, à titre de cas-pilotes.

I. B. DOMAINE D'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS ADMINISTRATIVES

Aux termes de la décision-cadre, l'application du principe de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires comporte deux volets. Le premier, la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires imposées par une juridiction, suite à la commission d'une infraction pénale, s'appuie sur des notions relativement faciles à définir à travers les systèmes nationaux. Le second volet concerne les sanctions imposées par une « autorité autre qu'une juridiction », suite à la commission d'une « infraction pénale ou administrative », dès lors qu'un contrôle est organisé devant « une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale » ou, selon l'interprétation de la CJUE, devant « une juridiction qui applique une procédure répondant aux caractéristiques essentielles de la procédure pénale ». La définition de ces notions dans les différents contextes nationaux ne va pas de soi.

En Espagne et en Belgique, les décisions administratives ne sont pas (encore) éligibles à la reconnaissance et à l'exécution dans les autres États membres. En Espagne, les infractions administratives relèvent du contentieux administratif. C'est la raison pour laquelle les décisions imposant une sanction pécuniaire pour la commission d'une infraction administrative ne peuvent pas

faire l'objet d'une demande sortante de reconnaissance¹. En Belgique, les travaux préparatoires de la loi de transposition mentionnent l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires ordonnées dans le cadre de procédures administratives, pour autant qu'un « recours au pénal » soit possible. Les travaux préparatoires citent les actes d'hooliganisme, les sanctions administratives communales et certaines infractions du code pénal social. Ces dernières peuvent être portées devant la juridiction spécialisée en droit du travail, laquelle applique « les règles de la procédure pénale relatives à la charge de la preuve ». En pratique, il n'y aurait pas, à ce jour, de demande sortante relative à des sanctions pécuniaires administratives. Selon le ministère belge de la Justice, l'émission de demandes sortantes de reconnaissance et de mise à exécution portant sur des sanctions administratives est envisageable, mais nécessite qu'une réflexion préalable soit menée.

La situation est différente en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie. En Allemagne, des sanctions pécuniaires imposées pour des infractions de gravité réduite, par les administrations compétentes, sont susceptibles de recours devant les tribunaux ordinaires, ce qui qualifie ces sanctions comme susceptibles de reconnaissance et d'exécution dans un autre État membre.

Il en est de même aux Pays-Bas, où certains types de décisions administratives échappent au contentieux administratif et sont susceptibles d'un recours judiciaire pénal. Aux Pays-Bas, la loi de transposition cite expressément les décisions administratives sanctionnant des infractions au code de la route et à la loi sur le temps de travail dans le secteur du transport routier. Il est possible de penser que ce renvoi légal exprime contribue à l'efficacité de la mise en œuvre de la décision-cadre dans ce domaine. En témoigne le nombre très significatif de sanctions imposées pour des infractions de la route, transmises chaque année, par les Pays-Bas aux autres États membres.

Enfin en Italie, une loi de 1981 dite loi de dépenalisation, prévoit un régime spécial de sanctions infligées, entre autres, par le préfet. A titre d'exemple, il s'agit, entre autres, d'infractions de la route, d'infractions en matière de chèques bancaires et postaux et, tout récemment, des violations des mesures de confinement liées au COVID-19. L'opposition à une injonction de payer émanant du préfet est de la compétence du juge de paix ou du tribunal ordinaire. La nature de ce recours semble répondre aux exigences de la décision-cadre.

II. A. AUTORITES COMPETENTES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

A la différence de la coopération judiciaire classique fondée sur une relation entre les États, la décision-cadre 2005/214, en tant qu'instrument de reconnaissance mutuelle, organise une relation directe entre autorités compétentes. Aux termes de la décision-cadre, les États membres peuvent établir une autorité centrale ou un système décentralisé d'autorités compétentes.

Pour des raisons différentes et dans des systèmes juridiques différents, **l'Allemagne, les Pays-Bas et bientôt la Belgique optent pour une autorité centrale.** En Allemagne, l'Office fédéral de justice qui concentrait depuis 2007 les missions de collaboration juridictionnelle internationale, s'est vu attribuer

¹ Une sanction pécuniaire imposée dans un autre État membre, pour une infraction administrative répondant aux exigences de la décision-cadre, ne devrait pas susciter de refus de reconnaissance en Espagne.

la qualité d'autorité centrale. Ainsi, cet Office est compétent pour la transmission administrative de décisions sortantes, pour la réception administrative de décisions entrantes, ainsi que pour la mise à exécution des décisions entrantes².

Aux Pays-Bas, aux termes du code de procédure pénale, le procureur du parquet de la région Nord, sis à Leeuwarden, a une compétence de droit commun pour la mise à exécution de toute sanction pécuniaire imposée par une décision rendue aux Pays-Bas. Ce traitement national centralisé est à la base de la compétence spéciale du procureur de Leeuwarden pour d'une part, transmettre les sanctions pécuniaires prononcées aux Pays-Bas aux autorités d'un autre État membre et d'autre part, recevoir, reconnaître et mettre à exécution les sanctions prononcées dans un autre État membre.

En Belgique, une loi de 2006 désignait le ministère de la Justice comme autorité centrale de réception et de transmission administrative des instruments de reconnaissance mutuelle. Jugée responsable de lourdeurs administratives, cette compétence centralisée a été supprimée en 2012 lors de l'entrée en vigueur de la transposition de la décision-cadre 2005/214. En pratique, le ministère continue à recevoir des certificats en vue de leur transmission respectivement aux parquets belges et aux autorités des autres États membres. Leur nombre (417 en 2019), est sans commune mesure avec le nombre de certificats directement transmis aux ministères publics qui sont les autorités d'exécution, (plus de 10 000 certificats par an, en provenance des seuls Pays-Bas). Cette compétence décentralisée est à ce jour décriée en raison de l'importance du contentieux transfrontalier, pour lequel les parquets locaux ne disposeraient pas de ressources suffisantes. Ainsi, la Belgique est en phase de transition vers un nouveau système de gestion centralisée des certificats entrants. Une autorité spécialement dédiée est déjà en place au sein du ministère de la Justice : le « *Crossborder* ». Elle assurera la réception des certificats entrants et la numérisation des données qu'ils contiennent, en vue d'une mise à exécution plus efficace.

L'Espagne et l'Italie ont opté pour un système décentralisé. En Espagne, les juges pénaux sont compétents pour la mise en œuvre de la décision-cadre. Il s'agirait d'un véritable « monopole », en cela qu'ils ne partagent pas cette compétence avec les ministères publics, comme cela est le cas pour la mise en œuvre d'autres instruments de coopération judiciaire pénale³. En Italie, la compétence est dévolue aux ministères publics⁴.

II. B. MODALITES DE TRANSMISSION DES DECISIONS

Un rapport de la Commission européenne de 2016⁵ retenait que le moyen le plus efficace de transmission des certificats relatifs aux sanctions pécuniaires était l'envoi électronique. Ce constat

² A titre d'exception, les tribunaux cantonaux conservent une certaine compétence résiduelle.

³ Les demandes sortantes sont transmises par le juge pénal compétent en première instance pour l'imposition et l'exécution des sanctions. La réception et la mise à exécution des décisions entrantes revient au juge pénal territorialement compétent.

⁴ Les demandes sortantes sont transmises par le procureur près du tribunal qui a rendu la décision ou dans la circonscription duquel se trouve l'administration qui a imposé la sanction. La réception et la mise à exécution des décisions entrantes revient au procureur près de la cour d'appel territorialement compétente.

⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2015/413/UE facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, Bruxelles, le 29.11.2016, COM(2016) 744 final, § 6 La réception et la mise à exécution des décisions entrantes <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc558ad62720158af87d9eb00c3.do>

portait alors seulement sur les sanctions imposées en raison d'infractions routières. Depuis, d'autres constats similaires sont à la base de projets de transmission numérique des informations relatives aux sanctions pécuniaires, tous domaines confondus.

Un système de transmission électronique des certificats est en train d'être développé par **l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et les Pays-Bas**. Il prendra appui sur la technologie e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data exchange) qui offre une infrastructure numérique européenne pour une communication transfrontalière sécurisée dans le domaine de la justice.

Les Pays-Bas et l'Allemagne prévoient actuellement de renforcer leur coopération bilatérale sur la base de l'e-CODEX/Me-CODEX afin que les décisions puissent être transmises à l'Allemagne par une voie de transmission sécurisée d'ici 2020/2021.

Enfin, à la différence **des autres lois nationales de transposition** qui reprennent les dispositions du 3^e alinéa de l'article 4 de la décision-cadre, **la loi allemande de transposition** mentionne le support papier mais aussi les documents électroniques compatibles avec les systèmes de traitement des services allemands et pourvus d'une signature électronique qualifiée. Une signature électronique simple peut suffire dès lors que la transmission a lieu par courrier électronique issu d'un compte DE-Mail ou d'une boîte postale électronique mise en place entre les juridictions.

Toutefois, à ce jour, la transmission numérique n'est pas généralisée et la mise en place des systèmes sécurisés nécessaires demande encore du temps. Pour palier cet état de fait, **en Belgique**, il est prévu que la future autorité centrale, le *Crossborder*, assure la numérisation des données des certificats entrants. Cela rendra possible la notification automatique de la sanction pécuniaire au contrevenant et, en cas de non-paiement, la transmission numérisée et sécurisée aux parquets et aux administrations fiscales en vue du recouvrement forcé.

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

Aux termes de la décision-cadre, l'exécution est régie par la loi de l'État d'exécution. L'efficacité de l'exécution de la décision étrangère dépend donc de l'efficacité des procédures nationales de recouvrement. A titre d'exemple, un récent rapport de la Cour des comptes belge alerte sur un taux de recouvrement des amendes pénales de 36 %.

L'analyse des données statistiques disponibles montre que dans un nombre important de cas, l'échec des procédures transfrontalières d'exécution est dû à des **circonstances factuelles** telles que l'insolvabilité du débiteur, le fait que celui-ci ait quitté le territoire de l'État d'exécution ou l'impossibilité de déterminer le lieu où il pourrait se trouver, lui-même et ses avoirs. En matière d'exécution forcée aussi, à l'impossible nul n'est tenu... Toutefois, il peut être intéressant de signaler l'existence d'un Registre des résidents permanents qui, en Allemagne et aux Pays-Bas, semble grandement faciliter les recouvrements.

Aux raisons de fait s'ajoutent les raisons de droit pouvant mettre en échec les procédures nationales d'exécution. **Quelques-uns des motifs de non-reconnaissance et de non-exécution** visés par la décision-cadre sont **fondés sur l'application du droit de l'État d'exécution**. Leur connaissance peut permettre d'éviter la mise en œuvre de demandes d'exécution vouées à l'échec.

Les rapports nationaux traitent de : l'atteinte portée aux droits et principes fondamentaux ; de la prescription de la condamnation selon le droit de l'État d'exécution, lorsque celui-ci est applicable ; de l'existence des immunités à l'exécution ou de l'irresponsabilité en raison de l'âge. Nous rappelons ici un motif original de non-reconnaissance fondé, dans le système allemand, sur le principe constitutionnel du caractère nécessairement personnel de la culpabilité. Ainsi, une sanction pécuniaire prononcée à l'encontre du titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule, ne pourra pas être exécutée en Allemagne, dès lors qu'il n'est pas établi que ce titulaire a été l'auteur de l'infraction commise.

Les modalités nationales de recouvrement conditionnent aussi la réussite de l'exécution transfrontalière. Les rapports nationaux analysent entre autres, l'octroi de facilités de paiement et l'application des peines de substitution, tels que régis par le droit de l'État d'exécution.

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

La décision-cadre organise l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions imposant une sanction pécuniaire. Elle n'harmonise pas les règles juridiques nationales qui dictent la façon dont ces décisions sont émises, puis notifiées, ensuite soumises aux voies de recours et enfin, qualifiées de définitives et donc susceptibles de reconnaissance mutuelle. La connaissance par les autorités de l'État d'exécution, des règles de l'État d'émission régissant ces points, garantit une meilleure mise en œuvre de la décision-cadre. Elle évite notamment le refus d'exécution des décisions prononcées à l'issue de procédures administratives écrites ou de procédures judiciaires menées en l'absence de l'intéressé [art. 7, § 2, g), i) et j) de la décision-cadre].

Les cinq systèmes législatifs analysés ont tous intégré les garanties procédurales portées par le droit européen. En Italie, la réforme de 2014 relative aux garanties procédurales attachées aux condamnations pénales par défaut, faisait suite à plusieurs arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne. La Cour avait condamné l'Italie pour son système pénal où la connaissance que l'accusé pouvait avoir du procès était présumée et non réelle. L'Italie a également réformé en 2011 le régime du recours judiciaire disponible contre les décisions administratives infligeant des sanctions pécuniaires. La réforme faisait suite à plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle italienne qui avait épinglé l'insuffisance des garanties procédurales du droit à la défense.

Plusieurs éléments témoignent d'une pratique vertueuse de ces règles légales. Concernant la notification des amendes administratives, du droit de former recours et du délai pour le faire, nous pouvons citer l'usage de notices informatives (en Allemagne), de formulaires de notification comportant les mentions légales obligatoires (en Belgique), l'exposé détaillé de la procédure de recours et les liens vers les tribunaux compétents, sur les sites internet des administrations.



**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE
2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT
L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE
AUX SANCTIONS PECUNIAIRES
EN ALLEMAGNE**

Avec la collaboration de Francis LIMBACH

Professeur, université Christian Albrecht de Kiel, chargé de cours, université de Strasbourg

Abréviations

BeckRS	<i>Beck-online Rechtsprechung</i> (base de données de jurisprudenc, www.beck-online.de , payant)
BGBL.	<i>Bundesgesetzblatt</i> (Recueil officiel des lois et règlements)
BGH	<i>Bundesgerichtshof</i> (Cour fédérale de justice)
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i> (Tribunal fédéral constitutionnel)
DAR-Extra	<i>Deutsches Autorecht – Extra</i> (revue)
eucri	The European Criminal Law Associations' Forum (revue gratuite en ligne : https://eucri.eu)
GG	<i>Grundgesetz</i> (loi fondamentale, constitution)
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
NJW	<i>Neue juristische Wochenschrift</i> (revue)
NStZ-RR	<i>Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport</i> (revue)
NZV	<i>Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht</i> (revue)
NZWiSt	<i>Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht</i> (revue)
OLG	<i>Oberlandesgericht</i> , tribunal régional supérieur (comp. à une cour d'appel)
SVR	<i>Straßenverkehrsrecht</i> (revue)

Textes normatifs, travaux parlementaires, jurisprudence

Lois parlementaires fédérales

Les lois (*Gesetze*) et règlements (*Verordnungen*) fédéraux allemands sont consultables en ligne dans leur version d'origine sous leur référence de leur publication officielle dans le *Bundesgesetzblatt* (www.bgbl.de) ou dans leur version consolidée (www.gesetze-im-internet.de, service du ministère fédéral de Justice).

BfJG, *Gesetz zur Errichtung und zur Regelung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz vom 17. Dezember 2006* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/bfjg/BJNR317110006.html>>.

DE-Mail-G, *DE-Mail-Gesetz vom 28. April 2011* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/de-mail-g/BJNR066610011.html>>.

GVG, *Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) vom 12. September 1950, neugefasst durch Bekanntmachung vom 9. Mai 1975* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html>>.

IRG, *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vom 23. Dezember 1982, neugefasst durch Bekanntmachung vom 27. Juni 1994* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/irg/BJNR020710982.html>>.

JGG, *Jugendgerichtsgesetz (JGG) vom 4. August 1953, neugefasst durch Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/jgg/BJNR007510953.html>>.

JBeitrG, *Justizbeitruebungsgesetz (JBeitrG) vom 11. März 1937* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/jbeitro/BJNR002980937.html>>.

OWiG, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968, neu bekanntgemacht am 19.02.1987* (version consolidée).

En ligne : <https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html>.

StGB, *Strafgesetzbuch (StGB) vom 15. Mai 1871, neugefasst durch Bekanntmachung vom 13. November 1998* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html>>.

StPO, *Strafprozeßordnung (StPO) vom 12. September 1950, neugefasst durch Bekanntmachung vom 7. April 1987* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/BJNR006290950.html>>.

VwZG, *Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) vom 12. August 2005* (version consolidée).

En ligne : <https://www.gesetze-im-internet.de/vwzg_2005/BJNR235410005.html>.

ZPO, *Zivilprozessordnung vom 12. September 1950, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005* (version consolidée).

En ligne : <<https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/BJNR005330950.html>>.

Règlement d'application

RbGeldERAV, *Verordnung zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung beim Bundesamt für Justiz im Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von*

Geldstrafen und Geldbußen (Rahmenbeschluss-Geldsanktionen-E-Rechtsverkehrs-und-Aktenführungsverordnung - RbGeldERAV) vom 18. Oktober 2017, BGBl. 2017. I. 3582.
En ligne : <<http://www.gesetze-im-internet.de/rbgelderav/>>.

Directive de service

RiVAST, *Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten, RiVAST*.
Bekanntmachung der Neufassung vom 23. Dezember 2016.

En ligne : <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_23122016_IIB6935088.htm>.

Travaux parlementaires

Motifs, BT-Drs. 17/1288, *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen.*

Projet de loi du Gouvernement fédéral du 31 mars 2010 en vue de la transposition de la décision-cadre 2005/214/JAI, avec motifs.

En ligne : <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/012/1701288.pdf>>.

Rapport de la Commission des lois, BT-Drs. 17/2458, *Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/1288 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen.*

Recommandation de décision et rapport de la Commission des lois (6^{ème} Commission) sur le projet de loi du Gouvernement fédéral.

En ligne : <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/024/1702458.pdf>>

Jurisprudence

La jurisprudence allemande n'est pas disponible sur une plateforme officielle centralisée. La jurisprudence de la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof, BGH*) est accessible sur le site de la Cour (www.bundesgerichtshof.de) seulement pour les décisions à partir de l'année 2000 sous leur numéro de dossier (*Aktenzeichen*). Les décisions du Tribunal constitutionnel *Bundesverfassungsgericht* à partir de l'année 1998 sont consultables sur le site du Tribunal (www.bundesverfassungsgericht.de) sous leur numéro de dossier (*Aktenzeichen*). Les décisions plus anciennes et les décisions des juridictions de fond sont parfois accessibles via les sites gratuits non officiels d'*Openjur* (www.openjur.de) ou de *Dejure* (www.dejure.org). Il est souvent suffisant de lancer une recherche google avec le n° de dossier.

Bibliographie

- Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucrim*, n° 2/2019, p. 141-145.
- <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-011>
- Johnson, Ch., « Anerkennung und Vollstreckung von EU-Geldsanktionen nach dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI », *SVR* 2016, 449.
- Johnson et Plötzgen-Kamradt, « Die Vollstreckung ausländischer Geldstrafen und Geldbußen in der EU nach dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. 2. 2005 und seine Umsetzung in das deutsche Recht », *DAR-Extra* 2010, 738.
- Jung, E., « Halterverantwortung für Verstöße im fließenden Verkehr in Deutschland und in Europa », in : *Strafrecht und Justizgewährung: Festschrift für Kay Nehm zum 65. Geburtstag*, Rainer Griesbaum et Karl Heinz Schnarr (dir.), Berlin, 2006, p. 413.
- Karitzky et Wannek, « Die EU-weite Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen », *NJW* 2010, 3393.
- Karlsruher Kommentar OWiG, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, sous la dir. de Wolfgang Mitsch, Munich, 5ème édition, 2018.
- Karlsruher Kommentar StPO, Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, sous la dir. de Rolf Hannich, Munich, 8ème édition, 2019.
- Krenberger et Krumm, Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar, begründet von Joachim Bohnert, fortgeführt ab der 4. Auflage von Benjamin Krenberger und Carsten Krumm, Munich, 5ème édition, 2018.
- Von Mangoldt et Klein, Grundgesetz Kommentar, fondé par H. von Mangoldt, continué par F. Klein et Ch. Starck, dirigé par P. Huber et A. Voßkuhle, t. 2 (articles 20 à 82), Munich, 7ème édition, 2018.
- Riedmeyer, O., « Die Vollstreckung von verkehrsrechtlichen Geldstrafen und Geldbußen aus EU-Mitgliedsstaaten in Deutschland », *NZV* 2014, 18.
- Rosenberg, Schwab et Gottwald, Zivilprozessrecht, Munich, 18ème édition, 2018.
- Roxin et Schünemann, Strafverfahrensrecht, Munich, 29ème édition, 2017.
- Schmidt, J., « Die transnationale Vollstreckung von Geldstrafen nach dem Europäischen Geldsanktionsgesetz », *NZWiSt* 2012, 95.
- Schomburg et Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Munich, 6ème édition, 2020.

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE

A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION

La décision-cadre 2005/214/JAI⁶, dans sa version consolidée tenant compte des modifications de la décision-cadre 2009/299/JAI⁷, a été transposée en Allemagne par une loi du 18 octobre 2010⁸. Celle-ci a eu pour effet de modifier l'IRG – acronyme employé pour désigner la loi sur la coopération internationale en matière pénale⁹. En vertu de l'article 5 de la loi de transposition celle-ci est entrée en vigueur dès le 28 octobre 2010¹⁰ mais le § 100 de l'IRG dispose que les nouvelles règles ne s'appliquent qu'aux décisions non juridictionnelles rendues après le 27 octobre 2010 et aux décisions juridictionnelles entrées en force de chose jugée également après cette date. La loi de transposition complète l'IRG par une nouvelle section et y crée 18 nouveaux paragraphes (IRG, § 86 à § 87p). Cependant, ceux-ci ne prétendent pas à s'appliquer de manière exclusive, le nouveau § 86 de l'IRG précisant que les autres dispositions de l'IRG ont vocation à s'appliquer à la procédure d'exécution de sanctions pécuniaires, sous réserve des règles prévues spécialement en matière d'exécution de sanctions pécuniaires.

Certaines nouvelles dispositions de l'IRG issues de la loi de transposition ont été concrétisées par le règlement relatif au régime des échanges et des dossiers électroniques dans le domaine de la décision-cadre de 2005¹¹ et encore davantage par une directive de service du ministère fédéral de Justice et de la Protection des consommateurs¹².

B. DOMAINE D'APPLICATION. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS ADMINISTRATIVES

Le principe de la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires s'applique tout d'abord aux décisions prononcées par les juridictions allemandes en vertu d'une infraction pénale. Lorsque la sanction pécuniaire fait suite à un délit ou un crime ou qu'elle s'appuie sur une contravention constituant l'accessoire d'un délit ou d'un crime (OWiG, § 42, 63 et 64), l'instruction du dossier est assurée sous la direction du parquet. Elle est ensuite portée devant les juridictions répressives qui, en application des dispositions du code allemand de procédure pénale (*Strafprozessordnung*, StPO),

⁶ Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JOUE L 76 du 22.3.2005, p. 16.

⁷ Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès, JOUE L 81 du 27.3.2009, p. 24.

⁸ *Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen vom 18. Oktober 2010*, BGBl. 2010. I. 1408.

⁹ *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)*, version consolidée.

¹⁰ Johnson et Plötzgen-Kamradt, DAR-Extra 2010, 738.

¹¹ *Verordnung zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung beim Bundesamt für Justiz im Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (Rahmenbeschluss-Geldsanktionen-E-Rechtsverkehrs-und-Aktenführungsverordnung - RbGeldERAV) vom 18. Oktober 2017*, BGBl. 2017. I. 3582 ; des règlements analogues ont été mis en place par les différents Länder.

¹² V. plus précisément les règles nos 167 à 180 de la directive sur les échanges internationaux en matière pénale (*Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten*, RiVAST).

statuent par jugement (*Urteil*, V. StPO, § 260) ou, dans les affaires d'importance mineure sur procédure écrite simplifiée, par décision spéciale « ordre pénal » (*Strafbefehl*, V. StPO, § 407 et s.). Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour prononcer les sanctions pécuniaires qui font suite à ces infractions délictuelles ou criminelles. L'on parle alors de « peines pécuniaires » (*Geldstrafen*).

Le principe de reconnaissance mutuelle s'applique également aux sanctions pécuniaires pouvant être prononcées par une autorité administrative allemande¹³. Il s'agit d'infractions constitutives seulement d'une *Ordnungswidrigkeit*, littéralement un « manquement à l'ordre », infractions de gravité mineure, comparables aux contraventions de droit français. Les auteurs sont passibles d'une sanction sous forme d'« amende pécuniaire » (*Bußgeld*) ou, pour les manquements les moins graves, simplement d'« avertissement pécuniaire » (*Verwarnungsgeld*). Les recours disponibles devant les tribunaux ordinaires (cf. *infra* IV, D) qualifient ces sanctions comme susceptibles de reconnaissance et d'exécution dans un autre État membre.

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

A. AUTORITE CENTRALE

En vertu de l'article 2.2 de la décision-cadre 2005/214/JAI les États membres ont la faculté de déterminer une ou plusieurs autorités centrales responsables pour la transmission et la réception administratives des décisions à exécuter. Le § 74 alinéa 1^{er} phrase 4 de l'IRG désigne l'« Office fédéral de Justice »¹⁴ comme autorité centrale compétente en la matière tant pour la transmission de décisions sortantes que pour la réception de décisions entrantes¹⁵. L'Office avait été créé en 2007¹⁶ dans le but de concentrer les missions de communication et de collaboration juridictionnelles sur le plan international.¹⁷

B. AUTORITES D'EXECUTION

En principe, c'est encore l'Office fédéral de Justice, autorité centrale, qui est chargé de l'exécution des sanctions pécuniaires étrangères (1). Dans un certain nombre d'hypothèses, ce rôle est toutefois dévolu à des instances judiciaires (2).

¹³ En vertu de OWiG, § 45 une *Ordnungswidrigkeit* pourra également être poursuivie par une juridiction pénale en annexe des poursuites d'infractions délictuelles ou criminelles.

¹⁴ *Bundesamt für Justiz*, Adenauerallee 99-103, D-53113 Bonn, tél. +49 228 99 410-40.

¹⁵ Karitzky et Wannek, NJW 2010, 3393.

¹⁶ *Gesetz zur Errichtung und zur Regelung der Aufgaben des Bundesamts für Justiz vom 17. Dezember 2006*, BGBl. 2006. I. 3171.

¹⁷ Johnson et Plötzgen-Kamradt, DAR-Extra 2010, 738.

1. Principe de la compétence de l'autorité centrale

L'Office fédéral de Justice n'est pas seulement le service central compétent pour recevoir les demandes d'exécution étrangères. Sauf exception (V. *infra*), la même administration est également chargée d'examiner la régularité de demande d'exécution tant sur la forme que sur le fond (IRG, § 87f al. 1er et § 74 al. 134 phrase 4).

Dans les cas où l'Office fédéral de Justice accueille la demande d'exécution, le § 87n alinéa 1^{er} dispose que le même service est également compétent pour mettre en œuvre celle-ci en qualité d'« autorité d'exécution » (*Vollstreckungsbehörde*).

2. Compétence exceptionnelle des services judiciaires

Il convient d'abord de déterminer les cas où l'Office fédéral de Justice se voit exceptionnellement retirer l'exécution de la décision étrangère (1) et de déterminer ensuite les organes compétents en la matière (2).

a. Cas d'exception

La compétence d'exécuter les décisions étrangères échappe à l'Office fédéral de Justice dans certaines situations particulières (a) ou alors de manière générale lorsque la personne poursuivie formule un recours contre la décision de l'Office admettant l'exécution de la décision étrangère (b).

1) Les exceptions liées à des situations particulières

L'Office fédéral de Justice n'est pas l'autorité d'exécution compétente dans les cas où l'examen de la régularité des demandes se trouve dévolue au pouvoir judiciaire. Le § 87n alinéa 1^{er} phrase 2 de l'IRG renvoie en la matière au § 87i alinéa 1^{er} de l'IRG qui dresse une liste limitée à trois hypothèses.

Premièrement, les sanctions pécuniaires prononcées en raison d'un délit ou d'un crime commis par un adolescent âgé de 14 à 17 ans (*Jugendlicher*) ou un jeune adulte assimilé n'ayant pas atteint 21 ans (*Heranwachsender*). Par conséquent, les sanctions pécuniaires s'appuyant sur une simple contravention ne tombent pas dans ce cas de figure, même si elles s'adressent à un adolescent ou à un jeune adulte assimilé à un adolescent.

Deuxièmement, les sanctions pécuniaires infligées à une personne morale constituée dans l'Union européenne et ayant son siège social, son administration centrale ou son principal établissement dans l'Union européenne.

Troisièmement, les sanctions pécuniaires au sens du § 87 alinéas 3 phrase 1^{ère} n^{os} 3 et 4 de l'IRG (transposant l'article 1^{er}, b) ii et iv de la décision-cadre), à savoir celles ayant pour objet le paiement de certaines indemnités à la victime à caractère pénale ou de sommes d'argent à un fonds public ou à une organisation de soutien aux victimes.

Parmi les hypothèses désignées, c'est surtout la deuxième, celle relative aux personnes morales, qui a acquis une certaine importance en pratique¹⁸.

¹⁸ Tel est le constat dressé par Ch. Johnson, SVR 2016, 449, n. 2 ; V. p. ex. OLG Cologne, 21 mai 2012, n^o 2 SsRs 2/12, NZV 2012, 450, note Johnson ; OLG Hamm, 14 août 2012, n^o III-2 RBs 62/12 (RH), BeckRS 2012, 18208.

2) L'hypothèse du recours contre une décision initiale de l'autorité centrale

Lorsque l'Office fédéral de Justice se trouve compétent pour examiner la régularité de la demande étrangère et qu'il s'est prononcé pour l'exécution de la sanction, l'intéressé pourra contester la décision dans le cadre d'un recours (IRG, § 87g et 87h). Celui-ci doit être adressé à l'Office fédéral de Justice qui peut revenir sur sa décision, mais s'il persiste, il la soumettra au juge judiciaire qui réexaminera la demande étrangère. Dans cette hypothèse, l'Office fédéral de Justice se trouve définitivement dessaisi du dossier, non seulement pour la décision sur le principe de l'exécution mais encore, en vertu du § 87n alinéa 1^{er} phrase 2 de l'IRG, sur la mise en œuvre de l'exécution. Cela vaut même si le juge confirme la décision de l'Office d'autoriser l'exécution.

b. Services impliqués

Dans tous les cas où le juge se trouve saisi, la décision appartient au tribunal cantonal (*Amtsgericht*, V. IRG, § 87g al. 1^{er} phrases 2 et 3). La compétence territoriale se détermine en fonction du domicile ou, à défaut, de la résidence, du dernier domicile ou du siège de la personne poursuivie (IRG, § 87g al. 2 phrases 1 à 3). Si aucun de ces critères n'est applicable, la décision revient au tribunal cantonal dans le ressort duquel sont situés des biens appartenant à la personne poursuivie (IRG, § 87g al. 2 phrase 4). Si celle-ci dispose de biens dans les ressorts de deux ou plusieurs tribunaux, la compétence sera acquise au tribunal qui a été saisi le premier (IRG, § 87g al. 2 phrase 5).

Si le juge saisi se prononce pour l'exécution de la sanction pécuniaire, celle-ci sera menée par le parquet auprès du tribunal régional (*Landgericht*) dans le ressort duquel se trouve le tribunal cantonal ayant rendu la décision (IRG, § 87n al. 1^{er} phrase 3). La procédure d'exécution se trouve alors soumise aux mêmes dispositions qu'en matière d'exécution par l'Office fédéral de Justice (V. *supra*).

C. MODALITES DE RECEPTION DES DECISIONS

1. Généralités

L'article 4.3 de la décision-cadre prévoit que l'original ou une copie certifiée conforme de la décision à exécuter devra être transmise à l'autorité compétente simplement « à sa demande ». En revanche, le texte de transposition allemand (IRG, § 87a n° 1) en fait systématiquement une condition de recevabilité de la demande d'exécution. En d'autres termes, l'original ou une copie certifiée conforme de la décision devront toujours être transmis à l'autorité allemande compétente pour que la sanction puisse être exécutée en Allemagne. Ainsi, la condition de produire la décision sous forme d'un écrit est une condition nécessaire mais non suffisante. Cependant, une jurisprudence de fond ne semble pas très sévère quant aux conditions relatives à l'écrit permettant d'en démontrer l'authenticité. Ainsi, un « original » pourra être reconnu comme tel même en l'absence de signature lorsque le document a manifestement été généré par procédé informatisé et que d'autres éléments (en l'espèce l'usage de couleurs dans la version imprimée) suffisent pour établir sa qualité d'original¹⁹. Il convient enfin de préciser que la législation allemande n'exige pas que l'autorité étrangère émettrice fournisse une traduction allemande de la décision à exécuter, se conformant ainsi à l'article 16 de la décision-cadre

¹⁹ OLG Cologne, 21 mai 2012, n° 2 SsRs 2/12, NZV 2012, 450.

de 2005 qui ne requiert de traduction que celle du certificat ; si une traduction s'avère nécessaire en cours de procédure, elle devra être mise en œuvre par l'autorité d'exécution²⁰.

2. Support papier ou électronique de la décision à exécuter

Le plus souvent, l'Office fédéral de Justice réceptionnera la décision étrangère à exécuter sur support papier. La loi de transposition du 18 octobre 2010 a toutefois pris soin d'inclure à l'IRG des dispositions générales qui permettent également la réception sous format électronique (IRG, § 77a et § 77b)²¹. Il s'agit d'une réglementation détaillée dont la lecture se complique davantage par son règlement d'application fédéral, la *RbGeldERAV*²².

En substance, les documents électroniques (l'original ou la copie certifiée conforme) doivent être pourvus d'une signature électronique qualifiée et doivent être compatibles avec les systèmes de traitement des services administratifs et juridictionnels allemands (IRG, § 77a al. 1^{er} phrase 2). La signature électronique qualifiée pourra encore être suppléée par tout autre procédé remplissant les conditions de sécurité requises et assurant notamment l'authenticité et l'intégrité du document transmis (IRG, § 77a al. 2). La signature électronique qualifiée pourra être remplacée par une signature électronique simple lorsque la transmission observe un certain nombre de paramètres de sécurité dont la mise en œuvre du protocole standard « OSCI » (*RbGeldERAV*, § 2 al. 2) ou l'emploi d'un moyen de transmission sûr parmi lesquels le règlement cite les courriers électroniques issus d'un compte « DE-Mail »²³ ou de d'une boîte postale électronique sécurisée mise en place entre les juridictions et les divers auxiliaires de justice.

Les Pays-Bas et l'Allemagne prévoient actuellement de renforcer la coopération sur la base de l'e-CODEX/Me-CODEX afin que les décisions puissent être transmises à l'Allemagne par une voie de transmission sécurisée d'ici 2020/2021²⁴.

Quant à la condition de « trace » écrite imposée par l'article 4.3 de la décision-cadre, il convient de relever que la version allemande de cette disposition ne correspond pas exactement à la lettre de la version française :

²⁰ V. les motifs du projet de loi, BT-Drs. 17/1288, p. 22 et s.; V. encore Karitzky et Wannek, NJW 2010, 3393, spéc. p. 3395; Johnson et Plötzgen-Kamradt, DAR-Extra 2010, 738.

²¹ Sur l'opportunité d'admettre les décisions sous format électronique notamment dans les échanges entre États membres de l'Union européenne, V. les motifs du projet de loi, BT-Drs. 17/1288, p. 21.

²² Plus généralement, les § 77a et 77b IRG se trouvent encore concrétisés par des règlements d'application des *Länder* mais les communications internationales se trouvent centralisées au sein de l'Office fédéral de Justice qui constitue une administration fédérale ; par conséquent, ce n'est que la réglementation fédérale qui s'applique en la matière.

²³ Le « DE-Mail » fait l'objet du régime spécial mis en place par la loi *DE-Mail-Gesetz vom 28. April 2011*, BGBl. 2011. I. 666.

²⁴ Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucrim*, n° 2/2019, p. 141-145, <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-011>

Version allemande officielle	Traduction française littérale de la version allemande officielle	Version française officielle
<i>Die zuständige Behörde des Entscheidungsstaats übermittelt die Entscheidung [...] in einer Form, die einen schriftlichen Nachweis unter Bedingungen ermöglicht, die dem Vollstreckungsstaat die Feststellung der Echtheit gestatten. [...]</i>	L'autorité compétente de l'État de la décision transmet la décision [...] sous une forme qui rend possible une preuve écrite dans des conditions qui permettent à l'État d'exécution d'en établir l'authenticité. [...]	La décision [...] est transmise par l'autorité compétente de l'État d'émission par tout moyen laissant une trace écrite et dans des conditions permettant à l'État d'exécution d'en établir l'authenticité. [...]

Le texte allemand de l'article 4.3 ne s'appuie pas expressément sur la notion de « trace »²⁵ qui serait laissée par l'écrit et qui soulignerait éventuellement le caractère durable du support de la décision, ce qui fait présumer que cet aspect n'a pas fait l'objet d'une attention particulière lors de la transposition de la décision-cadre. Néanmoins, les textes de la transposition allemande ne laissent subsister aucun doute sur le fait que la communication de la décision, en tant qu'écrit sur support papier ou sur support électronique sécurisé, doit répondre à des conditions strictes de traçabilité.

D. MODALITES DE TRANSMISSION DES DECISIONS

Les dispositions de l'IRG consacrées aux demandes d'exécution émanant d'institutions allemandes (§ 87o et § 87p) ne précisent pas les modalités dans lesquelles l'Office fédéral de Justice, en sa qualité d'autorité compétente, est censé transmettre la demande à l'étranger. Le règlement, pris en application du § 77b de l'IRG, relatif à la forme électronique des demandes d'exécution de sanctions pécuniaires ne traite que les demandes entrantes, à savoir celles émanant d'institutions étrangères et adressées à l'autorité compétente allemande (V. § 1er al. 1er RbGeldERAV). Au vu des textes en présence, la transmission par voie électronique ne paraît pas (encore) pratiquée. Ce constat semble corroboré par la directive de service RiVAST qui enjoint l'autorité judiciaire ou administrative allemande de communiquer « par voie postale une expédition ou une copie certifiée conforme de la décision nationale à exécuter » à l'Office fédéral de Justice (V. RiVAST, numéro 177)²⁶. En toute logique, cela laisse présumer que l'Office fasse suivre ce même document sous format papier à l'autorité étrangère.

Lorsqu'une sanction pécuniaire est prononcée par une administration ou par une juridiction et que l'autorité en question entend la faire exécuter dans un autre État membre de l'Union européenne, elle devra s'adresser à l'Office fédéral de Justice pour mettre en route une demande en ce sens. La démarche à suivre est précisée par la directive interne RiVAST. Celle-ci enjoint l'autorité allemande, qui entend faire exécuter sa décision à l'étranger, de remplir le formulaire du certificat (*Bescheinigung*) annexée à la décision-cadre (RiVAST, n° 177 al. 1^{er} phrase 1^{ère}). Pour faciliter la tâche à l'autorité en question, l'Office fédéral de Justice met à disposition à l'autorité allemande un formulaire en ligne

²⁵ Contrairement également aux versions anglaise (« written record ») ou italienne (« traccia scritta »).

²⁶ « [...] auf dem Postweg eine Ausfertigung oder beglaubigte Mehrfertigung der zu vollstreckenden inländischen Entscheidung [...] ».

(RiVAST, n° 177 al. 1^{er} phrase 2)²⁷ qui contient déjà les mentions exigées par la décision-cadre et les textes de transposition de l'IRG. L'autorité est alors censée remplir les mentions manquantes et générer ainsi elle-même le certificat qu'elle imprimera et qu'elle enverra par voie postale, avec la décision à exécuter (l'original ou une copie certifiée conforme), à l'Office fédéral de Justice (RiVAST, n° 177 al. 2 phrase 1^{ère}). L'Office fédéral vérifie alors la régularité – au vu du droit allemand – de l'exécution dans l'autre pays membre de l'Union européenne, procède à la traduction du certificat et transmet les documents requis à l'autorité étrangère chargée de la réception du dossier (RiVAST, n° 177 al. 3).

Il convient de souligner que la décision de procéder ou non à la demande d'exécution sortante appartient à l'Office fédéral de Justice (IRG, § 74 al. 1^{er} phrase 4 de l'IRG). La note explicative attachée au formulaire en ligne de l'Office fédéral de Justice précise que le certificat est signé non pas par l'autorité administrative ou juridictionnelle qui a prononcé la sanction pécuniaire et qui entend la faire exécuter à l'étranger, mais par l'Office fédéral de Justice. Dans les rapports avec les autorités de réception et d'exécution étrangères, c'est donc lui seul qui endosse la responsabilité pour la demande d'exécution et, plus généralement, le seul interlocuteur avec l'étranger. L'Office fédéral de Justice est donc, en fin de compte, l'autorité centrale d'émission au sens de l'article 2.1 de la décision-cadre.

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

A. STATISTIQUES

Depuis octobre 2010, plus de 76 000 décisions d'autres États membres ont été enregistrées²⁸. Jusqu'en 2015, les chiffres ont considérablement augmenté, passant de 6 en 2010 à 2 869 en 2011 et 9 395 en 2014. A partir de 2015, les chiffres varient entre 10 000 et 12 000 décisions par an. Cette consolidation est principalement due au fait que presque toutes les décisions sont néerlandaises (environ 98 %). Presque toutes les décisions néerlandaises concernent des infractions routières.

Outre les Pays-Bas, ont transmis des décisions à l'Allemagne : la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Slovénie, l'Espagne, la République tchèque, la Hongrie et le Royaume-Uni. Tous les États membres énumérés ci-dessus (à l'exception des Pays-Bas) ont transmis environ 1 300 décisions entre octobre 2010 et juin 2019.

68 000 dossiers (= 90 % des 76 000 dossiers) ont été traités et sont clos. 39 000 décisions ont été reconnues et exécutées avec succès. Le taux de réussite est d'environ 57 %. Le budget fédéral a absorbé près de 5,4 millions d'euros, soit 900 000 euros pour la seule année 2018. Ce chiffre ne reflète

²⁷ Le formulaire se trouve en ligne sur le site de l'Office :

<https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Gerichte_Behoerden/EUGeld/Informationen_node.html>.

²⁸ Les chiffres, à jour au 3 juin 2019, sont issus de : Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucri*m, n° 2/2019, p. 141-145, <https://doi.org/10.30709/eucri-m-2019-011>

pas toutes les sommes obtenues grâce à l'exécution des décisions car il ne couvre pas les sommes qui vont au budget des États fédéraux (*Länder*) dans les cas où les tribunaux sont compétents pour la mise à exécution.

B. MODALITES NATIONALES DE RECOUVREMENT

Lorsque l'Office fédéral de Justice est amené à exécuter une sanction pécuniaire d'un autre État membre de l'Union européenne, le § 87n alinéa 5 phrase 1^{ère} de l'IRG – en conformité avec l'article 13 de la décision-cadre – dispose que les sommes payées profitent aux caisses publiques fédérales allemandes. En revanche, dans les cas où l'exécution est assurée par une instance judiciaire, les sommes recouvrées reviennent aux caisses publiques du *Land* du tribunal cantonal qui s'est prononcé pour l'exécution de la décision. Le § 87n alinéa 5 phrase 4 de l'IRG précise enfin que l'indemnité due à la victime au sens de l'article 1^{er}, b, ii de la décision-cadre (transposée par l'IRG, § 87 al. 3 phrase 1 n° 3) pourra être effectivement versée à la victime lorsque l'État demandant l'exécution y donne son accord.

En vertu du § 87n alinéa 2 de l'IRG, la procédure applicable quant au recouvrement des sommes dues se calque sur un certain nombre de dispositions de droit commun de la loi relative aux contraventions (*Ordnungswidrigkeitengesetz*, OWiG)²⁹. Ainsi, la prescription de la décision de reconnaissance et de mise à exécution est soumise au § 34 de l'OWiG qui prévoit un délai quinquennal pour les amendes pécuniaires supérieures à 1000 euros et un délai triennal pour les amendes de 1000 euros ou inférieures, en précisant que le délai commence à courir le jour où la décision n'est plus susceptible de recours. Par ailleurs, la prescription se trouve suspendue en cas d'empêchement légal d'exécution³⁰ ou lorsqu'un tribunal sursoit à l'exécution³¹ ou alors pour la durée d'une facilité de paiement accordée.

De telles facilités de paiement peuvent être consenties par l'administration d'exécution lorsque la décision n'est plus susceptible d'aucun recours (OWiG, § 93).

Sauf circonstances particulières, l'administration devra laisser passer un délai supplémentaire de quinze jours avant de procéder à l'exécution d'une sanction. Elle peut également y renoncer provisoirement lorsque l'insolvabilité du débiteur est démontrée (OWiG, § 95).

En vertu du § 103 alinéa 1^{er} n° 2 de l'OWiG, le tribunal statue sur les recours ayant pour objet le contrôle des décisions de l'administration relatives aux facilités de paiement, aux suites accessoires (*Nebenfolgen*) à une amende (telle une suspension de permis de conduire) ou à propos d'un conflit de procédure administrative et judiciaire sur une même infraction. La saisine n'a pas d'effet suspensif sauf décision contraire du tribunal qui peut surseoir à son exécution (OWiG, § 103 al. 2). La juridiction saisie statue sur procédure écrite (OWiG, § 104 al. 2).

Sur demande de l'administration d'exécution ou de son propre chef lorsque l'exécution lui incombe, le tribunal cantonal (*Amtsgericht*, V. IRG, § 87n al. 2 phrase 2) peut prononcer contre le débiteur une

²⁹ Sont également applicables à titre subsidiaire les dispositions relatives à la loi sur le recouvrement judiciaire (*Justizbeitreibungsgesetz*, JBeitrG).

³⁰ Parmi ces empêchements ont été identifiés le refus d'un État d'extrader ainsi que l'ouverture d'une procédure collective sur la personne en cause, V. Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 34, n° 9.

³¹ Le tribunal cantonal doit normalement surseoir à l'exécution lorsqu'une juridiction répressive est saisie pour les mêmes agissements requalifiés de délit ou crime (OWiG, § 102 al. 1^{er}) ; le tribunal en a la faculté lorsqu'il est saisi pour vérifier la légalité d'une mesure d'exécution de l'administration (OWiG, § 103 al. 2), V. également *infra*.

contrainte judiciaire privative de liberté lorsque les conditions suivantes sont réunies (OWiG, § 96) : (1°) non-paiement de l'amende en sa totalité ou en partie, (2°) écoulement du délai supplémentaire des quinze jours prévu au § 95, (3°) l'insolvabilité du débiteur n'est ni démontrée par celui-ci, ni indiquée par les circonstances de l'espèce, (4°) le débiteur a été averti du risque d'une contrainte judiciaire en cas de non-paiement. Au lieu de prononcer une contrainte judiciaire, le tribunal pourra également accorder des facilités de paiement lorsque celles-ci sont indiquées au vu de la situation financière du débiteur. En tout état de cause, la contrainte judiciaire ne pourra pas dépasser six semaines pour une amende ou un total de trois mois pour plusieurs amendes. La durée de la contrainte est fixée en nombre de jours par le tribunal qui tient compte du montant de l'amende impayée. Par décision postérieure, le tribunal pourra réduire mais non augmenter la durée fixée préalablement. Une contrainte judiciaire ne pourra jamais être prononcée deux fois pour une même amende. À tout moment, le débiteur pourra interrompre la contrainte en payant la somme due (OWiG, § 97). L'exécution de la contrainte judiciaire est assurée par le parquet (StPO, § 451, sur renvoi de OWiG, § 97) ou, le cas échéant, par le juge des enfants (*Jugendrichter*, JGG, § 82 à 85, sur renvoi de OWiG, § 97). La décision prononçant la contrainte judiciaire est susceptible d'appel (*sofortige Beschwerde*, IRG, § 87n al. 2 ; OWiG, § 104 al. 3 phrase 1^{ère} n° 1 et phrase 2) devant le tribunal régional (*Landgericht*, V. GVG, § 73, et OWiG, § 46 al. 1^{er} et 7).

Il convient enfin de préciser que si, en matière d'exécution de sanctions étrangères, le législateur allemand maintient la contrainte judiciaire en tant que moyen de recouvrement de la sanction pécuniaire à payer³², il a choisi de ne pas faire usage de la possibilité de l'article 10 de la décision-cadre de prévoir, en cas de non-paiement, une peine de substitution sous forme d'emprisonnement (IRG, § 87n al. 3).

C. MOTIFS DE NON-RECONNAISSANCE ET DE NON-EXECUTION

Sur 68 000 dossiers traités d'octobre 2010 à mars 2019, L'Allemagne a refusé la reconnaissance et/ou l'exécution dans environ 19 700 cas. Les motifs de refus énumérés à l'article 7 de la décision-cadre jouent un rôle mineur dans la pratique. Le motif de refus le plus important consiste dans le fait que la personne ne vit plus en Allemagne ou que son lieu de résidence ne peut être identifié. Dans un nombre limité de cas concernant des infractions routières, l'Allemagne a refusé la reconnaissance de décisions qui imposaient une sanction pécuniaire au propriétaire du véhicule, dès lors que ce dernier prouvait ne pas avoir été l'auteur des faits sanctionnés (cf. *infra* 1, b).

L'Allemagne s'est vu refuser la reconnaissance et/ou l'exécution essentiellement pour des raisons similaires : la personne poursuivie avait quitté le pays, son lieu de résidence ne peut être identifié ou bien la personne était insolvable³³.

Toutefois, nous analysons ci-dessous quatre motifs de non-reconnaissance et de non-exécution : l'atteinte aux droits et principes fondamentaux, la prescription de la condamnation, les immunités à l'exécution, et l'irresponsabilité pénale en raison de l'âge. Il s'agit d'obstacles à l'exécution

³² V. Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 34 ; S. Trautmann, in : Schomburg et Lagodny, *op. cit.*, § 87n IRG, n° 8.

³³ Les chiffres, à jour au 3 juin 2019, sont issus de : Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucrim*, n° 2/2019, p. 141-145, <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-011>

dus à l'application du droit allemand en tant que droit de l'État d'exécution (voire à l'application du droit supranational). Leur connaissance peut permettre d'éviter, aux États membres d'émission, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance vouées à l'échec en Allemagne.

1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux

a. La règle générale du § 73 phrase 2 de l'IRG

L'article 20.3 de la décision-cadre concède aux États membres la faculté de refuser l'exécution d'une sanction pécuniaire lorsqu'il apparaît du certificat produit que la décision a été rendue en violation des droits fondamentaux ou des principes juridiques fondamentaux définis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne. Pour transposer cette directive, le législateur allemand n'a eu qu'à renvoyer, en matière de sanctions pécuniaires, au § 73 phrase 2 de l'IRG applicable à toute collaboration intra-européenne en matière pénale et qui existait déjà avant que le législateur intègre au sein de l'IRG la loi de transposition de la décision-cadre³⁴. Cette disposition prévoit l'irrecevabilité de toute demande venant d'un autre État membre lorsque la mesure demandée violerait les principes proclamés par l'article 6 du Traité sur l'Union.

Contrairement à l'hypothèse du mandat d'arrêt européen, la violation des droits fondamentaux ou des principes juridiques fondamentaux de l'article 6 du Traité ne semble pas avoir généré de jurisprudence allemande notable pour refuser ou non l'exécution d'une sanction pécuniaire étrangère sur le fondement du § 73 phrase 2 de l'IRG.

b. La règle spéciale du § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG

Au-delà du § 73 phrase 2 de l'IRG, le législateur allemand a choisi d'introduire parmi les irrecevabilités, un cas particulier qui ne s'appuie pas sur l'une des hypothèses spéciales prévues à l'article 7 alinéa 2 de la décision-cadre. En effet, le § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG déclare irrecevable toute demande d'exécution lorsque deux conditions se trouvent réunies : lorsque, d'une part, la procédure étrangère n'a pas donné l'occasion à la personne en cause d'objecter qu'elle n'était pas personnellement responsable de l'acte pour laquelle la sanction a été prononcée et que, d'autre part, la personne en cause invoque ce manquement de l'autorité étrangère auprès de l'autorité allemande qui statue sur l'exécution de la sanction.

Pour justifier ce cas d'irrecevabilité, les travaux parlementaires ne visent pas la décision-cadre mais s'appuient sur le principe constitutionnel allemand de la « culpabilité personnelle » (*Schuldprinzip*)³⁵. L'idée est qu'une personne ne doit pouvoir être sanctionnée pour un acte pour lequel elle n'est pas responsable (*nulla poena sine culpa*). C'est en se référant à un arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral qui interdit toute collaboration internationale en matière pénale qui violerait ce principe³⁶, que le législateur allemand a donc choisi d'introduire le n° 9 du troisième alinéa du § 87b de l'IRG. En doctrine, la conformité de cette disposition avec le droit européen est parfois justifiée comme étant un cas

³⁴ V. Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 16; J. Schmidt, NZWiSt 2012, 95, spéc. p. 98 et s.

³⁵ Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 27 et s. ; il convient de préciser que dans la version du projet de loi, cette disposition devait figurer parmi les conditions de bien-fondé de la demande (§ 87d al. 2 du projet) et que suite à un amendement parlementaire, elle a été transformée en condition de recevabilité et placée parmi les autres cas du § 87b alinéa 3 de l'IRG, V. Rapport de la Commission des lois du *Bundestag*, BT-Drs. 17/2458, p. 4.

³⁶ Il s'agit de l'arrêt du *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG), 30 juin 2009, n° 2 BvE 2/08, n° 364.

spécial du § 73 phrase 2 de l'IRG qui se fonde sur l'article 20.3 de la décision-cadre et son renvoi à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne³⁷.

Dans les faits, c'est surtout l'hypothèse d'une possible responsabilité sans faute du titulaire du certificat d'immatriculation (« carte grise ») qui est visée lorsque l'infraction a été commise par un conducteur tiers. En vertu du principe de la culpabilité personnelle, le titulaire du certificat d'immatriculation ne pourra ainsi jamais être considéré responsable en droit allemand, même à titre subsidiaire, lorsqu'il n'est pas établi qu'il a été l'auteur de l'infraction commise³⁸. Il en résulte qu'une sanction pécuniaire étrangère prononcée contre le titulaire du certificat d'immatriculation ne pourra pas être exécutée en Allemagne lorsque la personne en cause invoque auprès de l'autorité allemande statuant sur le caractère exécutable de la sanction qu'elle a déclaré auprès de l'autorité étrangère ne pas avoir été le conducteur du véhicule auteur de l'infraction et que cette autorité n'a pas pris en considération sa déclaration³⁹. Cependant, il est déjà arrivé que les tribunaux prononcent le caractère exécutable d'une sanction étrangère fondée sur la responsabilité du titulaire du certificat d'immatriculation et qu'ils reçoivent la demande d'exécution, en retenant que la personne en cause avait négligé de mettre en œuvre les diligences procédurales prévues au § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG⁴⁰.

2. Prescription

En matière de sanctions pécuniaires, il convient de distinguer la prescription de la condamnation étrangère de la prescription applicable à la décision allemande autorisant l'exécution de celle-ci sur le territoire allemand.

a. Prescription de la condamnation étrangère

1) Selon le droit allemand

Pour ce qui est du premier aspect, le législateur allemand transpose l'article 7.2.c de la décision-cadre par le § 87b alinéa 3 n° 6 de l'IRG en retenant l'irrecevabilité d'une demande d'exécution d'une sanction pécuniaire lorsqu'elle s'appuie sur des faits entrant dans la compétence des autorités répressives allemandes et qu'en application de la loi allemande, l'exécution d'une décision nationale serait prescrite.

La prescription d'une sanction pécuniaire en droit allemand est soumise à un régime différent selon qu'il s'agit d'une sanction faisant suite à une contravention (*Ordnungswidrigkeit*) ou selon qu'elle fait suite à un délit ou un crime. Dans le premier cas, la prescription résulte des dispositions du § 34 de l'OWiG. Le délai de prescription est de trois ans pour les sanctions fixant une somme jusqu'à 1 000 euros et de cinq ans pour les sanctions fixant une somme supérieure (OWiG, § 34 al. 2).

³⁷ En ce sens, J. Schmidt, NZWiSt 2012, 95, spéc. p. 98 et s.

³⁸ V. E. Jung, *loc. cit.*, p. 413, spéc. p. 415.

³⁹ L'allégeance du législateur transposant la décision-cadre au principe de culpabilité, considéré comme un compromis entre le principe de la culpabilité et la conformité à la décision-cadre, fait l'objet d'un vif débat en doctrine, V. seulement E. Jung, *loc. cit.*, p. 413, spéc. p. 415 ; Karitzky et Wannek, NJW 2010, 3393, spéc. p. 3395 ; Riedmeyer, NZV 2014, 18, spéc. p. 21 ; S. Trautmann, in : Schomburg et Lagodny, *op. cit.*, § 87b IRG, nos 39 et s. ; la conformité constitutionnelle du § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG a été reconnue par l'OLG de Cologne, 21. mai 2012, n° 2 SsRs 2/12, NZV 2012, 450, spéc. p. 451 et s.

⁴⁰ l'OLG de Cologne, 21. mai 2012, n° 2 SsRs 2/12, NZV 2012, 450, spéc. p. 451 et s.

Lorsque la sanction pécuniaire fait suite à un délit (*Vergehen*) ou un crime (*Verbrechen*)⁴¹, la prescription de la sanction pécuniaire prononcée obéit au code pénal allemand, le *Strafgesetzbuch* (StGB). La détermination du délai applicable se trouve compliquée du fait que, contrairement à ce qui est le cas pour les contraventions, la personne en cause n'est pas condamnée à payer une somme fixe mais à payer des « unités journalières » (*Tagessätze*) dont le nombre (5 à 360) dépend de la gravité de son infraction et dont le montant (1 à 30 000 euros) correspond à 1/30 du total de son revenu mensuel (StGB, § 40). Ainsi, le délai de prescription est de trois ans lorsque la personne en cause est condamnée à une amende de maximum 30 unités journalières (StGB, § 79 al. 3 n° 5) et de cinq ans lorsqu'elle est condamnée à plus de 30 unités journalières (StGB, § 79 al. 3 n° 4).

2) Selon le droit étranger

L'autorité d'exécution ne vérifie pas si la décision soumise à elle se trouve prescrite en vertu de la loi de l'État de l'autorité qui a rendu la décision à exécuter⁴². Il incombe dans ce cas à l'autorité étrangère de retirer sa demande d'exécution en vertu de l'article 12 de la décision-cadre.⁴³ Ce constat peut surprendre car la conséquence en est que les autorités allemandes seraient tenues d'exécuter une décision étrangère prescrite si l'autorité étrangère compétente ne retirait pas sa demande.

b. Prescription de la décision autorisant l'exécution de la condamnation étrangère

Pour ce qui est de la prescription de la décision autorisant l'exécution sur le sol allemand, le § 87n alinéa 2 phrase 1^{ère} de l'IRG renvoie au § 34 de l'OWiG (cf. *supra*). Celui-ci est applicable même si la décision étrangère ne sanctionne pas une contravention mais un délit ou même un crime⁴⁴, sauf si la personne en cause est mineure ou jeune adulte assimilé à un mineur (adulte en-dessous de 21 ans sous certaines conditions). Dans ce cas, ne sont pas applicables les règles de l'OWiG (IRG, § 87n al. 2 phrase 5) mais celles de la loi relative à la justice juvénile, le *Jugendgerichtsgesetz* (IRG, § 77 et 86)⁴⁵ qui renvoie au droit commun pénal allemand en la matière (JGG, § 4), plus précisément au § 79 alinéa 3 n° 4 et 5 du StGB dont les délais de prescription sont également de trois et de cinq ans (V. *supra*).

3. Autres immunités ou obstacles à l'exécution

Le législateur allemand a estimé⁴⁶ que la solution prévue à l'article 7.3.e de la décision-cadre se trouvait déjà suffisamment transposée par le § 77 alinéa 2 de l'IRG qui existait avant la transposition de la décision-cadre et qui déclare applicable à la collaboration internationale pénale les dispositions relatives à l'« immunité », à l'« indemnité » et aux « réserves d'autorisation » en matière de perquisition et de saisie dans les locaux parlementaires. L'immunité et l'indemnité des parlementaires, prévues par l'article 46 de la constitution allemande, la Loi fondamentale (*Grundgesetz*, GG), font référence à la liberté de parole et de vote des parlementaires comme obstacle à toute poursuite pénale (règle de l'« indemnité ») et à la règle générale d'immunité pénale des parlementaires, nécessitant un

⁴¹ En cas de crime, la condamnation à une amende s'ajoutant à une peine de prison est possible sous certaines conditions, V. StGB, § 41.

⁴² V. OLG Iéna, 4 sept. 2013, n° 1 Ss Rs 61/13, NZV 2014, 421, 423, n. Johnson; S. Trautmann, in : Schomburg et Lagodny, *op. cit.*, § 87n IRG, n° 6a.

⁴³ En ce sens Johnson, note sous OLG Iéna préc., NZV 2014, 424, 425.

⁴⁴ Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 33.

⁴⁵ Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 34.

⁴⁶ Motifs, BT-Drs. 17/1288, p. 16.

vote de l'assemblée concernée pour être levée le cas échéant⁴⁷. Par son domaine d'application limité, le § 77 alinéa 2 de l'IRG n'a pas généré de jurisprudence notable jusqu'à ce jour.

Mis à part l'hypothèse particulière du § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG (V. *supra*), les cas d'irrecevabilité ou de non-fondé prévus par la loi de transposition reflètent les motifs de non-reconnaissance prévus par la décision-cadre selon la table de correspondance suivante :

Décision-cadre	IRG
Article 7.1	§ 87b alinéa 3 n° 1
Article 7.2.a	§ 87b alinéa 3 n° 5
Article 7.2.b	§ 87b alinéa 1 ^{er}
Article 7.2.c	§ 87b alinéa 3 n° 6
Article 7.2.d.i	§ 87b alinéa 3 n° 8 et § 87d n° 1
Article 7.2.d.ii	§ 87d n° 2
Article 7.2.e	§ 77 alinéa 2
Article 7.2.f	§ 87b alinéa 3 n° 7
Article 7.2.g	§ 87b alinéa 3 n° 3
Article 7.2.h	§ 87b alinéa 3 n° 2
Article 7.2.i et j	§ 87b alinéa 3 n° 4 et alinéas 4, 5 et 6

4. Irresponsabilités en raison de l'âge

Le § 87b alinéa 3 n° 7 de l'IRG déclare irrecevable la demande d'exécution de la sanction étrangère lorsque « la personne en cause était, en raison de son âge au moment des faits sur lesquels la décision est fondée, incapable de se rendre coupable au regard du droit allemand ou n'était pas pénalement responsable au sens du § 3 phrase 1^{ère} de la loi relative aux juridictions juvéniles ».

Se trouvent ainsi « incapables de culpabilité » en raison de leur âge tous les mineurs n'ayant pas atteint 14 ans au moment de leur acte (StGB, § 19). Quant au § 3 phrase 1^{ère} du JGG, celui-ci dispose qu'un adolescent (*Jugendlicher*), à savoir un mineur âgé de 14 ans ou plus (JGG, § 1 al. 2), est « pénalement responsable si, au moment de l'acte, il avait acquis, au vu de son développement moral et mental, la maturité suffisante pour discerner le caractère répréhensible de l'acte et agir en conséquence ».

Il en résulte qu'une décision étrangère ne pourra jamais être exécutée contre un mineur âgé de moins de 14 ans au moment de l'acte. Elle ne pourra pas être exécutée, par ailleurs, contre un

⁴⁷ S. Storr, in : Von Mangoldt et Klein, *op. cit.*, Art. 46 n°s 1 et s., 28 et s.

« adolescent », donc un mineur âgé de 14 ans minimum et de 17 ans maximum lorsque celui-ci n'a pas acquis la maturité suffisante au vu du § 3 phrase 1^{ère} JGG.

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

A. STATISTIQUES

Depuis 2011, l'Office fédéral de la Justice a reçu plus de 52 000 demandes d'autorités administratives et de ministères publics en Allemagne. Dès le début, les chiffres ont augmenté de manière significative d'année en année. Rien qu'en 2018, les chiffres ont augmenté de 16 % pour atteindre environ 9 500 décisions (ce qui signifie que la traduction de 8 700 certificats a dû être organisée et payée). Sur l'ensemble des cas, le pourcentage d'infractions routières s'élevait à 37 % en 2011, mais à 91 % en 2018.

En 2018, la plupart des demandes allemandes ont été - comme les années précédentes - transmises à la Pologne (4 616 décisions), suivie de la Roumanie (1 436) et des Pays-Bas (1 040). À l'exception de l'Irlande, qui n'a pas encore transposé la décision-cadre 2005/214 dans son droit national, et de la Grèce, qui n'a pas encore notifié sa transposition, les décisions ont été transmises à tous les autres États membres. Jusqu'en 2018, près de 700 décisions ont été transmises au Royaume-Uni. En ce qui concerne la France, l'Allemagne a décidé en 2015 de ne transmettre que des cas pilotes. Depuis 2016, 116 cas pilotes ont été transmis aux autorités françaises, dont 3 ont été à ce jour mis à exécution avec succès. En ce qui concerne l'Italie, qui a transposé la décision-cadre 2005/214 en mars 2016, l'Allemagne a également décidé de ne transmettre que des cas pilotes. Ainsi, en 2017 et 2018, environ 70 cas ont été transmis à ce titre.

En ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution dans les autres États membres, 35 000 cas (soit 67 % des 52 000 cas) ont été traités et sont clos. Le taux de réussite est d'environ 58 %, c'est-à-dire très similaire aux décisions reçues. Les États membres d'exécution ont encaissé près de 5 millions d'euros.

Les différentes règles des États membres concernant la manière dont la décision est notifiée à la personne, si elle est accompagnée d'une traduction dans une langue qu'elle comprend, et la manière dont une procédure écrite se déroule et dont la personne en est informée ont également conduit au refus de reconnaissance dans un nombre limité de cas. Les nombreuses réunions bilatérales se sont avérées très utiles pour discuter de ces questions afin d'aboutir à une compréhension mutuelle⁴⁸.

⁴⁸ Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucri*m, n° 2/2019, p. 141-145, <https://doi.org/10.30709/eucri-m-2019-011>

B. NOTIFICATION DES SANCTIONS PECUNIAIRES ET DE LEURS MAJORATIONS

Les modalités de notification des sanctions pécuniaires allemandes se distinguent selon qu'il s'agit de sanctions prononcées par une administration ou par une juridiction.

1. Sanctions pécuniaires prononcées par une administration

En vertu du § 35 de l'OWiG, les contraventions (*Ordnungswidrigkeiten*) sont en principe poursuivies par l'administration. La loi prévoit deux procédures distinctes : le régime simplifié de la « procédure d'avertissement » (*Verwarnungsverfahren*) et le régime de droit commun de la « procédure d'amende pécuniaire » (*Bußgeldverfahren*).

1° La « procédure d'avertissement » (*Verwarnungsverfahren*)

La procédure d'avertissement peut être appliquée pour les contraventions de faible gravité (*geringfügige Ordnungswidrigkeiten*), passibles d'un « avertissement pécuniaire » de 5 à 55 euros (OWiG, § 56 al. 1^{er}). L'avertissement peut être prononcé par une administration dans le cadre de ses compétences (OWiG, § 56) mais aussi par un agent de police dans l'exercice de ses fonctions (OWiG, § 57). L'avertissement peut être notifié par écrit mais aussi oralement, ce dernier moyen de communication étant choisi le plus souvent dans les hypothèses d'une interpellation immédiate par un représentant de l'ordre⁴⁹.

Dans tous les cas, l'acte d'avertissement ne devient efficace que si la personne en cause l'accepte et qu'elle paye la somme exigée immédiatement ou dans un délai qui normalement ne doit pas dépasser une semaine (§ 56 al. 2 phrase 1^{ère}). L'acceptation de l'avertissement pécuniaire ne vaut pas reconnaissance de l'infraction reprochée⁵⁰ ; elle fait néanmoins barrage aux poursuites de droit commun d'amende pécuniaire (OWiG, § 56 al. 4)⁵¹. Dans les faits, les avertissements pécuniaires sont presque toujours acceptés car, contrairement à la procédure d'amende pécuniaire dont l'ouverture serait la conséquence d'un refus, l'avertissement pécuniaire ne génère pas de frais à la charge de la personne en cause (OWiG, § 56 al. 3 phrase 2).

Contrairement au droit français, le droit allemand n'accorde aucune minoration en cas de paiement anticipé d'une sanction pécuniaire et n'impose aucune majoration en cas de paiement reporté. Sauf exception⁵², la loi ne prévoit même pas d'intérêts moratoires dans cette dernière hypothèse. Cette attitude du législateur, à première vue assez confiante envers la moralité de paiement des justiciables, s'explique peut-être en partie par l'obligation générale frappant toute personne de déclarer tout domicile qu'elle établit sur le territoire allemand (BMG, § 17 al. 1^{er}), facilitant ainsi le recouvrement des amendes (et plus généralement de toute dette). Pour le reste, le jeu des avertissements et amendes pécuniaires de droit allemand et celui des minoration et majoration des contraventions en droit français poursuivent des buts peut-être similaires puisque le paiement de l'avertissement

⁴⁹ V. Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 56, n° 27.

⁵⁰ Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 56, n° 18.

⁵¹ Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 56, n° 18.

⁵² En matière d'amendes pécuniaires, seules celles prononcées sur fondement des dispositions relatives à la prévention des cartels portent des intérêts moratoires en vertu du § 81 alinéa 6 du GWB, le Tribunal fédéral constitutionnel (*Bundesverfassungsgericht*) ayant jugé que ce traitement différent par rapport aux amendes pécuniaires de droit commun ne constituait pas une inégalité contraire à la constitution, V. BVerfG, 19 décembre 2012, NJW 2013, 1418, nos 43 et s.

pécuniaire, soumis à un délai court, évite à la personne en cause de faire l'objet d'une amende pécuniaire productrice de frais supplémentaires pouvant facilement décupler le montant – limité à 55 euros – de l'avertissement pécuniaire.

2° La « procédure d'amende pécuniaire » (*Bußgeldverfahren*)

Lorsque le manquement n'est pas de « faible gravité » ou lorsque, dans le cadre de la procédure d'avertissement, la personne en cause refuse l'avertissement ou ne paie pas la somme dans les délais requis, s'ouvre alors la procédure formelle d'amende pécuniaire qui sera généralement diligentée par l'administration compétente (OWiG, § 35 et s.). L'« amende pécuniaire » (*Bußgeld*) prononcée par elle à l'encontre de la personne en cause devra alors faire l'objet d'une notification formelle (*Zustellung*, OWiG, § 50 al. 1^{er} et § 67). Le régime applicable à la notification se détermine en fonction de l'entité de laquelle dépend l'administration en charge (OWiG, § 51 al. 1^{er}) : s'il s'agit d'une entité fédérale, c'est la loi (fédérale) relative aux notifications formelles administratives (*Verwaltungszustellungsgesetz*, VwZG) qui s'applique ; en revanche, s'il s'agit de l'administration d'une région (*Land*), le régime de la notification formelle dépend de la loi du *Land* en question. Lorsque le VwZG fédéral est applicable, celle-ci prévoit, au choix de l'administration, quatre formes de notification : la notification par voie postale officielle avec acte de notification à dresser par l'agent postal (*Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde* ; VwZG, § 3), la notification par lettre recommandée simple ou par lettre recommandée avec accusé de réception (VwZG, § 4), la notification assurée par les services de l'administration avec acte de réception dressé par l'agent chargé de la mission (VwZG, § 5) et la notification électronique via le service DE-Mail (VwZG, § 5a).

En vertu du § 9 alinéa 1^{er} du VwZG, une notification à l'étranger peut être mise en œuvre par lettre recommandée avec accusé de réception ou par courrier électronique sécurisé (à condition que les rapports bilatéraux avec l'État en question le permettent) ou alors par demande officielle de l'administration allemande auprès des autorités de l'État en question ou via les services des affaires étrangères.

Enfin, lorsque l'adresse de la personne est inconnue ou qu'une notification à l'étranger semble sans espoir de succès, la notification peut intervenir par affichage public ou publication au bulletin officiel *Bundesanzeiger* (VwZG, § 10).

2. Sanctions pécuniaires prononcées par une juridiction

La notification d'une décision pénale juridictionnelle intervient selon les règles édictées par le § 35 de la StPO. Ainsi, dans les cas où celui à qui elle s'adresse est présent à l'audience, la décision lui est notifiée oralement.

Lorsque la sanction est prononcée en l'absence du prévenu, elle fait l'objet d'une notification judiciaire, pour laquelle le § 37 alinéa 1^{er} de la StPO déclare applicables les dispositions du code allemand de la procédure civile (*Zivilprozessordnung*, ZPO). Ainsi, la notification peut intervenir par remise dans les locaux du greffe (ZPO, § 173), par l'envoi à des professionnels organisés (avocats, notaire etc.) contre accusé de réception (ZPO, § 174), par lettre recommandée avec accusé de réception (ZPO, § 175), par envoi postal officiel ou par un agent du tribunal (ZPO, § 168 al. 1 phrase 2). Par exception, la notification judiciaire peut intervenir aussi par signification d'un huissier de justice

(*Gerichtsvollzieher*) qui, contrairement l'huissier de justice français, n'a pas le statut d'un officier ministériel mais celui d'un fonctionnaire rattaché au tribunal⁵³.

Les notifications à l'étranger doivent être effectuées en application des conventions internationales, s'il en existe, par lettre avec accusé de réception ou via les autorités de l'État en question (ZPO, § 183). Enfin, il est possible de procéder à une notification par affichage public dans certaines situations exceptionnelles, tel lorsque l'adresse du destinataire est inconnue ou qu'une notification à l'étranger est impossible ou sans espoir de succès.

C. INFORMATION SUR LE DROIT DE FORMER RECOURS ET LES DELAIS

1. Sanctions prononcées par une administration

Lorsque, sur fondement de l'OWiG, un avertissement pécuniaire (*Verwarnungsgeld*) ou une amende pécuniaire (*Bußgeld*) est prononcée par une administration, celle-ci est tenue de communiquer à la personne à qui elle s'adresse, d'une part, son droit de former recours contre la décision et, d'autre part, le délai dans lequel le recours doit être formé (OWiG, § 50 al. 2)⁵⁴. Si, d'un point de vue technique, le manquement à cette obligation d'information ne suspend pas le cours du délai, il a néanmoins pour effet de permettre à la personne en cause de demander la « reconduction dans sa situation antérieure » (*Wiedereinsetzung in den vorigen Stand* : OWiG, § 52 al. 1, et StPO, § 44 phrase 2), de manière à lui faire recouvrer son droit de recours même après écoulement du délai. La forme de la notification ne fait pas l'objet d'une disposition légale expresse. L'on considère suffisante la remise d'une notice explicative accompagnant la décision. Cependant, si la communication de la décision intervient par notification formelle, le récépissé de notification doit faire mention de cette remise⁵⁵.

2. Sanctions prononcées par une juridiction

Lorsque la sanction, soit une peine pécuniaire (*Geldstrafe*) sur fondement du code pénal allemand, soit une amende pécuniaire (*Bußgeld*) sur fondement de l'OWiG, est prononcée par une juridiction répressive, celle-ci est tenue à la même obligation d'information quant au droit, aux modalités et délais pour former un recours lorsque la décision est prononcée sous forme de jugement (StPO, § 35a phrase 1^{ère}) ou sous forme d'« ordre pénal » (*Strafbefehl* : StPO, § 407 al. 1^{er}, phrase 1^{ère}, n° 7). Le non-respect de l'obligation d'informer a les mêmes effets que lorsque la sanction est prononcée par une administration (V. *supra*, StPO, § 44 phrase 2)⁵⁶. Si, à la personne en cause, la décision est communiquée oralement lors de l'audience, l'information sur son droit de recours et ses modalités peut également être communiquée oralement ; l'accomplissement de cette communication devra faire l'objet d'une mention spéciale au procès-verbal de l'audience⁵⁷. Si, en revanche, la décision est

⁵³ Le statut du *Gerichtsvollzieher* est soumis à la législation applicable du *Land* de la juridiction concernée, V. Rosenberg, Schwab et Gottwald, *op. cit.*, § 26, nos 1 et s.

⁵⁴ J. Lampe, in : *Karlsruher Kommentar OWiG (op. cit.)*, § 50, n° 4.

⁵⁵ J. Lampe, in : *Karlsruher Kommentar OWiG (op. cit.)*, § 50, n° 17.

⁵⁶ H. Maul, in : *Karlsruher Kommentar OWiG (op. cit.)*, § 35a, n° 16.

⁵⁷ BGH, 13. mai 2009, n° 2 StR 123/09, NStZ-RR 2009, 282 ; H. Maul, in : *Karlsruher Kommentar OWiG (op. cit.)*, § 35a, n° 13.

communiquée par notification formelle, la juridiction sera tenue aux mêmes règles qu'une administration⁵⁸.

D. RECOURS ET DELAI

1. Sanctions prononcées par une administration

Lorsque, sur fondement de l'OWiG, une amende pécuniaire (*Bußgeld*) est prononcée par une administration, la personne en cause pourra la contester par la voie d'un recours appelé *Einspruch* (littéralement : « objection »). Celui-ci devra être adressé à l'administration qui a prononcé la sanction (OWiG, § 67 al. 1^{er}) qui le fera suivre au tribunal cantonal du même ressort que l'administration (OWiG, § 68 al. 1^{er}, phrase 1^{ère}). Le délai de recours à observer est de deux semaines à partir du jour de la notification formelle de la décision (OWiG, § 76 al. 1^{er}). Contre la décision du tribunal, le recours de la *Rechtsbeschwerde*, qui correspond pour l'essentiel à un pourvoi en cassation (V. OWiG, § 79 al. 3), est possible notamment dans les cas où la sanction est d'un montant supérieur à 250 euros (OWiG, § 79 al. 1^{er}, phrase 1^{ère}, n° 1^{er}) ou lorsque l'affaire porte sur une question de principe (OWiG, § 79 al. 1^{er}, phrase 2). Les tribunaux régionaux supérieurs (*Oberlandesgerichte*) sont compétents pour connaître des demandes de *Rechtsbeschwerden* (GVG, § 121 al. 1^{er} n° 1)⁵⁹.

2. Sanctions prononcées par une juridiction

Dans les cas où la décision initiale portant sanction pécuniaire est prononcée par une juridiction, la personne en cause peut faire appel contre celle-ci dans un délai d'une semaine, le délai courant du jour du prononcé oral à l'audience ou, le cas échéant, du jour de la notification auprès de la personne sanctionnée (StPO, § 314). Contre les décisions du tribunal cantonal (*Amtsgericht*), l'appel sera traité par le tribunal régional (*Landgericht*). La décision de la juridiction d'appel peut être contestée par voie d'une *Revision* qui permet un contrôle en droit analogue à celui d'un pourvoi en cassation (StPO, § 333 et s.).

E. CARACTERE DEFINITIF DES DECISIONS IMPOSANT LES SANCTIONS

Une décision administrative ou juridictionnelle prononçant une amende pécuniaire (*Bußgeld*) sur fondement de l'OWiG devient définitive lorsque la personne en cause ne forme pas de recours dans les délais (et qu'elle ne bénéficie pas d'une « reconduction dans sa situation antérieure », *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*, en vertu du § 52 de l'OWiG, V. *supra*), lorsqu'elle a retiré un recours formulé antérieurement, lorsqu'elle a déclaré renoncer à tout recours (OWiG, § 67 al. 1^{er}, phrase 1^{ère}) ou lorsque les voies de recours se trouvent épuisées⁶⁰. Il convient de préciser que l'acte constitutif d'un « manquement à l'ordre » (*Ordnungswidrigkeit*) ayant conduit à une amende pécuniaire prononcée par une administration – même non susceptible de recours – pourra toujours être requalifié de délit ou de crime dans le cadre d'une procédure juridictionnelle (OWiG, § 86)⁶¹.

⁵⁸ H. Maul, in : *Karlsruher Kommentar OWiG (op. cit.)*, § 35a, n° 13.

⁵⁹ B. Feilcke, in : *Karlsruher Kommentar StPO (op. cit.)*, § 121 GVG, n° 2.

⁶⁰ Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 84, n° 4.

⁶¹ Krenberger et Krumm, *op. cit.*, § 84, n° 9.

Si, pour sanctionner un délit ou un crime, une juridiction répressive prononce une « peine pécuniaire » (*Geldstrafe*), la décision devient définitive (entre en force de chose jugée) dans les mêmes conditions qu'en matière d'amende pécuniaire (V. *supra*) : lorsque la personne en cause ne forme pas un recours dans un délai (V. StPO, § 319 al. 1^{er}, § 322 al. 1^{er}, § 346 al. 1^{er}, § 349 al. 1^{er}, § 410 al. 3) et n'est pas susceptible de « reconduction dans sa situation antérieure » (*Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*) en vertu du § 44 et s. de la StPO, lorsqu'elle a retiré un recours formulé antérieurement ou qu'elle a déclaré renoncer à tout recours (StPO, § 316 et § 343) ou lorsque les voies de recours se trouvent épuisées (§ 121 et § 135 GVG)⁶².

F. DECISIONS RENDUES PAR DEFAUT

Une décision rendue « par défaut » ne se conçoit que dans les hypothèses où la personne en cause est censée comparaître, ce qui n'est pas le cas en matière de contraventions (*Ordnungswidrigkeiten*) poursuivies par une administration qui rend sa décision en l'absence de la personne en cause (et à qui celle-ci est notifiée par la suite). Il n'y a pas plus de comparution dans le cadre de la procédure écrite dite de « l'ordre pénal » (*Strafbefehl*) au sens des § 407 et s. de la StPO qui suppose, elle aussi, la notification de la décision au prévenu. Ainsi, les décisions rendues par défaut concernent les hypothèses de contraventions, délits et crimes poursuivis par les tribunaux qui impliquent normalement la présence physique de la personne en cause.

En matière juridictionnelle, la procédure pénale allemande proscrit normalement la condamnation par contumace⁶³. Néanmoins, par exception, une procédure pénale juridictionnelle peut être menée contre un prévenu absent lorsqu'il n'encourt qu'une condamnation de maximum 180 unités journalières (sur les « unités journalières », V. *supra*), qu'il a fait l'objet d'une convocation notifiée en bonne et due forme (hormis la notification par affichage public) et que dans cette convocation, il a été averti de ce que le tribunal pourra traiter l'affaire même en son absence (StPO, § 232 al. 1^{er})⁶⁴. Le tribunal saisi de l'action principale peut encore traiter l'affaire en l'absence du prévenu dans les mêmes conditions lorsque celui-ci en a exprimé la demande (StPO, § 233), mais dans ce cas, l'alinéa 2 prévoit qu'il devra être interrogé par un juge désigné parmi ceux de la formation saisie de l'affaire (*beauftragter Richter*) ou par un juge extérieur requis par commission rogatoire (*ersuchter Richter*) et que le procès-verbal devra être lu à l'audience de l'action principale. Le tribunal peut également choisir de faire participer le prévenu à l'audience par vidéoconférence (StPO, § 233 al. 2).

La loi prévoit encore un certain nombre d'exceptions au principe de la comparution personnelle du prévenu en matière d'appel et de « pourvoi en cassation » (*Revision*, en allemand, selon la terminologie allemande). La réglementation est complexe et détaillée. Elle prévoit, dans ses grandes lignes, que la juridiction rejettera l'appel formé par le prévenu condamné en première instance lorsque, sans avoir été excusé, ni lui ni un défenseur dûment mandaté n'apparaissent à l'audience (StPO, § 329 al. 1^{er}). Dans les autres hypothèses, l'audience pourra se tenir sans le prévenu seulement si son absence n'est « pas requise » au vu des questions à traiter, à condition pour le prévenu d'être représenté par un défenseur ou, à défaut, de manquer l'audience sans avoir été excusé (StPO, § 329

⁶² Roxin et Schünemann, *op. cit.*, § 52 n° 2.

⁶³ Roxin et Schünemann, *op. cit.*, § 44, n° 42 et s.

⁶⁴ Roxin et Schünemann, *op. cit.*, § 44, n° 45.

al. 2). La jurisprudence insiste à ce propos : ces exceptions doivent être interprétées de la manière la « plus restrictive »⁶⁵. Dans tous les cas, une convocation du prévenu en bonne et due forme à l'audience avec information des conséquences de sa non-comparution en vertu du § 323 alinéa 1^{er} de la StPO est une condition nécessaire pour que l'audience puisse se dérouler en son absence⁶⁶, ce qui répond à la condition posée par l'article 7.2.i.i de la décision-cadre. Ces règles relatives à la régularité de l'absence du prévenu s'appliquent en grande partie également aux audiences tenues dans le cadre d'un recours contre un « ordre pénal » (*Strafbefehl*), le § 412 de la StPO renvoyant au § 329 en la matière. Mais le prévenu pourra encore choisir de ne pas comparaître et de se faire représenter par un défenseur (StPO, § 411 al. 2).

Quant à l'audience suite à un « pourvoi en cassation » (*Revision*), le prévenu doit être informé du lieu et de la date (StPO, § 350 al. 1^{er}). Au demeurant, la comparution personnelle du prévenu n'est pas imposée lorsqu'il est représenté par un défenseur ou lorsque l'office d'un défenseur est considéré comme n'étant « pas nécessaire » (StPO, § 305 al. 2). L'absence d'un défenseur juriste en matière de *Revision* destinée à traiter des questions de droit étant toutefois pressentie comme contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, la commission d'un défenseur apparaît s'imposer systématiquement dans l'hypothèse d'un pourvoi⁶⁷, ce qui semble rejoindre, dans les résultats, la règle imposée par l'article 7.2.i.ii de la décision-cadre.

⁶⁵ BGH, 3 avr. 1962, NJW 1962, 1117, spéc. p. 1118.

⁶⁶ C. Paul, in : *Karlsruher Kommentar StPO* (*op. cit.*), § 329 StPO, n° 3.

⁶⁷ BGH, 25 sept. 2014, NJW 2014, 3527, nos 4 et s.; J. Gericke, in : *Karlsruher Kommentar StPO* (*op. cit.*), § 350 StPO, n° 17.



LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES EN BELGIQUE

Avec la collaboration de

Thibaut SLINGENEYER

Enseignant à Université Saint-Louis-Bruxelles, chercheur participant au projet européen CONFISCEU - Améliorer la coopération entre les États membres de l'UE dans les procédures de confiscation (2017-2019)

Abréviations

BI : Business intelligence

SPF : Service public fédéral (ministère)

RJE : Réseau judiciaire européen

Textes normatifs, travaux parlementaires, jurisprudence

Lois parlementaires fédérales

Consultables sur le site du SPF Justice (ministère de la Justice)

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_l1.pl?language=fr&caller=list&la=f&fromtab=loi&tri=dd+as+rank&sql=dd+=+date%272006-08-05%27+and+nm+contains+%272006009662%27

Constitution

Code d'instruction criminelle

Code judiciaire

Code pénal

Code pénal social

Code de procédure pénale

Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

Loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne

Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football

Loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales

Loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du code de procédure pénale

Circulaires du Collège des procureurs généraux

Consultables sur le site du ministère public, <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>

Circulaire commune n° COL 4/2014, du 10 février 2014, du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, Union européenne - Application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale - Exécution des décisions de saisie, de confiscation et de sanction pécuniaire

Circulaire n° COL 2/2015

Travaux parlementaires

Doc. parl., session 2010-2011, n° 53-1703/1

Jurisprudence

Aucune instance officielle n'est chargée actuellement de centraliser et de diffuser l'entièreté des décisions judiciaires.

Le site public Juridat (<http://jure.juridat.just.fgov.be/JuridatSearchCombined/?lang=fr>) permet d'accéder aux arrêts de la Cour de cassation. Les décisions des autres juridictions ne sont pas systématiquement reprises dans cette base de données.

La situation va évoluer prochainement puisque la loi du 5 mai 2019 modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire en ce qui concerne la publication des jugements et des arrêts a prévu que tous les jugements et arrêts seraient publiés, après anonymisation, sur une banque de données électronique, accessible au public, à partir du 1^{er} septembre 2020 (Code judiciaire, art. 782bis). Il est donc vraisemblable qu'à terme, soit constitué un recueil officiel exhaustif de jurisprudence judiciaire.

Bibliographie

- Beernaert M.-A., Bosly H.-D. et Vandermeersch D., *Droit de la procédure pénale*, Bruges, La Chartre, 2017.

- Beernaert M.-A., Colette-Basecqz N., Guillain Ch., Kennes L., Mandoux P., Preumont M. et Vandermeersch D., *Introduction à la procédure pénale*, Bruxelles, la Chartre, 2019.

- Bosly H.-D., « Les sanctions administratives », in D. Bernard, Y. Cartuyvels, Ch. Guillain, D. Scalia et M. van de Kerchove (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, p. 545 à 561.

- Fabrot M. et Heirman J., *Les amendes administratives*, Waterloo, Kluwer, 2016.

- Lambert P., « Sanctions administratives communales », in *Postal Mémoires. Lexique du droit pénal et des lois spéciales*, p. S 15/01 à S15/196.

- Lugentz Fr., « Peines pécuniaires », in D. Bernard, Y. Cartuyvels, Ch. Guillain, D. Scalia et M. van de Kerchove (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, p. 497 à 534.

- Lugentz Fr., Rayroud J., et Turk M., *L'entraide pénale internationale en Suisse, en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg*, Bruxelles, Larcier, 2014.

- Raneri G.-F., « La circulation des décisions de saisie de biens ou d'éléments de preuve dans l'Union européenne. Présentation de la loi belge du 5 août 2006 », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 1, 2007, p. 49 à 77.

- Weyembergh A. et Santamaria V., « La reconnaissance mutuelle en matière pénale en Belgique », in G. Vernimmen-Van Tiggelen, L. Surana, A. Weyembergh (eds.), *L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 47 à 78.

Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, Rapport transmis à la Chambre des représentants, octobre 2019, Bruxelles

<https://www.courdescomptes.be/FR/Publications/PublicationsRecentes.html?year=2019&month=10>

REMARQUE PRELIMINAIRE SUR LES SOURCES DU PRESENT RAPPORT

En Belgique, aucune instance officielle n'est chargée actuellement de centraliser et de diffuser l'entièreté des décisions judiciaires. Dès lors, seule une infime partie de ces décisions sont accessibles et ce, lorsqu'un éditeur privé d'une revue juridique estime la publication pertinente pour son lectorat. Le site public Juridat (<http://jure.juridat.just.fgov.be/JuridatSearchCombined/?lang=fr>) permet d'accéder aux arrêts de la Cour de cassation mais les décisions des autres juridictions ne sont pas systématiquement reprises dans cette base de données.

La situation va évoluer prochainement puisque la loi du 5 mai 2019, modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire en ce qui concerne la publication des jugements et des arrêts, a prévu que tous les jugements et arrêts seraient publiés, après anonymisation, sur une banque de données électronique, accessible au public, à partir du 1^{er} septembre 2020 (Code judiciaire, art. 782bis). Il est donc vraisemblable qu'à terme, soit constitué un recueil officiel exhaustif de jurisprudence judiciaire.

Cependant, cette plus grande accessibilité des décisions judiciaires n'aura qu'un impact limité sur la matière qui nous intéresse dans ce rapport. En effet, comme nous le verrons, la décision de reconnaissance et d'exécution des décisions est de la compétence du ministère public et ce n'est que lorsque le contrevenant conteste la décision de ce dernier que la procédure fera intervenir le tribunal correctionnel.

Pour tenter de pallier cette faible accessibilité des décisions judiciaires, nous avons sollicité et reçu, par courriel, des éclaircissements de la part des acteurs impliqués dans l'imposition et la mise à exécution des sanctions pécuniaires : le ministère public (en tant qu' « autorité compétente » au sens de l'article 2 de la décision-cadre 2005/214/JAI), le SPF Justice (en tant qu' « autorité centrale » au sens de ce même article), le SPF Finances (en tant qu'acteur clé dans le recouvrement des sanctions pécuniaires), le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (pour une illustration relative aux sanctions administratives).

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE

A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION

La décision-cadre 2005/214/JAI a été transposée en Belgique par la loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne. Cette loi a été publiée au *Moniteur belge* le 7 septembre 2006 et est entrée en vigueur le 17 septembre 2006.

Cette loi concerne la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires mais aussi des saisies et des confiscations. La loi du 5 août 2006 n'aborde les décisions relatives aux sanctions pécuniaires que depuis la modification de cette dernière par la loi du 26 novembre 2011 modifiant la loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne. Cette loi modificative a été publiée au *Moniteur belge* le 4 avril 2012 et est entrée en vigueur le 14 avril 2012.

La version actualisée de la loi du 5 août 2006 peut se trouver sur la base de données législative du SPF Justice⁶⁸.

Le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux ont rédigé le 10 février 2014, avec effet immédiat, la circulaire n° COL 4/2014 qui est relative à la loi du 5 août 2006. Le texte de cette circulaire⁶⁹ peut se trouver sur le site du ministère public⁷⁰.

B. DOMAINE D'APPLICATION. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS ADMINISTRATIVES

Pour définir son champ d'application, la loi du 5 août 2006 reprend textuellement, à son article 2/1, les définitions de « décision relative à une sanction pécuniaire » et de « sanction pécuniaire » de la décision-cadre 2005/214/JAI.

Par contre, en ce qui concerne les décisions entrantes couvertes, l'article 2 de la loi du 5 août 2006 précise que les décisions qui seront exécutées doivent être « prises *dans le cadre d'une procédure pénale* (et) par une autorité compétente selon le droit de l'État d'émission » (nous soulignons). Il nous semble que cette précision dépasse l'exigence d'une « possibilité de faire porter l'affaire devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale » (décision-cadre 2005/214/JAI, art. 1^{er}, a). En effet, la référence au « pénal » est plus précise dans la loi (« dans le cadre d'une procédure pénale ») et doit concerner toutes les décisions (et pas seulement la possibilité d'un recours). De plus, l'article 20 de la loi du 5 août 2006 précise explicitement qu'en vue de statuer sur l'exécution de la sanction pécuniaire, le procureur du Roi vérifie si les conditions de l'article 2 sont remplies.

La question des décisions sortantes couvertes est traitées *infra*, I, A, 2, b°.

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

A. AUTORITE CENTRALE

1. Situation actuelle

Par deux déclarations du 20 avril 2012 et du 30 octobre 2013 (doc. n° 8994/12 et doc. n° 15548/13), la Belgique a indiqué au Conseil de l'Union européenne que le SPF Justice (c'est-à-dire le ministère de la Justice) est l'autorité centrale prévue à l'article 2.2 de la décision-cadre 2005/214/JAI. Cependant, la loi du 5 août 2006 ne mentionne pas le concept d'« autorité centrale ». Le rôle joué par le SPF Justice est précisé à l'article 5 de la loi du 5 août 2006, à savoir : 1) recevoir l'information que l'autorité judiciaire compétente refuse l'exécution de la décision s'il y a des raisons de croire que l'exécution de

⁶⁸

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_l1.pl?language=fr&caller=list&la=f&fromtab=loi&tri=dd+as+rank&sql=dd +=+date%272006-08-05%27+and+nm+contains+%272006009662%27](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_l1.pl?language=fr&caller=list&la=f&fromtab=loi&tri=dd+as+rank&sql=dd+ +=+date%272006-08-05%27+and+nm+contains+%272006009662%27)

⁶⁹ Il en va de même pour toutes les autres circulaires « COL » citées dans ce rapport.

⁷⁰ <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>

la décision aurait pour effet de porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée et 2) recevoir l'information que l'autorité compétente a rencontré des difficultés dans l'application de la loi du 5 août 2006 (soit à l'occasion de l'exécution en Belgique d'une décision étrangère, soit de l'exécution par un État membre d'une décision émise par l'autorité belge)⁷¹. Ce rôle ne correspond pas au rôle de l'autorité centrale au sens de l'article 2.2 de la décision-cadre 2005/214/JAI, à savoir : 1) assister les autorités compétentes et 2) recevoir et transmettre les demandes.

L'article 5, §1^{er} de la loi du 5 août 2006 prévoyait que « toute décision judiciaire transmise ou reçue par une autorité belge en vertu de la présente loi soit transmise au Service public fédéral Justice ». Une recherche a montré que les autorités compétentes ne procédaient pas à cette transmission⁷². Cette exigence a été considérée comme provoquant des lourdeurs administratives et a été supprimée par la loi du 26 novembre 2011 précitée. Elle aurait pu être utile pour centraliser la jurisprudence en la matière et en tirer des statistiques (cf. *infra* III, A et IV, A).

2. Projet « Crossborder »

Les développements ci-dessous se basent sur les informations reçues du SPF Justice, par un courriel du 8 mai 2020.

En Belgique, l'exécution de sanctions pécuniaires conformément à la décision-cadre 2005/214/JAI est entièrement judiciairisé et décentralisé au niveau des parquets locaux. Le rôle de l'autorité centrale de coopération internationale établie au sein du SPF Justice est limité à un soutien administratif ponctuel pour la réception et l'envoi des certificats. Le système actuel n'est pas optimal. L'exécution des sanctions pécuniaires étrangères représente un contentieux au volume important et pour lequel les parquets locaux ne disposent pas des ressources suffisantes.

Pour cette raison, la Belgique est en phase de transition vers un nouveau système de gestion centralisée et informatisée des certificats entrants (c.-à-d. adressés à la Belgique). Une autorité, spécialement dédiée à ce type de contentieux, a été mise en place au sein du SPF Justice : le « *Crossborder* ». Les certificats entrants devront être adressés directement au *Crossborder*. L'objectif est d'aboutir à une numérisation et un traitement informatique des données mentionnées dans les certificats. Après un contrôle des motifs de refus, cette nouvelle autorité transmettra un courrier à la personne concernée par la décision étrangère, l'invitant à s'acquitter volontairement de la sanction pécuniaire⁷³. Si l'intéressé refuse de s'acquitter volontairement du montant de l'amende, le *Crossborder* transmettra la sanction pécuniaire au procureur du Roi territorialement compétent qui transmettra numériquement le dossier vers le SPF Finances pour un recouvrement forcé.

Dans le cadre de ce projet, l'objectif est également d'aboutir à un système de transmission numérisé et sécurisé des certificats sortants.

⁷¹ Il semblerait qu'en pratique ces transmissions ne sont pas effectuées.

⁷² A. Weyembergh, V. Santamaria, « La reconnaissance mutuelle en matière pénale en Belgique », in G. Vernimmen-Van Tiggelen, L. Surana, A. Weyembergh (eds.), *L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 61.

⁷³ Le SPF Justice anticipe qu'au minimum un tiers des amendes sera payé volontairement, ce qui contribuera à alléger considérablement la tâche des parquets.

En ce qui concerne l'accès aux statistiques, il sera considérablement amélioré par rapport au système actuel puisque dans le cadre du projet *Crossborder*, le SPF Justice va investir dans un outil de BI (*Business Intelligence*) qui permettra une meilleure vision du traitement des dossiers reçus.

Un projet est également en cours de développement avec certains pays partenaires en vue d'aboutir à une transmission électronique des certificats (Espagne, France, Allemagne, Pays-Bas), sur base de la technologie e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data exchange). E-CODEX offre une infrastructure numérique européenne pour une communication transfrontalière sécurisée dans le domaine de la Justice.

B. AUTORITES DE TRANSMISSION

La loi du 5 août 2006 précitée précise que toute communication officielle est faite directement entre les autorités compétentes (art. 4, § 5).

1. Sanctions pénales

L'autorité chargée de transmettre les décisions pénales à exécuter est le procureur du Roi, c'est-à-dire un membre du ministère public. En effet, dans l'ordre juridique belge, c'est le ministère public qui est chargé d'exécuter les décisions exécutoires rendues sur l'action publique (Code d'instruction criminelle, art. 165, 197, 197*bis*, et 361 ; Code judiciaire, art. 139).

2. Sanctions administratives

Pour les amendes administratives, l'autorité administrative qui a prononcé ces amendes serait également chargée de transmettre la décision à exécuter. L'emploi du conditionnel dans cette dernière phrase est lié au fait que 1) la déclaration belge du 20 avril 2012 (doc. n° 8994/12) ne mentionne que le ministère public et 2) en pratique, il n'y aurait pas de demande de reconnaissance des amendes administratives belges. Dans sa réponse à notre courriel, le SPF Justice indique que la transmission des décisions relatives à des sanctions administratives est une question qui doit être approfondie et que jusqu'à présent la Belgique dispose de peu d'expérience en la matière.

Cependant, il nous semble logique d'affirmer que la demande de reconnaissance d'une amende administrative devrait être transmise par l'autorité qui a infligé cette amende car la loi du 5 août 2006 affirme que le certificat est adressé « par l'autorité belge⁷⁴ à l'autorité compétente de l'État d'exécution » (art. 3, § 2) et que toute communication officielle « est faite directement entre les autorités compétentes » (art. 4, § 5).

Les travaux préparatoires de la loi du 26 novembre 2011 précitée, précisent que la loi du 5 août 2006 s'applique également aux sanctions pécuniaires ordonnées dans le cadre de procédures administratives pour autant qu'un recours au pénal soit possible (*Doc. parl.*, session 2010-2011, n° 53-1703/1, p. 6). Parmi la multitude d'amendes administratives prévues dans la législation belge⁷⁵, les travaux préparatoires de la loi du 26 novembre 2011 citent explicitement trois situations relevant du champ de la loi du 5 août 2006 (*Doc. parl.*, session 2010-2011, n° 53-1703/1, p. 7 et 11), à savoir :

⁷⁴ Cette loi n'évoque donc pas la figure du ministère public.

⁷⁵ Voyez *infra*, Annexe.

1) pour des comportements (hooliganisme) qui compromettent la sécurité lors des matchs de football (loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football⁷⁶) ;

2) pour des comportements sanctionnés au niveau des communes, les « sanctions administratives communales » (loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales⁷⁷) et

3) pour des infractions de niveau 1 et, lorsque le ministère public renonce aux poursuites, pour les infractions de niveau 2, 3 et 4 prévues par le Code pénal social (Code pénal social⁷⁸, art. 69).

Malgré le fait que les travaux préparatoires de la loi du 26 novembre 2011 précitée citent explicitement ces trois cas d'amendes administratives comme faisant partie du champ d'application de la loi du 5 août 2006 (*Doc. parl.*, session 2010-2011, n° 53-1703/1, p. 7 et 11), force est de constater que les dispositions légales prévoyant ces trois types d'amendes administratives ne font aucunement référence à la loi du 5 août 2006 précitée et que cette dernière ignore également ces trois situations. Au contraire, deux de ces trois lois prévoient des solutions qui mettent *de facto* hors-jeu une demande de reconnaissance sur base de la loi du 5 août 2006. Indiquons brièvement ce qui est prévu par ces trois législations.

Pour les infractions liées à la sécurité lors des matchs de football (ex. : jeter sans motif légitime un objet dans le stade, pénétrer de manière irrégulière dans le stade, inciter à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, introduire dans le stade des objets pyrotechniques ; loi du 21 décembre 1998 précitée, art. 20 à 23^{ter}), il est prévu, lorsque le contrevenant n'a en Belgique ni domicile, ni résidence principale, une perception immédiate de l'amende forfaitaire de 250 euros (loi du 21 décembre 1998 précitée, art. 33 et 34). Cette perception immédiate n'est possible qu'avec l'accord du contrevenant (art. 34). Ce paiement immédiat éteint la possibilité d'infliger une amende administrative mais n'empêche pas le procureur du Roi d'engager des poursuites pénales (art. 34). Dans l'hypothèse, fort théorique, de la transmission d'une telle décision administrative, il nous semble que l'autorité chargée de cette transmettre devrait être l'auteur de la décision, c'est-à-dire le Directeur général de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur (arrêté royal du 11 mars 1999 fixant les modalités de la procédure administrative instaurée par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football, art. 2).

Pour certaines⁷⁹ sanctions administratives communales (infractions aux règlements communaux, certaines infractions en matière de circulation routière ; loi du 24 juin 2013 précitée, art. 2, 3, 3° et 34), il est prévu, lorsque la personne physique n'a en Belgique ni domicile, ni résidence fixe, que l'amende administrative fasse l'objet d'un paiement immédiat (art. 34). En cas d'infractions au règlement communal, le montant maximum est fixé à 25 euros par infraction et à 100 euros lorsque plus de quatre infractions ont été constatées (art. 37). En cas d'infractions en matière de circulation routière, les montants sont fixés par l'arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 (accès interdit dans les deux sens) et F103 (zone piétonne) constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement (art. 38). Cette amende administrative ne peut être

⁷⁶ *Moniteur belge* du 3 février 1999.

⁷⁷ *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2013.

⁷⁸ *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2010.

⁷⁹ La possibilité de paiement immédiat n'est pas possible pour tous les comportements sanctionnés par la loi du 24 juin 2013.

immédiatement perçue qu'avec l'accord du contrevenant (art. 36). Lors de la demande de paiement immédiat par les policiers, le contrevenant est informé de l'ensemble de ses droits (art. 35 et 36). La circulaire du SPF Intérieur du 22 juillet 2014 relative aux sanctions administratives communales précise à cet égard : « Il s'agira donc d'informer suffisamment le contrevenant et de lui préciser qu'il a intérêt à accepter ce paiement immédiat étant donné que l'amende administrative infligée au terme d'une procédure administrative sera généralement supérieure au montant du paiement immédiat » (p. 25)⁸⁰. Ce paiement immédiat n'est pas possible si le contrevenant est mineur (art. 39). Ce paiement immédiat s'effectue par carte bancaire, carte de crédit, virement ou en espèces (art. 40). Ce paiement immédiat éteint la possibilité d'infliger une amende administrative mais n'empêche pas le procureur du Roi d'engager des poursuites pénales (art. 42)⁸¹. Encore une fois, dans l'hypothèse fort théorique de la transmission d'une telle décision administrative, il nous semble que l'autorité chargée de transmettre la décision devrait être l'auteur de cette décision, c'est-à-dire le fonctionnaire compétent pour imposer la sanction, tel que désigné par le conseil communal (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 6 et 26).

Enfin, en ce qui concerne les infractions au Code pénal social, une demande de reconnaissance et d'exécution (en application de la loi du 5 août 2006 précitée) pourrait être envoyée par le fonctionnaire ayant infligé l'amende administrative (soit dans ce cas, la Direction des amendes administratives de la Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale). Il nous semble que toutes les conditions sont remplies pour que cette amende administrative entre dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006⁸². Le seul point qui peut porter à discussion concerne l'exigence d'un recours devant une « juridiction ayant une compétence notamment en matière pénale » (loi du 5 août 2006 précitée, art. 2/1). En effet, le recours n'est pas prévu devant le tribunal correctionnel mais devant le tribunal du travail et la cour du travail (Code pénal social, art. 87). Cependant, il est prévu que « les règles de la procédure pénale relatives à la charge de la preuve (soient) applicables » (Code pénal social, art. 87), ce qui constituerait un élément permettant de qualifier le tribunal du travail belge comme « juridiction ayant compétence notamment en matière pénale » (CJUE, arrêt du 14 novembre 2013, C-60/12 - *Baláž*). Signalons que la Direction des amendes administratives, contacté par courriel, nous a précisé qu'elle estime la décision-cadre 2005/214/JAI inapplicable à ces amendes en raison du fait que le recours à leur encontre est prévu auprès du tribunal du travail et non du tribunal correctionnel. Il nous semble encore une fois que l'autorité chargée de transmettre la décision devrait être l'auteur de cette décision, c'est-à-dire les fonctionnaires désignés de la Direction des amendes administratives de la Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Code pénal social, art. 70 ; arrêté royal du 1^{er} juillet 2011 portant exécution des articles 16, 13°, 17, 20, 63, 70 et 88 du Code pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social, art. 9 et 10⁸³).

⁸⁰ Cette dernière affirmation est correcte en théorie, mais en pratique, elle néglige la forte probabilité qu'en cas de refus du contrevenant, la procédure soit arrêtée. Cette position est partagée par le Collège des procureurs généraux : « Le Collège des procureurs généraux s'interroge quant à l'application effective des sanctions administratives communales à l'égard des contrevenants étrangers » (circulaire n° COL 1/2006, révisée le 2 juillet 2014, p. 19).

⁸¹ Ce qui semble très hypothétique en pratique.

⁸² En ce qui concerne les amendes administratives liées aux infractions relatives au détachement des travailleurs, le Code pénal social a transposé les dispositions de la directive 2014/67/UE relatives à la notification et au recouvrement de ces amendes (art. 91/1 et 91/2).

⁸³ Il y a actuellement neuf fonctionnaires qui sont nominativement désignés par cet arrêté royal.

C. AUTORITES DE RECEPTION

L'autorité chargée de recevoir les décisions à exécuter est le procureur du Roi du lieu de résidence ou du domicile de l'intéressé (loi du 5 août 2006, art. 4, § 5 et 20, § 1^{er}). Contrairement à la décision-cadre 2005/214/JAI (art. 4.1), la loi belge n'évoque pas la situation où une personne physique aurait des biens ou des revenus en Belgique sans y avoir sa résidence habituelle. De plus, la loi belge semble avoir oublié de préciser quel est le procureur du Roi compétent lorsque la décision à exécuter concerne une personne morale. En effet, elle ne précise pas, comme le suggère la décision-cadre 2005/214/JAI (art. 4.1), que le procureur du Roi compétent est celui du siège statutaire de la personne morale.

Si le procureur du Roi qui reçoit la décision n'est pas territorialement compétent, il doit transmettre d'office cette décision au procureur du Roi territorialement compétent⁸⁴ et en informe sans tarder l'autorité d'émission par tout moyen laissant une trace écrite (loi du 5 août 2006, art. 3, § 4).

D. MODALITES DE TRANSMISSION DES DECISIONS

L'autorité belge compétente va transmettre une copie certifiée conforme de la décision ainsi que le certificat dont le modèle est fixé à l'annexe 2 de la loi du 5 août 2006 (loi du 5 août 2006 précitée, art. 27, § 1^{er} et art. 3, § 1^{er}). Pour les amendes pénales, il s'agit du procureur du Roi qui a exercé les poursuites et pour les amendes administratives, il s'agirait de l'administration responsable de la décision.

L'article 27 de loi du 5 août 2006 impose de transmettre la décision à l'autorité de l'État d'exécution territorialement compétent. La loi du 5 août 2006 n'oublie pas d'indiquer que l'État d'exécution est l'État dans lequel la personne physique possède des biens ou des revenus ou a sa résidence habituelle, ou l'État dans lequel la personne morale a son siège statutaire (art. 27 ; comparez avec l'article 20 qui « oublie » l'hypothèse dans laquelle la personne physique « possède des biens et des revenus » en Belgique sans y avoir une résidence habituelle et l'hypothèse dans laquelle le contrevenant est une personne morale). La décision ne peut être transmise qu'à un seul État d'exécution à la fois (loi du 5 août 2006, art. 27). Si le procureur du Roi ne connaît pas l'autorité judiciaire d'exécution compétente, la loi du 5 août 2006 l'oblige à effectuer toutes les recherches nécessaires par tout moyen, y compris par le biais des points de contact du RJE (art. 3). Cet article 3 exige également que le certificat soit traduit.

L'original de la décision et/ou l'original du certificat sont adressés à l'autorité d'exécution à sa demande (loi du 5 août 2006 précitée, art. 3, § 1^{er}). Le certificat sera traduit pour respecter l'exigence prévue par l'article 16 de la décision-cadre 2005/214/JAI (loi du 5 août 2006 précitée, art. 3, § 2). Faisant preuve d'une certaine condescendance, la circulaire n° COL 4/2014 précise qu'« afin de garantir un règlement rapide de la procédure, il est (...) indiqué que les autorités belges se chargent elles-mêmes de traduire la décision. Ce principe vaut *a fortiori* s'il est notoire que l'État d'exécution requis ne dispose pas de l'infrastructure suffisante pour procéder lui-même à une traduction de bonne qualité » (p. 3).

⁸⁴ S'il y a un doute quant à la compétence territoriale, la loi n'a malheureusement pas prévu un mécanisme de résolution du problème.

Ni la loi du 5 août 2006, ni la circulaire n° COL 4/2014 ne prévoient explicitement que la transmission de la décision et du certificat doit se faire « par tout moyen laissant une trace écrite et dans des conditions permettant à l'État d'exécution d'en établir l'authenticité » (décision-cadre 2005/214/JAI, art. 4.3). Dans sa réponse à notre courriel, le SPF Justice indique que les certificats sont généralement transmis par mail ou par voie postale. Le fax serait rarement utilisé.

E. MODALITES DE RECEPTION DES DECISIONS

Si la Belgique est l'État d'exécution, la demande, adressée au procureur du Roi territorialement compétent, doit se composer d'une copie certifiée conforme de la décision ainsi que du certificat traduit en néerlandais, français, allemand ou anglais (loi du 5 août 2006, art. 3, §1^{er}, 2 et 4). La traduction dans une de ces quatre langues pourrait ne pas respecter la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Il peut être intéressant que l'autorité compétente de l'État d'émission demande à l'autorité compétente belge quelle est la langue de la procédure. Sans quoi, une seconde traduction du certificat sera éventuellement nécessaire pour respecter cette loi relative à l'emploi des langues (circulaire n° COL 4/2014, p. 4). Ce sont les autorités belges compétentes qui se chargent de cette éventuelle seconde traduction (circulaire n° COL 4/2014, p. 4).

En cas de doute sérieux sur la fiabilité du certificat, l'autorité belge compétente procédera à la traduction de la décision (circulaire n° COL 4/2014, p. 4). Il peut être sursis à l'exécution de la décision pendant le temps nécessaire à sa traduction (loi du 5 août 2006 précitée, art. 20, § 4).

À nouveau, ni la loi du 5 août 2006, ni la circulaire n° COL 4/2014 ne prévoient explicitement que la transmission de la décision et du certificat devra se faire « par tout moyen laissant une trace écrite et dans des conditions permettant à l'État d'exécution d'en établir l'authenticité » (décision-cadre 2005/214/JAI, art. 4.3). Vu les informations disponibles sur le site du RJE, il nous semble que des transmissions par fax et par courriel devraient être acceptées. Le tableau ci-dessous, reprenant les informations disponibles sur le site du RJE, montre que si le numéro de fax des ministères publics est systématiquement renseigné, ce n'est pas le cas des adresses courriel de tous les ministères publics⁸⁵.

Ministères publics avec adresse du courriel	Ministères publics sans adresse du courriel
Antwerpen, Bruxelles, Charleroi, Halle-Vilvoorde, Limburg, Oost-Vlaanderen (divisions de Dendermonde, de Gent et de Oudenaarde), West-Vlaanderen (divisions de Brugge et de Ieper).	Brabant Wallon, Eupen, Leuven, Liège (divisions de Liège et de Dinant), Luxembourg, Mons (divisions de Mons et de Tournai), Namur, West-Vlaanderen (divisions de Veurne et de Kortrijk).

Cependant, dans sa réponse à notre courriel, le SPF Justice indique que de nombreux certificats sont transmis en version papier par voie postale. Certains pays comme l'Allemagne et l'Autriche, ont

⁸⁵ Parmi les quatorze ministères publics que compte la Belgique, certains comportent plusieurs « divisions ». Le site du RJE ne mentionne les divisions que pour certains ministères publics.

pris l'habitude de transmettre leurs certificats systématiquement à l'autorité centrale. Ces pays ont été invités à transmettre leurs certificats directement au ministère public compétent.

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

A. STATISTIQUES

Dans sa réponse à notre courriel, le SPF Justice nous confirme qu'aucune statistique globale sur l'application de la loi du 5 août 2006 n'est disponible. Il nous indique néanmoins que, en tant qu'autorité centrale, il a reçu 6 certificats en 2012, 115 en 2013, 198 en 2014, 190 en 2015, 192 en 2016, 338 en 2017, 343 en 2018 et 417 en 2019. Cependant, ces statistiques ne sont pas complètes puisque la majorité des certificats est transmise directement aux ministères publics. Par exemple, le SPF Justice indique que les Pays-Bas transmettent plus de 10 000 certificats par an directement aux ministères publics belges.

B. COMPETENCE POUR LA MISE A EXECUTION

Les autorités chargées de recevoir les décisions à exécuter sont celles qui vont reconnaître et exécuter les décisions provenant de l'État d'émission. Il s'agit donc du Procureur du Roi du lieu de résidence ou du domicile de l'intéressé (loi du 5 août 2006 précitée, art. 20, § 1^{er}). Il y a en Belgique 14 ministères publics dirigés par un procureur du Roi : Antwerpen, Brabant wallon, Bruxelles, Charleroi, Eupen, Halle-Vilvoorde, Leuven, Liège, Limburg, Luxembourg, Mons, Namur, Oost-Vlaanderen, et West-Vlaanderen.

La liste suivante synthétise les différentes compétences qui sont reconnues au Procureur du Roi selon la loi du 5 août 2006 :

- s'il reçoit une décision pour laquelle il n'est pas territorialement compétent, il transmet d'office cette décision au procureur du Roi territorialement compétent (art. 3, § 4) ;

- s'il estime qu'il ne dispose pas des éléments d'information suffisants pour permettre l'exécution de la décision, il accorde un délai à l'autorité d'émission pour que le certificat soit produit, complété ou rectifié (art. 7) ;

- s'il estime devoir refuser l'exécution (pour une des raisons suivantes : droits fondamentaux, prescription de la peine, procédure écrite ou par défaut, limite des 70 euros), il consulte préalablement et sans tarder l'autorité compétente de l'État d'émission (art. 20) ;

- il décide de reconnaître et d'exécuter la décision ou, au contraire de refuser la reconnaissance et l'exécution (art. 6, 7, 7/1, 19) ;

- s'il décide de ne pas mettre la demande à exécution, sa décision est définitive (art. 21, § 1^{er}) ;

- s'il décide de mettre la demande à exécution, il en informe la personne concernée par écrit (art. 21, § 2). Celle-ci dispose d'un délai de trente jours à partir de la notification de la décision pour invoquer une des causes de refus. Le procureur du Roi informera la personne concernée, par pli judiciaire, de la décision prise sur base des informations qu'elle aura transmises (art. 21, § 4). La

personne concernée peut saisir le tribunal correctionnel dans un délai de quinze jours à partir de la notification de la décision. Ce tribunal peut statuer uniquement sur la base des articles 20 à 22 de la loi du 5 août 2006 (loi du 5 août 2006 précitée, art. 21, § 5)⁸⁶. La décision de ce tribunal peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation (art. 21, § 5) ;

- si nécessaire, il convertit le montant de la sanction en euro au taux de change en vigueur au moment où la sanction a été prononcée (art. 22) ;

- si la décision porte sur des faits qui n'ont pas été commis sur le territoire de l'État d'émission et que les faits relèvent de la juridiction belge, il peut décider de réduire le montant de la sanction au montant maximum prévu par le droit belge (art. 22) ;

- si la décision ne peut être exécutée, il peut demander au tribunal correctionnel l'application de la peine de substitution (art. 23 et *infra*, C°) ;

- il notifie, sans délai et par tout moyen laissant une trace écrite, sa décision à l'autorité compétente de l'État d'émission. S'il décide de ne pas reconnaître la décision, la notification reprend la motivation de sa propre décision (art. 24) ;

- il informe l'État d'émission de l'octroi d'une amnistie ou d'une grâce (art. 25).

C. MODALITES NATIONALES DE RECOUVREMENT

Le recouvrement des amendes pénales n'est pas optimal en Belgique, comme vient de le confirmer un rapport d'octobre 2019 de la Cour des comptes⁸⁷. Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2018, le taux de recouvrement des amendes pénales ne dépasse pas les 36 % (Rapport Cour des comptes 2019, p. 3). Le problème n'est pas nouveau et la circulaire n° COL 2/2015 indiquait que la situation porte préjudice à la crédibilité de la Justice et sape l'effet dissuasif et préventif qui émane des peines (p. 3). Elle produit un impact négatif sur les acteurs policiers et judiciaires et occasionne un manque de recettes considérable pour l'État (p. 3).

Pour pouvoir exécuter une amende pénale, il faut que la condamnation soit passée en force de chose jugée⁸⁸. Dans les trois jours, le greffier envoie à l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances un extrait de tout jugement passé en force de chose jugée qui prévoit une amende (Code d'instruction criminelle, art. 196/1 et 197bis ; circulaire n° COL 2/2015, p. 8). Une application informatique (MaCH) permet une transmission par voie numérique. Cependant, l'automatisation des transmissions n'est pas complète et l'exhaustivité de cette transmission n'est pas assurée (Rapport Cour des comptes 2019, p. 33 à 37). L'avis de paiement est automatiquement envoyé

⁸⁶ En principe, l'exécution de la décision provenant de l'autorité compétente de l'État d'émission est obligatoire et les raisons substantielles de cette décision ne peuvent être contestées devant un tribunal belge (loi du 5 août 2006, art. 4, § 1^{er} et 4).

⁸⁷ Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Suivi des recommandations de 2014*, Rapport transmis à la Chambre des représentants, octobre 2019, Bruxelles, <https://www.courdescomptes.be/FR/Publications/PublicationsRecentes.html?year=2019&month=10>

⁸⁸ Une procédure particulière de perception immédiate des amendes existe en matière de circulation routière. Le conducteur doit payer la somme d'argent directement auprès du fonctionnaire de police au moment de la constatation (loi-programme du 25 décembre 2016, art. 52). En cas de non-paiement, le véhicule peut être saisi (art. 53) et ultérieurement vendu (art. 54).

au condamné grâce à une application du SPF Finances (First). L'application First permet la mise en œuvre automatique de la compensation fiscale (dans l'hypothèse où le condamné devient créancier vis-à-vis du SPF Finances). Si le condamné ne paye pas, le receveur pourra procéder à une saisie-arrêt simplifiée (ce mécanisme permet de saisir des sommes dues par un tiers au condamné, par exemple son salaire) ou à l'envoi des huissiers (arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, art. 101 et 103). Ensuite, le receveur du SPF Finances informe le ministère public soit que l'amende a été perçue (via l'envoi d'un « état 210 ») soit qu'elle n'a pas été perçue ou partiellement perçue (via l'envoi d'un « état 204 »).

Il est prévu que ces « états 204 » soient transmis au ministère public pour que celui-ci puisse mettre à exécution la peine subsidiaire⁸⁹. Pour les infractions à la loi relative à la police de la circulation routière, si l'amende reste impayée, elle pourra être remplacée par une déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une durée de huit jours à un an (loi du 16 mars 1968, art. 69bis). Pour les autres infractions, le Code pénal prévoit que l'amende impayée pourra être remplacée par un emprisonnement qui n'excédera pas six mois en cas de crime, trois mois en cas de délit et trois jours en cas de contravention (Code pénal, art. 40). Cependant, en Belgique les différents ministères publics n'exécutent plus les peines d'emprisonnement subsidiaire pour des amendes impayées si le total des peines d'emprisonnement principal n'excède pas trois ans (circulaire n° COL 2/2015, p. 9). En ce qui concerne l'exécution de la peine subsidiaire de déchéance du droit de conduire, les pratiques sont très variables d'un ministère public à l'autre même si la politique criminelle officielle est d'exécuter cette peine subsidiaire (circulaire n° COL 2/2015, p.10). Le ministère public doit ensuite informer le receveur du SPF Finances de l'exécution de la peine subsidiaire afin que ce dernier puisse annuler la créance relative à l'amende qu'il avait inscrite dans sa comptabilité (circulaire n° COL 2/2015, p.10). Selon la Cour des comptes, le ministère public devrait aussi informer le receveur du SPF Finances en cas de non-exécution de la peine subsidiaire pour que celui-ci puisse poursuivre le recouvrement de l'amende (circulaire n° COL 2/2015, p.10). Lors de la prescription de l'amende, le ministère public informe le receveur du SPF Finances de cette prescription.

En ce qui concerne les amendes administratives, le recouvrement peut légèrement différer d'une législation à l'autre. Nous allons illustrer la situation à partir des amendes administratives prévues par le Code pénal social. L'amende administrative doit être payée dans un délai de trois mois à compter du jour de la notification de la décision infligeant l'amende ou, en cas de recours introduit auprès du tribunal du travail, à compter du jour où la décision judiciaire est passée en force de chose jugée (Code pénal social, art. 88). En cas de non-paiement dans les délais, la Direction des amendes administratives du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale transmet à l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances une copie de la décision administrative et, le cas échéant, du jugement ou de l'arrêt passé en force de chose jugée (Code pénal social, art. 89). Cette Administration poursuit le recouvrement conformément au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (Code pénal social, art. 89 ; loi domaniale du 22 décembre 1949, art. 3). Elle doit également communiquer annuellement à la Direction des amendes administratives du SPF Emploi, Travail et Concertation l'état d'avancement des dossiers (Code pénal social, art. 95).

⁸⁹ La Cour des comptes constate que le SPF Finances ne transmet pas systématiquement au ministère public l'information concernant les amendes impayées (Rapport Cour des comptes 2019, p. 7).

D. MOTIFS DE NON-RECONNAISSANCE ET DE NON-EXECUTION

Pour l'application en Belgique des différents motifs de non-reconnaissance et de non-exécution, le SPF Justice nous a répondu ne disposer d'aucune statistique.

Nous analysons ci-dessous cinq motifs de non-reconnaissance et de non-exécution : l'atteinte aux droits et principes fondamentaux, la prescription de la condamnation, les immunités à l'exécution, l'irresponsabilité pénale en raison de l'âge et l'absence de la double incrimination. Il s'agit d'obstacles à l'exécution dus à l'application du droit belge en tant que droit de l'État d'exécution (voire à l'application du droit supranational). Leur connaissance peut permettre d'éviter, aux États membres d'émission, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance vouées à l'échec en Belgique.

1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux

La loi du 5 août 2006 aborde l'hypothèse d'un refus de reconnaissance et d'exécution basé sur le critère des droits fondamentaux ou des principes juridiques fondamentaux définis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne d'une manière différente que ne le fait la décision-cadre 2005/214/JAI. Cette décision-cadre évoque la situation dans laquelle le certificat « donne à penser » que ces droits ou principes ont pu être violés (art. 20.3⁹⁰) alors que la loi du 5 août 2006 évoque un refus « s'il y a des *raisons sérieuses* de croire que l'exécution de la décision » pourrait porter atteinte aux droits fondamentaux consacrés à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (art., 7, § 1^{er}, 3°, nous soulignons). La loi du 5 août 2006 n'évoque pas une violation passée ou actuelle mais une violation future liée à l'exécution.

La base de données Juridat (*cf. supra* Remarque préliminaire sur les sources du présent rapport) ne permet malheureusement pas de trancher la question de savoir si ce type de motif de refus se rencontre en pratique.

2. Prescription de l'exécution de la décision

La loi du 5 août 2006 a transposé le motif facultatif de refus lié à la prescription à l'article 7/1, 1°. Cependant, alors que la décision-cadre 2005/214/JAI impose, pour que ce motif de refus puisse être invoqué, que les faits relèvent de la compétence de l'État d'exécution, la loi belge est plus précise et exige que « les faits relèvent de la compétence des *juridictions* belges » (art. 7/1, 1°). La loi belge serait donc plus stricte que la décision-cadre 2005/214/JAI dans les conditions à respecter pour pouvoir invoquer ce motif de refus (en effet, la loi belge semble exclure les faits pouvant entraîner des amendes par d'autres instances que des juridictions).

La prescription de la peine d'amende est fixée aux articles 91 à 94 du Code pénal. Si le fait commis est un crime, la peine d'amende se prescrit par vingt années révolues à compter de la date du jugement qui la prononce. Si le fait commis est un délit, la peine d'amende se prescrit par cinq années révolues, à compter de la date du jugement rendu en dernier ressort ou à compter du jour où le jugement rendu en première instance ne pourra plus être attaqué par la voie de l'appel. Si le fait commis est une contravention, la peine d'amende se prescrit par une année révolue à compter de la date du jugement rendu en dernier ressort ou à compter du jour où le jugement rendu en première instance ne pourra

⁹⁰ Quelle autorité d'émission va être suffisamment imprudente pour rédiger le certificat en « donnant à penser » que ces droits et principes ont été violés ?

plus être attaqué par la voie de l'appel. Comme cette classification tripartite des infractions n'existe pas forcément dans le droit de l'État d'émission, il nous semble qu'il faudrait tenir compte de la hauteur de la peine prévue en la comparant aux trois catégories d'infractions évoquées ci-dessus. L'amende pour contravention est d'un euro minimum et de 25 euros maximums (Code pénal, art. 38). L'amende pour délit est de 26 euros au moins lorsqu'elle est liée à une peine d'emprisonnement de huit jours au moins et de cinq ans au plus (Code pénal, art. 25 et 38). L'amende pour crime est également de 26 euros au moins lorsqu'elle est liée à une peine de réclusion ou de détention de cinq ans au moins (Code pénal, art. 8 à 11 et 38).

Les délais de prescription des amendes administratives peuvent varier d'une législation à l'autre. Ainsi, les sanctions administratives communales se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle elles doivent être payées (loi du 24 juin 2013, art. 43), alors qu'en ce qui concerne les infractions liées au Code pénal social, l'amende administrative se prescrit par dix ans à compter du jour où la décision n'est plus susceptible de recours (Code pénal social, art. 90).

3. Autres immunités à l'exécution

La loi du 5 août 2006 prévoit que l'exécution de la décision judiciaire doit être refusée si le droit belge prévoit une immunité qui rend impossible l'exécution de la décision judiciaire (art. 7, § 1^{er}, 1^o). Cet article présente donc deux différences par rapport à la décision-cadre 2005/214/JAI ; il prévoit un motif obligatoire et ce motif ne concerne que les décisions « judiciaires ».

La loi du 5 août 2006 n'évoque pas directement les immunités concernées. Cependant la circulaire n° COL 4/2014 (p. 11) cite d'une part certaines immunités internes reconnues par la Constitution et la loi (« les parlementaires, le Roi, etc. ») et d'autre part les immunités que le droit international confère à des institutions internationales et à des représentants d'États étrangers (« diplomates, ministres, chefs d'État »). Dans la première catégorie, le droit belge prévoit une immunité totale de juridiction et d'exécution au Roi (Constitution, art. 88), des règles particulières pour les ministres et les secrétaires d'État du gouvernement fédéral (Constitution, art. 101 à 103 ; loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres), des règles particulières pour les membres des gouvernements des communautés et des régions (Constitution, art. 124 à 126 ; loi spéciale du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des membres des gouvernements de communauté et de région) et des règles particulières pour les membres des assemblées fédérales (Constitution, art. 58 et 59) et pour les membres des parlements de communauté ou de région (Constitution, art. 120). Les personnes morales de droit public (l'État fédéral, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes...) ne peuvent pas être punies par une amende puisque seule la simple déclaration de culpabilité peut être prononcée contre elles (Code pénal, art. 7^{bis}). Dans la seconde catégorie, le droit belge accorde des immunités aux agents et représentants d'un État étranger (chefs d'État, ministres, envoyés spéciaux, diplomates et consuls) ainsi qu'aux fonctionnaires des organisations internationales (loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du code de procédure pénale, art. 1^{er bis}). L'immunité doit être évaluée *in concreto*, donc si elle peut être levée, la demande de reconnaissance et d'exécution de la décision n'est pas obligatoirement refusée (circulaire n° COL 4/2014, p. 11).

4. Irresponsabilité en raison de l'âge

La loi du 5 août 2006 prévoit une cause de refus à l'exécution de l'amende lorsque la décision a été rendue à l'égard d'une personne physique qui, au regard du droit belge, ne pouvait pas, en raison de son âge, être pénalement responsable des faits en raison desquels la décision a été rendue (art. 19, § 1^{er}). Contrairement à la décision-cadre 2005/214/JAI, la loi du 5 août 2006 prévoit un refus obligatoire.

Si une personne (majeure ou mineure) a commis un fait qualifié d'infraction avant l'âge de dix-huit ans accomplis, le tribunal de la jeunesse sera compétent (loi du 8 avril 1965, art. 36, 4^o). Dans cette hypothèse, il n'y aura pas de sanction pénale et donc *a fortiori* pas d'amende pénale⁹¹. Cependant, il existe deux hypothèses pour lesquelles les juridictions de droit commun seront compétentes ; une amende pénale sera alors envisageable.

Si un mineur âgé de plus de seize ans et de moins de dix-huit ans accomplis au moment des faits est poursuivi pour une infraction de la route, pour un défaut d'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicule automoteur ou pour un homicide ou lésions corporelles involontaires commis de connexité avec une infraction de la route, une juridiction de droit commun sera compétente (loi du 8 avril 1965, art. 36*bis*, al. 1^{er} ; décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 précité, art. 56, al. 1^{er} ; décret de la Communauté flamande du 15 février 2019 précité, art.5, al.1^{er}) sauf si elle estime qu'une mesure d'éducation ou de protection serait plus adéquate (loi du 8 avril 1965, art. 36*bis*, al. 2 ; décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 précité, art. 56, al. 2 ; décret de la Communauté flamande du 15 février 2019 précité, art. 5, al. 2).

Si le tribunal de la jeunesse estime qu'une mesure d'éducation paraît inadéquate, il peut se dessaisir par une décision motivée et renvoyer l'affaire au ministère public qui pourra alors poursuivre la personne concernée devant une chambre spécifique (« chambre de dessaisissement ») du tribunal de la jeunesse qui appliquera le droit pénal commun (Code judiciaire, art. 76, § 3 ; loi du 8 avril 1965, art. 57*bis* ; décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 précité, art. 125 ; décret de la Communauté flamande du 15 février 2019 précité, art. 38). Une telle décision de dessaisissement est possible si le mineur était âgé de plus de seize ans accomplis au moment des faits ou si le mineur est devenu majeur au moment du jugement. Depuis l'entrée en vigueur des décrets mentionnés ci-dessus, les conditions du dessaisissement ne sont plus totalement identiques dans les différentes communautés et régions du pays (sans qu'il nous soit possible de développer ici ces différences).

L'âge légal pour être sanctionné par une amende administrative varie d'une législation à l'autre. Ni la loi du 21 décembre 1998 précité, ni le Code pénal social ne prévoient qu'un mineur puisse être sanctionné par une amende administrative. Une amende administrative communale d'un montant de 175 euros maximum peut être infligée à un mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans accomplis au moment des faits (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 4 et 14).

⁹¹ Cela ne signifie pas qu'une mesure de protection et d'éducation ayant un impact financier ne puisse être prévue. Ainsi, une médiation peut être mise en place afin de rencontrer les conséquences (notamment) matérielles du fait qualifié infraction (décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, art. 97 ; décret de la Communauté flamande du 15 février 2019 sur le droit en matière de délinquance juvénile, art. 12).

5. Absence de la double incrimination

Pour les infractions qui ne font pas partie de la liste fixée à l'article 5 de la décision-cadre 2005/214/JAI, la loi du 5 août 2006 prévoit que l'absence de la double incrimination est un motif obligatoire de refus (art. 6, § 1^{er}). Selon l'article 5.3 de la décision-cadre 2005/214/JAI, cette situation n'est qu'un motif facultatif de refus.

Cette exigence de double incrimination est appréciée par rapport aux faits et non par rapport à la qualification donnée par le droit de l'État d'émission (circulaire n° COL 4/2014, p. 9). Seul le contrôle de la conformité entre l'exposé des faits (repris dans le certificat) et l'acceptation générique du comportement visé par la liste, doit être effectué. Le législateur belge a prévu que pour les faits d'avortement et d'euthanasie, le contrôle de la double incrimination est maintenu (loi du 5 août 2006 précitée, art. 6, § 4). La liste des infractions de la loi du 5 août 2006 présente quelques différences formelles par rapport à la liste de la décision-cadre 2005/214/JAI. Ainsi, les différents « trafics » sont qualifiés d'« illicites » par la loi belge.

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

A. STATISTIQUES

Dans sa réponse à notre courriel, le SPF Justice précise ne disposer d'aucune statistique à propos des demandes envoyées par la Belgique, ni leur nombre, ni le traitement opéré par l'État d'exécution.

B. NOTIFICATION DES AMENDES ET DE LEURS MAJORATIONS

Selon l'article 792 du Code judiciaire, le greffier adresse dans les huit jours de la prononciation du jugement, par simple lettre, à chacune des parties ou à leurs avocats, une copie non signée du jugement. Cette disposition, malgré des critiques doctrinales, ne s'applique pas à la matière pénale ; les parties ou les avocats doivent se rendre au greffe pour obtenir une copie (payante !) du jugement. La situation va évoluer puisque, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, la nouvelle version de l'article 792 précise que cette notification, qui devra se faire dans les cinq jours de la prononciation de la décision, vaut « tant pour les affaires civiles que pour les affaires pénales ».

Le montant de l'amende pénale est majoré de « 70 décimes ». Les juges doivent indiquer dans le jugement que l'amende est ainsi majorée. Le montant qui résulte de cette majoration doit également y figurer (loi du 5 mars 1952, art. 1^{er}). Ainsi, une amende de 25 euros passera à 200 euros (25 + (25*7) = 200).

Le prévenu déclaré coupable verra préciser dans le jugement de condamnation :

- que les frais de procédure sont à sa charge (Code d'instruction criminelle, art. 162). Un montant forfaitaire de 54,76 euros est imposé au condamné à ce titre (circulaire du 24 juin 2019 n°131/6 relative à l'indexation des montants pouvant être imputés par les personnes requises par les autorités judiciaires afin de prester un service générant des frais de justice en matière pénale) ;

- qu'il doit contribuer au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, sauf lorsqu'il en est lui-même bénéficiaire (loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, art. 4, § 3). Cette contribution est fixée à 20 euros (art. 5) ;

- qu'il doit verser une somme de 25 euros (portée à 200 euros avec les « décimes » additionnels) au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 28 et 29). Cette disposition est applicable seulement lors d'une condamnation à une peine principale criminelle ou correctionnelle.

Les modalités de notification des amendes administratives varient d'une législation à l'autre. En ce qui concerne l'amende administrative en matière d'hooliganisme, la décision est notifiée par lettre recommandée à la poste par la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention du SPF Intérieur (loi du 21 décembre 1998 précitée, art. 30 ; arrêté royal du 11 mars 1999 précité, art. 2). Les décisions relatives aux sanctions administratives communales sont notifiées au contrevenant par lettre recommandée par le fonctionnaire ayant imposé la sanction (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 27). Les décisions relatives aux infractions prévues par le Code pénal social sont notifiées par lettre recommandée à la poste par la Direction des amendes administratives du SPF Emploi, Travail et Concertation (Code pénal social, art. 85)

C. NOTIFICATION DU DROIT DE RECOURS ET DU DELAI IMPARTI

Nous n'évoquerons dans ce point que les décisions contradictoires puisqu'un point spécifique est prévu *infra*, pour les décisions rendues par défaut.

L'article 792 du Code judiciaire, dont nous avons indiqué qu'il ne sera d'application en matière pénale qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, indique que la notification de la décision par le greffier fait mention des voies de recours, du délai dans lequel ce ou ces recours doivent être introduits ainsi que de la dénomination et de l'adresse de la juridiction compétente. Il est précisé que cette notification ne fera pas courir le délai de recours (*cf. infra*). Actuellement donc, il n'y a pas de notification du droit de former un recours et du délai pour le faire lorsque la décision est contradictoire. Les condamnés, et surtout leurs avocats, doivent se montrer très attentifs pour ne pas laisser dépasser les délais de recours.

En ce qui concerne les amendes administratives, les modalités de notification du droit de recours et du délai pour ce faire ne sont pas spécifiées dans les différentes lois prévoyant ces amendes. Ainsi, l'article 30 de la loi du 21 décembre 1998 précitée qui précise le contenu de la notification de l'amende administrative en matière d'hooliganisme ne prévoit pas que de telles informations soient mentionnées. L'article 27 de la loi du 24 juin 2013 précitée est également muet sur cette question en ce qui concerne les sanctions administratives communales. Il en est de même pour l'article 85 du Code pénal social. Les silences de ces différentes lois ne sont pas problématiques puisque différentes dispositions relatives à la publicité des actes administratifs exigent de notifier le droit de former un recours et le délai pour ce faire⁹². Si ces mentions font défaut, le délai ne commence pas à courir. La

⁹² Entre autres : code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L3221-1 ; décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, art. 2 ; décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises, art. 8.

consultation de certains modèles utilisés par les administrations concernées montre que les mentions relatives au droit de recours et du délai pour ce faire sont présentes⁹³.

D. VOIES DE RECOURS ET DELAIS

Nous n'évoquerons dans ce point que les décisions contradictoires puisqu'un point spécifique est prévu *infra* pour les décisions rendues par défaut.

Les décisions contradictoires peuvent faire l'objet d'un appel sauf si elles sont rendues par une juridiction statuant en premier et dernier ressort, ce qui est le cas des arrêts rendus par la cour d'assises (Constitution, art. 150) et des arrêts rendus par la cour d'appel statuant à l'égard des magistrats et des ministres (Code d'instruction criminelle, art. 479 et 483 ; Constitution, art. 103 et 125). Le tribunal correctionnel connaît de l'appel dirigé contre les jugements du tribunal de police (Code d'instruction criminelle, art. 174, al. 1^{er}). La cour d'appel (chambres correctionnelles), connaît de l'appel dirigé contre les jugements rendus en premier ressort par le tribunal correctionnel (Code d'instruction criminelle, art. 200).

Pour le prévenu, le délai d'appel est de trente jours à compter du jour où le jugement a été prononcé (Code d'instruction criminelle, art. 203, § 1^{er}). Ce délai est calculé à partir du lendemain du prononcé du jugement. Le *dies a quo* n'est donc pas pris en compte dans le délai, en revanche le *dies ad quem* est compris dans le délai (Code judiciaire, art. 52 ; Code d'instruction criminelle, art. 203). Ainsi, un jugement prononcé le 1^{er} octobre 2019 peut faire l'objet d'un appel le 31 octobre 2019. Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un autre jour férié légal, il est prorogé jusqu'au jour ouvrable le plus proche (Code d'instruction criminelle, art. 644). Pendant ce délai et pendant l'instance d'appel, il sera sursis à l'exécution du jugement (Code d'instruction criminelle, art. 203).

Les décisions rendues en dernier ressort sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi en cassation (Code d'instruction criminelle, art. 418). Le délai pour former un pourvoi en cassation est de quinze jours à compter du prononcé de la décision attaquée (Code d'instruction criminelle, art. 423).

En ce qui concerne les amendes administratives, les voies de recours et les délais varient d'une législation à l'autre. Ainsi, la décision infligeant une amende administrative en matière d'hoooliganisme peut être contestée en appel par voie de requête près le tribunal de police dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision (Code judiciaire, art. 601^{ter}). Cette décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel mais un pourvoi en cassation est possible (loi du 21 décembre 1998 précitée, art. 31). La décision imposant une amende administrative communale peut être contestée auprès du tribunal de police (Code judiciaire, art. 601^{ter}). La requête doit être déposée dans le mois de la notification de la décision (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 31). Le recours se fait « selon la procédure civile » et le tribunal de police limite son analyse à la « légalité et à la proportionnalité de l'amende » (art. 31). Le tribunal de police ne peut pas contester l'opportunité d'infliger une sanction administrative, il peut soit confirmer l'amende administrative soit la réformer (uniquement en la réduisant). La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel, seul un pourvoi en cassation est possible (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 31). La Cour constitutionnelle a estimé que cet article 31 viole la Constitution s'il est interprété comme ne permettant pas au tribunal de police de reconnaître

⁹³ Nous remercions les membres de la Direction des amendes administratives du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale de nous avoir donné accès aux modèles qu'ils utilisent pour la notification des sanctions administratives liées au Code pénal social.

des circonstances atténuantes : « Lorsque, pour les mêmes faits, le juge de police peut infliger une amende pénale inférieure au montant légal minimum s'il existe des circonstances atténuantes, il doit en principe également disposer de la même possibilité dans une procédure civile dans laquelle il est saisi du recours contre la décision d'infliger une sanction administrative » (Cour constitutionnelle, arrêt n°8/2019 du 23 janvier 2019, point B.6.). La décision infligeant une amende administrative en lien avec une infraction du Code pénal social peut être contestée devant le tribunal du travail dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision (loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social, art. 3 ; Code judiciaire, art. 583). Le tribunal du travail est saisi du fond du litige mais il ne peut pas augmenter le montant de l'amende administrative (loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social, art. 3). Cette décision du tribunal du travail peut être contestée en appel devant la Cour du travail. Cet appel doit être interjeté dans le mois de la signification ou de la notification du jugement (Code judiciaire, art. 607).

E. CARACTERE DEFINITIF DES DECISIONS

En droit belge, un jugement est définitif lorsqu'il épuise la juridiction du juge sur une question litigieuse. Le jugement définitif s'oppose à un jugement « avant dire droit » par lequel le juge, avant de se prononcer définitivement, ordonne une mesure préalable (Code judiciaire, art. 19). Le jugement par lequel le tribunal de police prononce une condamnation, est un jugement définitif (Code judiciaire, art. 19 ; Code d'instruction criminelle, art. 160 à 162 et 191 à 193bis)⁹⁴.

Toute décision définitive a, dès son prononcé, autorité de chose jugée (Code judiciaire, art. 24 et 26). La décision est « passée en force de chose jugée » lorsqu'elle n'est pas susceptible d'opposition ou d'appel (Code judiciaire, art. 28). La décision ne devient exécutoire qu'après écoulement du délai prévu pour exercer les voies de recours (Code d'instruction criminelle, art. 203, § 3). Le délai pour se pourvoir en cassation a un effet suspensif. Cet effet se prolonge jusqu'au prononcé de l'arrêt de la cour de cassation (Code d'instruction criminelle, art. 428).

Il nous semble que l'autorité belge, lorsqu'elle remplit les points g), 1 et h), 1 du certificat qui évoquent le caractère définitif de la décision, doit tenir compte du moment où cette décision devient exécutoire (et pas du moment où cette décision est « définitive » au sens du Code judiciaire belge).

En ce qui concerne les amendes administratives, les conditions pour qu'une décision devienne définitive varient d'une législation à l'autre. Ainsi, la décision infligeant une amende administrative en matière d'hooliganisme a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa signification (loi du 21 décembre 1998 précitée, art. 28). Cet article précise également que l'appel est suspensif (art. 28). La décision d'imposer une amende administrative communale a force exécutoire à l'expiration du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, sauf en cas d'appel (loi du 24 juin 2013 précitée, art. 30). La décision infligeant une amende administrative liée à une infraction du Code pénal social a force exécutoire. Cette amende doit être payée dans un délai de trois mois à compter du jour de la notification de la décision ou à compter du jour où la décision judiciaire est passée en force de chose jugée (Code pénal social, art. 86 et 88). En cas d'appel, celui-ci est suspensif (loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social, art. 3 ; Code judiciaire, art. 583).

⁹⁴ Il n'y a pas de césure du procès pénal en Belgique ; c'est dans un seul jugement que le tribunal de police et le tribunal correctionnel se prononcent sur la culpabilité et sur la peine. La situation est différente devant la cour d'assises.

F. CAS DES DECISIONS RENDUES PAR DEFAUT

Si le jugement est rendu par défaut ou s'il est rendu par défaut réputé contradictoire (cette dernière hypothèse vise la situation où le prévenu ne comparait pas après avoir comparu à l'audience d'introduction, cf. Code d'instruction criminelle art. 171 et 185, § 2), le jugement sera signifié au prévenu à la requête du ministère public (ou de la partie civile). Cette signification se fait par exploit d'huissier de justice (Code judiciaire, art. 32 et 32^{quater}/3). La Cour de cassation exige, pour que soient respectées les exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, que la signification mentionne « le droit de former opposition ainsi que le délai imparti pour ce faire » (Cass., 9 mars 2016, n° P.15.1679.F, *Pasicrisie*, 2016, p. 610).

Un jugement rendu par défaut est susceptible d'opposition et d'appel. Si le prévenu décide de faire immédiatement appel (sans faire opposition), le délai de trente jours pour faire appel débute à compter du jour de la signification (et non à compter du jour du prononcé ; Code d'instruction criminelle, art. 203, § 1^{er}). Si le prévenu décide de faire opposition, la durée du délai d'opposition est de quinze jours (Code d'instruction criminelle, art. 171 et 187). En principe, ce délai (dit « ordinaire ») est calculé à partir du lendemain de la signification du jugement. Le *dies a quo* n'est donc pas pris en compte dans le délai, en revanche le *dies ad quem* est compris dans le délai (Code d'instruction criminelle, art. 187, § 1^{er}, al. 1^{er}). Cependant, si la signification du jugement n'a pas été faite à personne, ce délai (dit « extraordinaire ») est calculé à partir du lendemain du jour où le prévenu aura eu connaissance de la signification du jugement (Code d'instruction criminelle, art. 187, § 1^{er}, al. 2). Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un autre jour férié légal, il est prorogé jusqu'au jour ouvrable le plus proche (Code d'instruction criminelle, art. 644). Le jugement frappé d'opposition ne peut pas être mis à exécution. De plus, le délai « ordinaire » est suspensif (Code d'instruction criminelle, art. 187, § 2).

Un jugement rendu par défaut réputé contradictoire n'est pas susceptible d'opposition. Il pourra cependant être contesté par un appel. Le Code d'instruction criminelle ne précise pas, dans cette hypothèse, quel est le point de départ du délai d'appel. Il nous semble préférable de prendre en compte la date de la signification du jugement plutôt que la date du prononcé.

ANNEXE. LISTE (ILLUSTRATIVE) DE TEXTES NORMATIFS QUI PREVOIENT DES AMENDES ADMINISTRATIVES

Cette liste permet de connaître les domaines juridiques dans lesquels la législation belge prévoit des amendes administratives. Ces amendes administratives ne sont cependant pas toutes reprises dans le champ d'application de la décision-cadre 2005/214/JAI puisqu'elles ne peuvent pas toutes faire l'objet d'un recours devant une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale.

- Code du 3 juillet 1969 de la taxe sur la valeur ajoutée.
- Loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales des mutualités.
- Code du 10 avril 1992 des impôts sur les revenus 1992.
- Code bruxellois du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de responsabilité environnementale.
- Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.
- Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.
- Décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement.
- Code bruxellois du 9 avril 2004 de l'aménagement du territoire.
- Code wallon du 27 mai 2004 de l'environnement.
- Décret de la Région flamande du 22 décembre 2006 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles.
- Accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages.
- Code flamand du 15 mai 2009 de l'aménagement du territoire.
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie.
- Loi du 15 juillet 2013 relative au transport des voyageurs par route.
- Loi du 15 juillet 2013 relative au transport de marchandises par route.
- Code flamand du 13 décembre 2013 de la fiscalité.
- Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse.
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2015 portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie.
- Décret de la Communauté flamande du 27 novembre 2015 relatif aux zones de basses émissions.
- Loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance.
- Décret de la Communauté flamande du 9 mars 2018 portant la séance de formation complémentaire dans le cadre de la formation à la conduite catégorie B.
- Décret de la Région wallonne du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière (entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} juin 2022).



LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES EN ESPAGNE

Avec la collaboration de

Iñaki ESPARZA LEIBAR, professeur de droit procédural, Université du Pays Basque (EHU).

Uxua ESPARZA HERNÁNDEZ, juriste spécialisée en conseil aux entreprises

Textes normatifs et jurisprudence

Textes normatifs cités (avec leurs abréviations)

<https://www.boe.es/buscar/>

<http://noticias.juridicas.com/>

Loi n° 41/2015, du 5 octobre 2015, sur la modification de la loi de procédure pénale pour accélérer la justice pénale et renforcer les garanties procédurales (<i>Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales</i>)	
Loi n° 23/2014, du 20 novembre 2014, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale dans l'Union européenne (<i>Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea</i>)	LRMRP
Loi organique n° 6/2014 du 29 octobre 2014, pour compléter la loi 23/2014 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale dans l'Union européenne (<i>Ley Orgánica 6/2014, de 29 de octubre, complementaria de la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea</i>)	
Loi n° 1/2008 du 4 décembre 2008 pour l'exécution dans l'Union européenne des décisions ordonnant des sanctions pécuniaires (<i>Ley 1/2008, de 4 de diciembre, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones que impongan sanciones pecuniarias</i>)	
Loi organique n° 5/2000, du 12 janvier 2000, régissant la responsabilité pénale des mineurs (<i>Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores</i>)	
Loi de procédure civile n° 1/2000, du 7 janvier 2000 (<i>Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil</i>)	LEC
Loi organique n° 10 /1995, du 23 novembre 1995, dite du code pénal (<i>Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal</i>)	CP
Loi organique n° 6/1985 du 1 ^{er} juillet, dite de l'organisation judiciaire (<i>Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial</i>)	LOPJ
Décret royal du 14 septembre 1882 d'approbation de la loi de procédure pénale (<i>Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal</i>)	LECRim

Jurisprudence citée

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial

Arrêt rendu par Audiencia Provincial de Saragosse, le 30 mai 2017 (*Auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 30 de mayo de 2017*)

Arrêt rendu par Audiencia Provincial de Pontevedra, le 30 juin 2017 (*Auto de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 30 de junio de 2017*)

Bibliographie

- Bacigalupo, E., « Espagne », in *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, M. Delmas—Marty et al., Société de Législation comparée, 2003,
https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419159/file/RAPPORTS_NATIONAUX_-_Italie_-_Alessandro_BERNARDI_et_Maria_Emanuela_GUERRA.pdf
- European Judicial Network (EJN), *Judicial Atlas*,
https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseAuthority/EN/373/9/905/54/292/1/0_835_1/551/0/1/903/1
- Gogorza et Lacaze, « Chronique de droit pénal espagnol », in *Revue électronique de l'AIDP / Electronic Review of the IAPL / Revista electrónica de la AIDP*, 2015, Ch-02:1
<http://www.penal.org/sites/default/files/files/Ch%20-%202.pdf>
- Gomez Colomer et Esparza Leibar, *Tratado jurisprudencial de aforamientos procesales* (Traité jurisprudentiel d'immunités spéciales de procédure), Tirant lo Blanch, Valencia 2009
- Ministère de la Justice, Bulletin d'information statistique (Boletín de Información Estadística), mars 2019,
<file:///C:/Users/danie/Downloads/Bolet%C3%ADn%20n%C2%BA%2060%20-%20Instrumentos%20Reconocimiento%20Mutuo%20Penales%20UE.pdf>

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE

A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION

La décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires a été transposée dans le droit espagnol successivement par :

- la loi n° 1/2008 du 4 décembre pour l'exécution dans l'Union européenne des décisions ordonnant des sanctions pécuniaires, abrogée à ce jour⁹⁵ ;

- la loi n° 23/2014, du 20 novembre, relative à la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale dans l'Union européenne, dernièrement modifiée le 12 novembre 2018 (*Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, ci-après LRMRP)⁹⁶ ;

- et la loi organique n° 6/2014 du 29 octobre, complétant la loi n° 23/2014. En complément à la loi n° 23/2014, cette loi met en harmonie diverses dispositions de la loi organique n° 6/1985 du 1^{er} juillet sur l'organisation judiciaire (*Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, ci-après LOPJ)⁹⁷.

La LRMRP est conçue comme un instrument d'intégration, tant elle apporte des solutions tendant à garantir le respect des obligations réglementaires européennes, à mettre en œuvre l'engagement d'améliorer la coopération judiciaire pénale entre les États membres de l'Union européenne et à lutter contre la criminalité. Quant à sa portée pratique, cette loi :

- remplace les anciennes communications entre les autorités gouvernementales par des communications directes entre les autorités judiciaires ;

- supprime le principe de la double incrimination pour un certain nombre d'infractions ;

- réglemente, à titre exceptionnel, le refus de reconnaissance et d'exécution d'une décision, en raison d'une liste déterminée de motifs de refus ;

- simplifie et accélère les procédures de transmission des décisions judiciaires, grâce à l'utilisation de formulaires et de certificats à renseigner par les autorités judiciaires compétentes pour la transmission d'une décision à un autre État membre, dont les modèles figurent dans les annexes de la loi.

La LRMRP transpose tous les instruments européens de reconnaissance mutuelle. Sa structure distingue les éléments communs à tous ces instruments des spécificités de chacun. Ainsi, le cas particulier de la décision-cadre relative à la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires est traité par les dispositions du titre IX, soit les articles 173 à 185.

⁹⁵ BOE n° 293 du 05/12/2008.

⁹⁶ BOE n° 263 du 30/10/2014.

⁹⁷ BOE n° 263 du 30/10/2014.

B. DOMAINE D'APPLICATION. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS ADMINISTRATIVES

Par une disposition de portée générale, la LRMRP précise que le principe de reconnaissance et d'exécution mutuelle s'applique non seulement aux décisions judiciaires *stricto sensu*, mais également aux décisions des autorités administratives statuant sur la commission d'une infraction en matière administrative, à la condition que la sanction administrative ainsi prononcée soit susceptible de recours devant une « juridiction pénale » (*órgano jurisdiccional penal*, art. 173.1 LRMRP). En application de cette disposition, les autorités judiciaires espagnoles :

- acceptent de reconnaître et d'exécuter les sanctions administratives communiquées par les autorités des autres États membres, dès lors que ces sanctions ont fait l'objet ou étaient susceptibles de faire l'objet d'un recours devant une « juridiction pénale » dans l'État d'émission (art. 180.1 LRMRP) ;

- s'interdisent de transmettre les décisions espagnoles imposant une amende pour la commission d'une infraction administrative (*infracciones*, cf. *infra*), car ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un contentieux pénal mais seulement d'un contentieux administratif⁹⁸. Cette solution avait été affirmée expressément en 2008 par la première loi de transposition de la décision-cadre, aujourd'hui abrogée⁹⁹. Les juridictions espagnoles se sont encore prononcées récemment dans ce sens¹⁰⁰.

On peut se demander si cette position est en accord avec les dispositions de la décision-cadre qui vise à son article 1^{er}, a), ii) et iii) « une juridiction ayant compétence *notamment* en matière pénale » et avec l'interprétation qu'en fait la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans l'arrêt du 14 novembre 2013 (C-60/12 - Baláž). Selon cet arrêt, le syntagme "juridiction ayant compétence notamment en matière pénale" est un concept autonome du droit de l'Union et doit être interprété comme couvrant tout tribunal qui applique une procédure répondant aux caractéristiques essentielles de la procédure pénale.

Par conséquent, en Espagne, les infractions pénales sont donc seules susceptibles de donner lieu à une amende entrant dans le champ d'application de la décision-cadre.

Pour ce qui est de la classification des infractions pénales, en 2015, la dernière réforme du code pénal a supprimé la distinction antérieure entre délits (*delitos*) et contraventions (*faltas*). Ces dernières ont été soit réintégrées dans les délits (*delitos*), soit dépénalisées et transformées en infractions administratives (*infracciones*). Certains comportements ont même cessé d'exposer à une sanction et ne peuvent plus donner lieu qu'à la réparation du préjudice subi, par la voie civile¹⁰¹.

⁹⁸ Ces décisions administratives sont susceptibles de recours (art.121, loi n° 39/2015) devant l'organe qui a rendu la décision ou l'autorité hiérarchiquement supérieure (art. 121, *ibidem*). Le délai est d'un mois car il s'agit d'un acte exprès (art. 122, *ibidem*) et le prononcé qui en découle met fin à la procédure administrative (art. 114, *ibidem*). Par la suite, les recours judiciaires disponibles relèvent du contentieux administratif.

⁹⁹ Préambule II, loi n° 1/2008, abrogée à ce jour : « les autorités administratives compétentes pour statuer sur les infractions administratives (*infracciones*) ne sont pas dans la situation prévue par la législation européenne, puisque leurs décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours que dans le cadre d'une procédure contentieuse administrative mais non dans le cadre d'une procédure pénale ».

¹⁰⁰ AAP Burgos, 1ère s./Sección 1ª, du 24 juillet 2019, n° 356/2019 [Réf. CENDOJ] Roj: AAP BU 585/2019 ECLI:ES:APBU:2019:585A]

¹⁰¹ A. Gogorza et M. Lacaze, « Chronique de droit pénal espagnol », in *Revue électronique de l'AIDP / Electronic Review of the IAPL / Revista electrónica de la AIDP*, 2015, Ch-02:1, not. I, B. « La délimitation nouvelle du champ pénal » ; Sénat

Ceci étant dit, la nouvelle catégorie unique des délits connaît trois niveaux de gravité : les délits (*delitos*) graves, les délits moins graves et les délits légers. Des sanctions pécuniaires peuvent être imposées pour les délits moins graves et les délits légers. Les premiers peuvent être punis d'une peine de jours-amende (*días-multa*) de plus de trois mois ou d'une amende proportionnelle (*multa proporcional*). Les derniers, d'une peine de jours-amende allant jusqu'à trois mois¹⁰².

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

A. AUTORITE CENTRALE

Selon la loi, le ministère de la Justice est l'autorité centrale chargée (art. 6 LRMRP) :

- d'assister les autorités judiciaires compétentes pour la transmission, la reconnaissance et l'exécution des sanctions bénéficiant de la reconnaissance mutuelle ;
- d'élaborer des statistiques reflétant la mise en œuvre des instruments de reconnaissance mutuelle, à partir des données transmises par les juridictions.

B. STATISTIQUES

Nous présentons ci-dessous les données relatives aux décisions imposant des sanctions pécuniaires, telles que publiées par le ministère de la Justice en mars 2019¹⁰³. Il s'agit du nombre de décisions sortantes et entrantes et de leur distribution selon les autorités compétentes pour leur transmission et leur réception. Aucune information ne figure quant à l'issue du traitement accordé à ces décisions.

Ci-dessous figurent, dans la colonne de gauche, les autorités ayant prononcé les sanctions pécuniaires transmises pour exécution aux autorités des autres États membres (cf. *infra* C, 1) et dans les six colonnes suivantes, le nombre de décisions transmises. Les six colonnes de droite affichent le nombre de décisions en provenance des autres États membres, reçues par les tribunaux pénaux espagnols, aux fins de leur exécution en Espagne (cf. *infra* D, 1).

français, La distinction entre crimes et délits, étude de législation comparée n° 285, juillet 2018, <https://www.senat.fr/lc/lc285/lc2855.html>, consulté le 15 mai 2020.

¹⁰² Aux termes de l'article 50 du code pénal espagnol, la peine de jours-amende connaît un minimum et un maximum exprimés en jours. Un jour-amende a une « valeur » minimum et une valeur maximum exprimée en euros. L'amende proportionnelle est, comme son nom l'indique, proportionnelle aux préjudices causés (par ex. en matière de fraude fiscale) ou à l'avantage qui aurait pu être obtenu par la commission du délit (par ex. en matière de trafic de drogues).

¹⁰³ Ministère de la Justice, Bulletin d'information statistique (*Boletín de Información Estadística*), mars 2019, <file:///C:/Users/danie/Downloads/Bolet%20n%C2%BA%2060%20-%20Instrumentos%20Reconocimiento%20Mutuo%20Penales%20UE.pdf>

Resolución por la que se ponen sanciones pecuniarias

	Emitidas						Recibidas					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
J. Penal	16	29	54	55	69	40	89	146	120	139	289	505
Audiencias provinciales	3	0	1	0	0	0						
Juzgados de instrucción y mixtos	7	0	5	6	2	3						
Juzgados violencia contra la mujer	0	0	0	0	0	0						
J. Menores	0	0	0	0	0	0						
Audiencia Nacional. Sala Penal	0	0	0	0	0	0						
Juzgados centrales de instrucción	0	0	0	0	0	0						
J. Central penal	0	0	0	0	0	0						
J. Central de menores	0	0	0	0	0	0						
Total	26	29	60	61	71	43						

Le ministère de la Justice n'assume pas la fonction de réception/transmission administrative des décisions et, par conséquent, il n'est pas l'« autorité centrale » au sens de l'article 2, alinéa 2 de la décision-cadre. Dans la pratique, le ministère évalue les besoins, conçoit les procédures et détient, aux côtés d'autres autorités, l'initiative normative en ce qui concerne l'organisation du système judiciaire.

C'est le juge qui est compétent pour la transmission, la réception, la reconnaissance et l'exécution des décisions imposant des sanctions pécuniaires. Il agit sous un véritable régime de « monopole » (art. 181.1 LRMRP)¹⁰⁴. Le ministère public est seulement entendu pour avis et se voit reconnaître la qualité pour faire appel des décisions du juge, pour défendre le principe de légalité nationale et les droits fondamentaux tels qu'établis à l'article 124 de la Constitution espagnole.

C. TRANSMISSION DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTORITES NATIONALES

1. Autorités judiciaires compétentes

L'autorité compétente pour transmettre une décision espagnole imposant le paiement d'une sanction pécuniaire à une personne physique ou morale ayant son domicile ou son siège, des biens ou des revenus dans un autre État membre de l'Union européenne, est « la juridiction pénale compétente pour son exécution en Espagne » (*órgano jurisdiccional penal*, art. 174.1 LRMRP). Nous pouvons retenir à ce titre qu'il s'agit principalement :

- du tribunal pénal, *Juez de lo Penal*¹⁰⁵ (art. 89 bis 4, loi de l'organisation judiciaire, LOPJ) et de l'*Audiencia provincial* (art. 14.4 LECrim). La compétence matérielle du tribunal pénal s'étend à tous les

¹⁰⁴ Dans les autres domaines de la coopération judiciaire européenne, le ministère public se voit reconnaître le pouvoir d'émettre et d'exécuter des décisions relatives aux éléments de preuve (art. 144 LRMRP), d'émettre des mandats européens d'obtention de preuves dans le cadre de ses propres procédures d'enquête et d'exécuter de tels mandats.

¹⁰⁵ Concernant la compétence territoriale du tribunal pénal, il y a, dans chaque province, un ou plusieurs tribunaux pénaux, dont le ressort s'étend à une ou plusieurs régions de la province (art. 89 bis LOPJ). Chacun jouit d'une compétence territoriale déterminée par le lieu de commission de l'infraction, *forum commissi delicti* (art. 14.2, décret royal du 14 septembre 1882 d'approbation de la loi de procédure pénale).

actes punissables commis dans sa juridiction, quelles que soient la nationalité des auteurs, la nature du bien affecté (art. 23.1 LOPJ) et la nature de la peine encourue (grave, moins grave ou légère). Toutefois, la compétence du tribunal pénal est limitée aux infractions pour lesquelles la peine prévue est inférieure à cinq ans (peine privative de liberté) ou à dix ans (toute autre peine, par ex. les travaux d'intérêt général ; art.14.3 LECRIM). Tous les autres cas relèvent de l'*Audiencia provincial* dans le ressort de laquelle l'infraction a été commise (art. 14.4 LECrim) ;

- du juge d'instruction (*juzgado de instrucción* ou *juzgado de primera instancia e instrucción*), pour les décisions d'homologation de la peine d'amende convenue par le ministère public avec l'auteur des faits, dans le cadre d'une composition pénale (*proceso par aceptación de decreto*, art. 803 bis a) LECrim et *infra IV, E*) ;

- des juridictions à compétence spéciale telles que le juge des violences contre les femmes ou le juge des mineurs.

2. Modalités et effets

L'office du juge qui a prononcé la condamnation au paiement d'une amende ne s'achève pas par cette mesure lorsque l'exécution de celle-ci devra être entreprise sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Le même juge est, au-delà du contentieux proprement dit, *ipso jure* saisi de la préparation de l'exécution.

Le préambule I de la LRMRP indique que les procédures de transmission ont été simplifiées et accélérées par l'utilisation du certificat dédié¹⁰⁶ (art. 176 à 179 et annexe XII « Certificat »). Sitôt la sanction pécuniaire prononcée en Espagne, une série d'actes successifs sont prescrits à la diligence principalement du juge, avec la coopération du ministère public.

Le juge (le tribunal pénal) ayant imposé la sanction doit, dans les cinq jours à compter de l'émission de sa décision, consulter le ministère public. Eclairé par l'avis de ce dernier, le juge statue par décision motivée, dans un délai supplémentaire de cinq jours, sur la transmission de sa décision imposant l'amende, à l'autorité de l'État membre qui la mettra à exécution (art. 178 LRMRP).

Aux fins de sa décision, le juge recherche auprès de l'autorité compétente ou auprès d'autres organismes publics de l'État d'exécution, des informations permettant de déterminer si la personne condamnée y a sa résidence, son domicile ou son siège et si elle y détient des biens ou des revenus (art. 176 et 178 LRMRP).

Les décisions relatives à la transmission d'instruments déferés à la reconnaissance mutuelle sont susceptibles d'appel (art. 13 LRMRP), à l'exception des décisions prises après avis du ministère public favorable à la transmission.

La saisine de l'autorité étrangère compétente s'opère par la transmission du dossier aux fins de l'exécution. Cette transmission ne peut se faire qu'à un seul État d'exécution à la fois. Elle peut être réalisée par tout moyen laissant trace écrite, à même d'en établir l'authenticité. Sont utilisés en pratique : le courrier postal recommandé, les moyens électroniques fiables ou la télécopie (art. 18

¹⁰⁶ La partie générale de la LRMRP portant régime général de reconnaissance mutuelle, emploie indistinctement deux termes, « certificat » et « formulaire ». En revanche, les articles portant régime spécial des sanctions pécuniaires, plus précis, n'emploient que le terme « certificat », qui renvoie à l'annexe XII LRMRP.

LRMRP). Toute difficulté liée à la transmission ou à l'authenticité d'un document requis pour l'exécution sera réglée par une communication directe entre les autorités judiciaires concernées. Du côté espagnol, ce sont les services auxiliaires dirigés par les juristes de l'administration de la justice, qui s'en chargent.

En cas de difficultés liées à l'identification de l'autorité compétente dans un autre État membre, les points de contacts espagnols au sein du Réseau judiciaire européen (RJE) pourront être sollicités, ainsi que le représentant de l'Espagne auprès d'Eurojust (art. 4, 3°, décision-cadre ; art. 8 LRMRP).

Le certificat, traduit dans une des langues requises par l'État d'exécution, doit faire mention :

- des références de la décision à exécuter,
- du montant de la somme à payer en application du code pénal espagnol,
- du fait qu'en cas de non-paiement, l'amende peut être convertie en une peine de privation de liberté ou de travail d'intérêt général,
- du montant maximum d'une telle peine, calculé selon les dispositions du code pénal espagnol.

Le certificat doit être accompagné d'une copie de la décision non susceptible de recours, *firmée*, ayant imposé l'amende. L'original de la décision n'est envoyé que si l'autorité d'exécution le demande (art. 177 LRMRP).

Les frais occasionnés par l'exécution d'une décision transmise par l'Espagne à un autre État membre sont à la charge de l'État espagnol, à l'exception toutefois des frais exposés sur le territoire de l'État d'exécution (art. 14 LRMRP). L'État espagnol rembourse à l'État d'exécution les sommes versées par ce dernier en réparation des dommages causés à des tiers du fait de l'exécution, à moins que de tels dommages ne soient exclusivement dus aux agissements de l'État d'exécution. (art. 15 LRMRP)

Lorsque la décision transmise perd sa force exécutoire en raison de l'octroi d'une grâce ou d'une amnistie, ou lorsque la peine est prescrite (art. 666 LECrim), l'autorité judiciaire espagnole doit en informer l'autorité chargée de l'exécution, et demander la restitution du certificat (art. 11 LRMRP). En cas de paiement volontaire par le condamné ou d'exécution en raison d'une procédure judiciaire antérieure, l'autorité espagnole constate le paiement et en informe l'autorité compétente de l'État d'exécution (art. 179 LRMRP).

L'effet principal de la saisine de l'autorité étrangère compétente, par la transmission du dossier, est que l'autorité espagnole est *ipso facto* dessaisie de l'exécution.

D. RECEPTION ET RECONNAISSANCE DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTRES ÉTATS MEMBRES

1. Autorités judiciaires compétentes

La compétence matérielle pour reconnaître et exécuter, en Espagne, la décision d'un autre État membre revient au tribunal pénal (*Juez de lo Penal*, art. 89 bis LOPJ, art. 180.1 LRMRP)¹⁰⁷. Le tribunal pénal qui reçoit la décision statue d'abord sur sa compétence territoriale, en vérifiant que la personne condamnée :

- a sa résidence habituelle, son domicile ou son siège en Espagne, ou
- détient des biens inscrits à son nom au cadastre, ou
- a une source de revenus en Espagne (art. 181.1 LRMRP).

Tout comme la décision-cadre, la LRMRP dispose que le transfert de résidence, la vente du bien immobilier ou un changement concernant les sources de revenus, intervenu en cours d'instance, n'entraîne pas la perte de compétence du tribunal pénal originairement saisi. Enfin, si le certificat fait état de plusieurs personnes condamnées, le tribunal pénal compétent pour autoriser l'exécution à l'égard d'une de ces personnes pourra autoriser l'exécution à l'encontre de toutes (art. 174.2 LRMRP).

2. Modalités et effets

La procédure de reconnaissance des décisions transmises par les autorités des autres États membres, est définie aux articles 18 et suivants et 180 à 185 de la LRMRP.

Les communications sont acceptées par les autorités judiciaires espagnoles si elles sont faites par courrier recommandé, par des moyens informatiques ou par d'autres moyens de communication à distance, à condition que les documents soient signés électroniquement et que leur authenticité puisse être vérifiée. L'autorité espagnole aura recours à ces mêmes moyens pour ses propres communications. Le cas échéant, un envoi par télécopie pourra être envisagé, doublé autant que nécessaire par un envoi postal recommandé ou un courrier électronique sécurisé (art. 18 LRMRP).

Afin d'identifier ou d'écarter un motif de refus de reconnaissance ainsi que pour pallier un manquement dans l'émission ou la transmission de la décision dont l'exécution est demandée, l'autorité judiciaire espagnole sollicite des informations complémentaires à l'autorité de l'État d'émission, en fixant un délai dans lequel les informations doivent lui être envoyées (art. 30 LRMRP).

Le certificat qui n'est pas traduit en langue espagnole doit être renvoyé à l'émetteur signataire du document aux fins de traduction, sauf accord ou déclaration contraire. La traduction de la décision de

¹⁰⁷ En ce sens, voir *Judicial Atlas* publié par *European Judicial Network* (EJN): https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseAuthority/EN/373/9/905/54/292/1/0_835_1/551/0/1/903/1

justice sur laquelle est fondé le certificat n'est pas obligatoire, mais peut être demandée si cela s'avère indispensable (art. 17 LRMRP).

Le tribunal notifie la décision étrangère à la personne frappée par la sanction, à condition qu'elle ait son domicile ou sa résidence en Espagne, à moins que son adresse ne soit déclarée secrète ou que cette notification ne soit contraire à l'objet poursuivi. La règle traduit le droit reconnu à la personne sanctionnée de participer à la procédure en comparaisant en personne, assistée par son avocat, *abogado*, et « représentée » par son « représentant légal », *procurador*¹⁰⁸. Ceci ne préjudicie pas son droit d'être entendue par téléphone ou par vidéoconférence (art. 22 LRMRP).

Le tribunal statue dans les cinq jours suivant la réception du rapport du ministère public. Le ministère public dispose lui-même d'un délai de cinq jours pour dresser son rapport (art. 181, LRMRP).

Le tribunal est tenu de reconnaître et de mettre à exécution une décision imposant une sanction pécuniaire, régulièrement transmise par l'autorité compétente d'un autre État membre (art. 16, 29 et 180 LRMRP). Pour les infractions auxquelles l'exigence de la double incrimination ne s'applique plus, la décision de reconnaissance et de mise à exécution de la sanction étrangère est presque automatique. Ces infractions, listées aux articles 20 et 180 de la LRMRP, sont celles de l'article 5 de la décision-cadre.

Le tribunal pénal espagnol informe sans délai l'autorité judiciaire compétente de l'État d'émission et le ministère public espagnol, de sa décision valant reconnaissance ou refus de reconnaissance de la décision transmise (art. 22, LRMPR).

3. Recours contre la décision statuant sur la reconnaissance et la mise à exécution

La décision du tribunal espagnol statuant sur la reconnaissance et la mise à exécution est susceptible de recours (*interponer recursos*, art. 24 LRMRP).

Comme en général en matière pénale, ce recours-ci relève de la compétence de *Audencia provincial* (art. 82.1.2. LOPJ ; art. 790 LECrim). La procédure est celle décrite *infra* IV, C. Le juge saisi du recours peut ordonner la suspension de l'exécution, si l'exécution est susceptible de créer des situations irréversibles ou difficilement réparables, ou des mesures conservatoires, s'il l'estime nécessaire. Les moyens ayant trait au fond ne peuvent pas être évoqués devant le juge espagnol, mais seulement devant les autorités judiciaires d'émission (art. 24 LRMRP).

Le tribunal pénal espagnol informe sans délai l'autorité judiciaire compétente de l'État d'émission de tout recours éventuel, de ses motifs et de son issue. Lorsque ce refus devient définitif, suite à l'épuisement des voies de recours, la décision reçue pour exécution est restituée aux autorités d'émission (art. 16.3 et 32.4 LRMRP).

¹⁰⁸ Cf. art. 542 et 543, loi organique de l'organisation judiciaire. Il s'agit respectivement du conseil qui assure la défense et du représentant de la partie. Le *Procurador* est une figure juridique du droit espagnol. Professionnel diplômé en droit, il représente les personnes comparaisant devant les juridictions diverses. Son statut est régi par le décret royal n° 1281/2002, du 5 décembre, ayant approuvé le statut général des *Procuradores* près les juridictions d'Espagne, en vigueur depuis le 22 décembre 2002.

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

A. MODALITES NATIONALES DE RECOUVREMENT

L'exécution doit être conforme aux termes de la décision, et ne peut être étendue à des personnes, biens ou documents hors de la cause (art. 21 LRMRP).

L'exécution est soumise au droit espagnol : tout se passe comme si la décision à exécuter avait été rendue par une autorité judiciaire espagnole. Cependant :

- les formalités ou les procédures expressément indiquées par l'autorité judiciaire émettrice doivent être respectées, tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes fondamentaux du système juridique espagnol ;

- une sanction pécuniaire infligée dans l'État d'émission à une personne morale dont la responsabilité n'aurait pas pu être engagée selon le droit espagnol doit néanmoins être exécutée (art. 180.2 LRMRP).

S'il est exprimé en une devise étrangère, le montant de la sanction est converti en euros par le greffe (*Letrado de la Administración de Justicia*), sur la base du taux de change en vigueur au moment du prononcé de la sanction (art. 181 et 183 LRMRP).

Ce montant est réduit :

- à la hauteur de la part impayée, lorsque la personne frappée par la sanction fournit la preuve d'un paiement déjà effectué ;

- à la hauteur du maximum prévu par la loi espagnole, lorsque la sanction a été imposée pour des faits qui ont été commis hors de l'État d'émission, et qui relèvent des juridictions espagnoles.

Dans tous ces cas, le tribunal pénal compétent en informe l'autorité d'émission, par tout moyen laissant trace écrite (art. 183 LRMRP).

Le paiement s'effectue volontairement ou sur injonction judiciaire (*apremio judicial*).

Si la personne condamnée ne paie pas, le tribunal pénal compétent peut appliquer des peines de substitution, conformément au droit espagnol (art. 184 LRMRP, art. 35 et 53.1 CP), à condition que l'État d'émission l'accepte dans le certificat présenté et avec le respect du niveau maximal mentionné dans le certificat. Ainsi, la personne condamnée est passible, à titre de peine de substitution (*responsabilidad personal subsidiaria*), d'une peine privative de liberté ou d'une peine de travail d'intérêt général. Une sanction pécuniaire imposée dans un autre État membre, pour une infraction administrative (*una infracción administrativa*, hypothèse de l'art. 1^{er}, a°, iii, décision-cadre), ne peut donner lieu à une privation de liberté à titre de peine de substitution lors de son exécution en Espagne.

Le système espagnol de conversion des peines est le suivant :

- le condamné qui n'a pas payé tout ou partie de l'amende exprimée en jours-amende encourt un jour d'emprisonnement ou un jour de travail au profit de la communauté, pour chaque deux quotas journaliers impayés (art. 53.1 CP) ;

- en cas de non-paiement ou de paiement partiel d'une amende proportionnelle (art. 53.2 CP), le juge espagnol fixe la peine alternative appropriée, qui ne pourra dépasser un an d'emprisonnement.

Concernant la conversion des peines d'amende prononcées dans un autre État membre, le juge espagnol, le cas échéant après avoir entendu les parties, fait, du système légal décrit ci-dessus, une application adaptée et motivée.

Les montants perçus sont versés sur le compte de dépôts et consignations judiciaires (*cuenta de depósitos y consignaciones judiciales*), sauf accord contraire conclu avec l'État d'émission au sujet des indemnités recouvertes au profit des victimes (art. 175 LRMRP).

A l'exception des frais encourus dans l'État espagnol, tous les autres frais occasionnés par l'exécution sont à la charge de l'État d'émission (art. 25 LRMRP).

Le tribunal pénal espagnol informe sans délai l'autorité judiciaire compétente de l'État d'émission et le ministère public espagnol de tout incident affectant l'exécution, notamment de toute impossibilité d'exécution en raison de l'absence de biens et de ressources saisissables (art. 22.2 LRMRP).

B. MOTIFS DE NON-RECONNAISSANCE ET DE NON-EXECUTION

Le tribunal pénal espagnol peut refuser de reconnaître et de mettre à exécution la décision imposant des sanctions pécuniaires :

- dans les cas prévus aux articles 32, 33 et 182 de la LRMRP qui sont ceux visés à l'article 7 de la décision-cadre ;

- et lorsque le certificat et la décision communiqués à des fins d'exécution font apparaître une violation des droits fondamentaux et des principes juridiques fondamentaux consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne, soit dans l'hypothèse visée à l'article 20, §3 de la décision-cadre.

Nous analysons ci-dessous quatre motifs de non-reconnaissance et de non-exécution : l'atteinte aux droits et principes fondamentaux, la prescription de la condamnation, les immunités à l'exécution et l'irresponsabilité pénale en raison de l'âge. Il s'agit d'obstacles à l'exécution dus à l'application du droit espagnol en tant que droit de l'État d'exécution (voire à l'application du droit supranational). Leur connaissance peut permettre d'éviter, aux États membres d'émission, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance vouées à l'échec en Espagne.

1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux

Deux motifs de non-reconnaissance et de non-exécution, régis expressément par la loi espagnole, sont souvent invoqués ensemble :

- la violation des droits et principes fondamentaux « consacrés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne et reflétés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (art. 182.1.e° LRMRP) et

- le défaut d'information quant au droit de former recours contre la décision et quant aux délais d'introduction d'un tel recours (art. 182.1.b° et c° LRMRP) ;

L'écho auprès du juge est faible. Dans quelques affaires où ces motifs ont été invoqués par la défense, ce fût sans succès. C'est le cas des arrêts rendus par *Audiencia Provincial* de Saragosse le 30 mai 2017 et par *Audiencia Provincial* de Pontevedra le 30 juin 2017¹⁰⁹. Ces deux affaires concernaient des décisions émises par les autorités néerlandaises, dont la mise à exécution, autorisée par les tribunaux pénaux espagnols en première instance, a été confirmée par les juridictions de recours (*Audiencia provincial*). Selon la défense, l'absence de notification de la décision imposant la sanction pécuniaire et du droit de former un recours à son encontre (premier moyen) aurait été constitutive d'une violation du droit à la défense en tant que droit fondamental (second moyen). Les juges espagnols, et notamment AP Pontevedra, plus explicite, ont retenu que :

- le certificat, disponible en français et en anglais, indiquait que la décision à exécuter était définitive et que les autorités néerlandaises avaient informé le requérant du cours de la procédure, de son droit de contester la décision prise et du délai pour le faire ;
- la défense n'apportait pas la preuve qu'elle aurait vainement invoqué, devant les autorités néerlandaises, le défaut de notification.

2. Prescription de la peine

a. Faits qui relèvent de la compétence des autorités espagnoles

La prescription de la peine selon la législation espagnole est un motif de non-reconnaissance et de non-exécution, applicable lorsque la décision à exécuter sanctionne des faits qui relèvent de la compétence des autorités espagnoles (art. 32.1.b° LRMRP).

Au regard des peines d'amende¹¹⁰, une présentation rapide conviendra pour illustrer l'état du droit de la prescription en Espagne.

Comme déjà mentionné (*supra*, I, B), il existe deux modalités de la peine d'amende, le jour-amende et l'amende proportionnelle. Le quantum du jour-amende varie (art. 50 CP) :

- de 2 € au minimum à 400 € au maximum, pendant 10 jours au moins à 2 ans au plus, pour les personnes physiques ;
- de 30 € au minimum à 5 000 € au maximum, pendant 5 ans au plus, pour les personnes morales.

Le délai de prescription varie suivant la classification des amendes (art. 33 et 133 CP) :

- les sanctions « graves », dans notre cas toutes les amendes infligées aux personnes morales, se prescrivent par dix ans ;
- les sanctions « moins graves », c'est-à-dire les amendes de plus de trois mois et les amendes proportionnelles, se prescrivent par cinq ans ;
- les sanctions « légères », c'est-à-dire les amendes pouvant aller jusqu'à trois mois, se prescrivent par un an.

¹⁰⁹ En ce sens : AAP Zaragoza, 6ème s./*Sección 6ª*, du 30 mai 2017, n° 480/2017 [Réf. CENDOJ Roj: AAP Z 1521/2017-ECLI:ES: APZ:2017:1521A] et AAP Pontevedra, 4ème s / *Sección 4ª*, du 30 juin 2017, n° 551/2017 [Réf. CENDOJ Roj: AAP PO 1903/2017- ECLI: ES:APPO:2017:1903A]

¹¹⁰ La responsabilité pénale s'éteint, entre autres causes, par la prescription de la peine (art. 130.1.6° CP).

En droit espagnol, le délai de prescription court à compter du jour où la décision à exécuter est devenue insusceptible de recours (*firme*, art. 134.1 CP). Pour ce qui concerne notre champ d'étude, ce point de départ devrait être déterminé selon le droit national de l'État d'émission.

b. Faits qui ne relèvent pas de la compétence des autorités espagnoles

Lorsque les faits ne relèvent pas de la compétence des autorités espagnoles, la sanction imposée par l'autorité étrangère se prescrit selon le droit étranger. La loi espagnole prévoit simplement qu'il est mis fin à la procédure d'exécution en Espagne, dès que l'autorité d'émission informe l'autorité espagnole de la survenance de toute cause qui prive la décision transmise de sa force exécutoire (art. 23, LRMRP). Si la question est soulevée à titre d'incident de procédure, le tribunal espagnol chargé de l'exécution prend contact avec l'autorité compétente de l'État d'émission, afin que celle-ci effectue les vérifications nécessaires.

3. Immunités

La reconnaissance ou l'exécution d'une décision rendue dans un autre État membre peut être refusée en Espagne en raison de l'existence d'une immunité à l'exécution (art. 32.1.d° LRMRP).

La LRMRP régit la demande de levée de l'immunité de juridiction ou d'exécution, en distinguant selon l'autorité compétente : une autorité espagnole, l'autorité d'un autre État, voire une organisation internationale.

Si la levée de l'immunité relève d'une autorité espagnole, la demande peut être formulée par l'autorité judiciaire d'exécution espagnole. Si elle relève de l'autorité d'un autre État ou d'une organisation internationale, l'autorité judiciaire d'exécution espagnole en informe l'autorité d'émission. Une fois la levée d'immunité prononcée et l'autorité espagnole d'exécution informée, l'exécution et les délais correspondants reprennent leur cours (art. 31 LRMRP).

L'un des principaux obstacles à l'exécution en Espagne est l'immunité spéciale de la fonction publique (*el aforamiento*), qui concerne plusieurs milliers d'agents publics et qui présente une énorme complexité. La qualité de ces agents (y compris leur position hiérarchique et leur fonction) induit une compétence personnelle d'exception, souvent celle de la juridiction hiérarchiquement supérieure à la juridiction compétente selon le droit commun. Les règles applicables sont éparpillées dans divers textes normatifs, Constitution espagnole comprise.

Par conséquent, l'exécution demandée à l'égard d'une personne qui bénéficie de cette immunité spéciale est soumise à l'autorisation de juridictions fort diverses, dont la Cour suprême (*el Tribunal Supremo*). La suspension de l'instance en reconnaissance de la décision étrangère peut être envisagée à l'occasion des débats relatifs à l'attribution de compétence pour la reconnaissance et la mise à exécution¹¹¹.

¹¹¹ GOMEZ COLOMER/ESPARZA LEIBAR, *Tratado jurisprudencial de aforamientos procesales* (Traité jurisprudentiel d'immunités spéciales de procédure), Tirant lo Blanch, Valencia 2009.

4. Irresponsabilité en raison de l'âge

Le tribunal pénal espagnol doit refuser la reconnaissance et la mise à exécution des décisions qui infligent une sanction pénale pécuniaire à l'encontre d'une personne physique qui n'a pas atteint l'âge de la responsabilité pénale, à savoir 14 ans selon la loi espagnole (art. 182.1.a° LRMRP)¹¹².

L'âge de la majorité pénale étant fixé à 18 ans, les délinquants ayant entre 14 et 18 ans ne sont pas soumis au droit pénal commun (art. 19 CP), mais au droit pénal spécial, soit la loi organique n° 5/2000, du 12 janvier, régissant la responsabilité pénale des mineurs (ci-après LRPM)¹¹³. Ainsi, c'est selon ce régime spécial que les jeunes ayant entre 14 et 18 ans répondent des infractions (*delitos*) commises, y compris de celles qui conduisent au prononcé d'une amende.

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

A. Caractère définitif des décisions

En droit espagnol, le caractère *definitiva* est celui des décisions qui, mettant fin à l'instance avec autorité de chose jugée, sont néanmoins susceptibles de recours.

Le caractère *firme* est celui des décisions contre lesquelles plus aucune voie de recours n'est prévue ou ne subsiste, soit des décisions qui, en France, seraient qualifiées de décisions passées en force de chose jugée (art. 141 LECrim et 248.4 LOPJ). Ainsi, premièrement, une décision rendue en première instance devient *firme* lorsqu'aucun appel n'a été formé à son encontre et que les délais légaux pour faire appel ont expiré. En ce sens, l'ordonnance de la juridiction *Audiencia Provincial* de Burgos¹¹⁴, citée précédemment, précise que : « ... la décision devient *firme* parce qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours, et qu'elle a été préalablement notifiée ... Tout recours formé ... sera rejeté, en absence du respect des délais prévus par la loi ». Deuxièmement, une décision rendue en appel devient *firme* lorsqu'elle a été notifiée aux parties et à la juridiction ayant statué en première instance, dès lors que la loi ne prévoit pas la possibilité d'un pourvoi en cassation. En d'autres termes, la seconde instance vaut épuisement des voies de recours.

En vertu de l'article 1, a) de la décision-cadre dans sa version espagnole, ce sont les décisions ayant le caractère *firme* qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle et de l'exécution dans un autre État membre. C'est bien le caractère *firme* qui figure également au § h).1.a) de l'annexe « Certificat ».

En revanche, une erreur semble s'être glissée au § g).1. de l'annexe « Certificat » où figure le terme *definitiva*.

¹¹² Les mineurs de moins de quatorze ans sont soumis aux seules mesures de protection des mineurs prévues par le code civil et les lois spéciales (art. 3 LRPM).

¹¹³ Voyez aussi la synthèse publiée par le Sénat français au sujet de la responsabilité pénale des mineurs en Europe, https://www.senat.fr/lc/lc52/lc52_mono.html, consulté le 15 mai 2020.

¹¹⁴ En ce sens : AAP Burgos, 1ère s./*Sección 1ª*, du 24 juillet 2019, n° 356/2019 [Réf. CENDOJ Roj: AAP BU 585/2019 ECLI:ES:APBU: 2019:585A]

Nous analysons ci-dessous les principales étapes procédurales qui permettent à une décision d'acquiescer son caractère *firme*.

B. Notification des amendes

Conformément à la loi de procédure pénale (art. 166 LECrim), les notifications, les assignations et les citations sont régies par la loi de procédure civile n° 1/2000, du 7 janvier (ci-après LEC).

Les actes de procédure sont notifiés à toutes les parties au procès, et à d'autres personnes dans la mesure où cela est opportun ou prévu par la loi, dans un délai maximum de trois jours à compter de leur date ou de leur publication (art. 150 et 151 LEC).

Les différents actes de notification sont effectués à la diligence du greffier (*Letrado de la Administración de Justicia*). Les notifications à faire en dehors de la salle d'audience sont confiées aux fonctionnaires du Corps d'aide judiciaire (*Cuerpo de Auxilio Judicial*), voire au représentant (*procurador*) de la partie qui le demande. Parmi les modalités concrètes de notification, on compte la notification par l'intermédiaire du représentant (comme évoqué ci-dessus), la notification par remise en mains propres d'une copie de la décision, la notification par courrier postal ou électronique ou par d'autres moyens de transmission à distance, la signification par exploit d'huissier, etc. (art. 166 LECrim, art. 152 LEC).

C. Voies de recours

Toute décision doit inclure, entre autres éléments, soit la mention de son caractère *firme*, soit l'indication de la voie de recours ouverte, de l'autorité devant laquelle le recours doit être formé et du délai de recours (art. 141 LECrim *in fine* et art. 248.4 LOPJ).

Contre les décisions des tribunaux pénaux prononçant une amende, la voie de recours est l'appel (*recurso de apelación*). Il existe une procédure d'appel de droit commun et une procédure d'appel accéléré applicable aux infractions mineures.

Selon le droit commun, l'appel contre une décision du tribunal pénal, *Juez de lo Penal*, est formé auprès de l'*Audiencia Provincial* compétente. Cette voie de recours permet le contrôle juridique des qualifications retenues en première instance (art. 790-792 LECrim).

L'appel peut être formé par l'une des parties dans les dix jours suivant la notification de la décision. Une fois l'appel déclaré recevable, le greffier notifie l'acte d'appel aux autres parties, lesquelles auront un délai de dix jours pour présenter leurs mémoires. Une fois les mémoires déposés ou le délai expiré, le greffier notifie cela aux parties et à la juridiction.

Si les mémoires comportent des éléments de preuve, le tribunal se prononce sur leur admissibilité, dans les trois jours. Sur autorisation du juge, le greffier fixe l'audience, dans les quinze jours suivants, et cite toutes les parties. Le jugement en appel est prononcé dans les cinq jours suivant l'audience ou, à défaut d'audience, dans les dix jours suivant le dépôt des mémoires auprès de la juridiction *Audiencia*.

Dans la procédure d'appel accéléré, le délai pour former appel et déposer les mémoires est réduit à cinq jours, le délai pour prononcer la peine est réduit à trois jours si une audience est fixée et à cinq jours à défaut d'audience. Il s'agit d'affaires sur lesquelles il est statué par priorité (art. 803 LECrim).

D. Cas des décisions rendues par défaut

Comme nous l'avons indiqué, la **LRMRP** transpose les dispositions de plusieurs instruments de coopération pénale internationale, dont la décision-cadre 2005/214. Dans la partie générale de cette loi, applicable également à la reconnaissance des sanctions pécuniaires, l'article 33, intitulé « Décisions rendues en l'absence de l'accusé », transpose les motifs de non-reconnaissance et de non-exécution qui sont ceux de l'article 7, §2, i) de la décision-cadre. Dans la partie spéciale dédiée à la reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires, l'article 182, §1, b) transpose le motif de non-reconnaissance applicable aux procédures écrites qui est celui de l'article 7, § 2, g) de la décision-cadre : « selon le certificat, l'intéressé n'a pas été informé de son droit de contester la décision ni des délais d'introduction du recours ». Enfin, ce même motif est repris une deuxième fois à l'article 182, §1, c). Cette fois-ci, la désignation de l'intéressé comme *imputado*, c'est-à-dire mis en examen, permet de conclure que la disposition concerne les procédures pénales orales.

Selon les dispositions du **code de procédure pénale** espagnol, une procédure pénale orale peut se poursuivre malgré l'absence du prévenu/de l'accusé (*accusado*, art. 971 LECrim) et conduire au prononcé d'une décision de condamnation à son encontre.

Des conditions strictes sont requises pour que l'audience puisse se tenir en l'absence du prévenu (art. 775. 1 et 786.1, § 2 LECrim) :

- l'absence du prévenu doit être injustifiée ;
- une citation lui a été remise en personne ou à son adresse ;
- la possibilité que l'audience se tienne en son absence lui a été notifiée ;
- une demande a été faite par le ministère public ou la partie accusatrice, pour que l'audience se tienne en l'absence du prévenu, en raison de l'existence d'éléments suffisants au dossier de l'affaire¹¹⁵ ;
- la défense, dont la présence est obligatoire, a été entendue ;
- le juge estime qu'il existe des éléments suffisants pour juger l'affaire ;
- la peine demandée par l'accusation ne doit pas dépasser certains seuils. Pour les peines de jours-amende, ce seuil est fixé à deux ans.

La décision de condamnation prononcée par défaut doit être notifiée au condamné :

- en personne, lorsqu'il réapparaît ou qu'il est retrouvé ;
- par l'intermédiaire de son conseil (*letrado defensor*) ou
- par tout moyen prévu par la loi.

¹¹⁵ Dans le procès pénal espagnol, peuvent exercer une action pénale, en tant que partie poursuivante, le procureur général, l'accusation populaire, l'accusation particulière et l'accusateur privé. Le ministère public exerce l'action pénale au nom de l'État. L'accusateur « particulier » est celui qui est lésé par le délit et qui peut se constituer comme partie poursuivante. En outre, tout citoyen espagnol (y compris les personnes morales), même s'il n'est pas lésé par le délit, peut intenter une action pénale, au titre de l'accusation « populaire ». Enfin, l'accusateur « privé » est celui qui, lésé par le délit, est seul habilité à exercer l'action pénale, parce que l'infraction en question n'affecte pas l'intérêt commun. Voyez Jordi Tirvió Portús, *L'action juridique dans la procédure pénale espagnole*, février 2018, <https://www.village-justice.com/articles/action-juridique-dans-procedure-penale-espagnole.27136.html>, consulté le 15 mai 2020.

La décision ainsi notifiée devra faire mention du droit du condamné non-comparant de former un « recours en annulation », du délai pour le faire et de la juridiction compétente pour en connaître.

Les voies de recours contre un jugement par défaut sont :

- l'appel (*recurso ordinario de apelación*, art. 82 LOPJ). La juridiction *Audiencia Provincial* connaît des appels contre les décisions rendues par le tribunal pénal, *Juez de lo Penal* (art. 82 LOPJ). Le délai pour former appel est de dix jours à compter du moment où le condamné a eu connaissance de la décision ;

- le « recours en annulation » (*recurso de anulación*, art. 793.2 LECrim). Le jugement par défaut, qu'il ait fait l'objet d'un appel ou non, peut faire l'objet d'un « recours en annulation » formé par la personne condamnée dans le même délai et aux mêmes conditions que l'appel.

E. Cas de la composition pénale

Introduite en 2015 dans le code de procédure pénale espagnol (art. 803bis a° - 803 bis j°)¹¹⁶, une composition pénale peut prendre place entre l'ouverture et la clôture de l'instruction, pour des faits punis d'une amende, d'une peine de travail d'intérêt général ou d'une peine d'emprisonnement qui n'excède pas un an.

Le ministère public rend une ordonnance (*decreto*) portant une peine d'un tiers inférieure à la peine susceptible d'être prononcée dans l'affaire. Son ordonnance est soumise au contrôle de légalité du juge d'instruction. Il s'agit du *juzgado de instrucción* ou du *juzgado de primera instancia e instrucción*, doté d'une compétence mixte, en matière civile et pénale. Le juge d'instruction peut refuser d'autoriser la composition pénale, ce qui prive l'ordonnance du ministère public de tout effet. A l'inverse, le juge d'instruction peut rendre une décision (*auto*) d'autorisation de la composition pénale. Celle-ci est notifiée à l'intéressé en même temps que l'ordonnance du ministère public. L'intéressé est convoqué à comparaître devant le juge d'instruction, assisté par avocat.

Si l'intéressé ne comparaît pas ou s'il rejette, en tout ou en partie, la proposition du ministère public, celle-ci est sans effet. Lorsqu'il comparaît, le juge, en présence de l'avocat de l'intéressé, s'assure que celui-ci comprend le sens de l'ordonnance et les effets de son acceptation.

Lorsque l'intéressé accepte la peine proposée avec toutes ses modalités, l'ordonnance du ministère public est homologuée par le juge d'instruction. Une fois homologuée, l'ordonnance est assimilée à une décision judiciaire définitive, qui ne peut faire l'objet d'aucun recours.

¹¹⁶ Par une loi n° 41/2015.



**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE
2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT
L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE
AUX SANCTIONS PECUNIAIRES
EN ITALIE**

Avec la collaboration de **Giuseppe GRISI**

Professeur, université de Rome III (ROMA TRE), Italie

Textes normatifs et jurisprudence

Textes normatifs cités

<https://www.gazzettaufficiale.it>

<https://www.altalex.com/>

Code pénal (Codice penale)

Code de procédure pénale (Codice di procedura penale)

Code de procédure civile (Codice di procedura civile)

Loi n° 69 du 22 avril 2005 portant dispositions visant à mettre le droit national en conformité avec la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (Legge 22 aprile 2005, n. 69, Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri)

Loi n° 689 du 24 novembre 1981 dite de dépenalisation, modifiée en 2014 (Legge di depenalizzazione) et complétée par le décret du Président de la République n° 571 du 29 juillet 1982

Loi n° 354 du 26 juillet 1975, dernièrement modifiée par le décret législatif n° 29 du 10 mai 2020, dite loi sur le système pénitentiaire (Legge sull'ordinamento penitenziario)

Décret législatif n° 37 du 15 février 2016, entré en vigueur le 27 mars 2016, de mise en œuvre de la décision-cadre 2005/214 / JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application entre les États membres de l'Union européenne du principe de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires (DL 37/2016)

Décret législatif n° 31 du 15 février 2016, entré en vigueur le 23 mars 2016, pour la mise en œuvre de la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009, pour renforcer les droits des personnes dans le procès et favoriser l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée par le procès

Décret législatif n° 150 du 1er septembre 2011 portant dispositions complémentaires au code de procédure civile relatives à la réduction et à la simplification des procédures civiles

Décret législatif n° 274 du 28 août 2000 relatif à la compétence pénale du juge de paix (Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274, disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace)

Jurisprudence citée

CEDH, Sejdovic c. Italie du 10/11 / 2004,

CEDH, Kollcaku c. Italie et Pititto c. Italie du 08/02/2007

Corte Costituzionale, sentenza 18/03/2004 n° 98

Cass., Sez. un., u.p. 28 novembre 2019

Cass., Sez. VI Penal, 10 maggio 2018, n. 22334

Cass, Sez. I Penal, 11 febbraio 2009, n. 5998

Cass, Sez. 6 ter civile, 4 marzo 2014, n. 4993

Bibliographie

MARINUCCI-DOLCINI-GATTA, Manuale di diritto penale. Parte generale, IX ed., Giuffrè, Milano, 2020

TONINI, Manuale di procedura penale, XII ed., Giuffrè, Milano, 2020

R. BERTUOL, Sanzioni pecuniarie. Il principio del reciproco riconoscimento tra Stati membri della UE entra in azione, in *Il penalista*, 14.12.2018, www.ilpenalista.it

A. BIGIARINI – F. DORO, Illeciti penali ed amministrativi previsti dal d.l. 19/2020 e relativo apparato sanzionatorio, in unicost.eu

<https://www.unicost.eu/illeciti-penali-ed-amministrativi-previsti-dal-d-l-19-2020-e-relativo-apparato-sanzionatorio/>

S. MARCOLINI, La circolazione delle decisioni di condanna a sanzione pecuniaria (d. lgs. 15 febbraio 2016, n. 37), in F. RUGGIERI (a cura di), *Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni*, Torino, Giappichelli, 2017, 139

A. BERNARDI, M. E. GUERRA, « Italie », in *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, M. DELMAS-MARTY et al., Société de Législation comparée, 2003

https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419159/file/RAPPORTS_NATIONAUX_-_Italie_-_Alessandro_BERNARDI_et_Maria_Emanuela_GUERRA.pdf

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE

En Italie, la décision-cadre 2005/241/JAI telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI a été transposée par le décret législatif n° 37 du 15 février 2016¹¹⁷ (ci-après, DL 37/2016), entré en vigueur le 27 mars 2016.

Le domaine d'application du principe de reconnaissance mutuelle est défini à l'article 2 de ce texte normatif, dans des termes similaires à ceux de l'article 1^{er} de la décision-cadre. A la lumière de ces dispositions, plusieurs types de décisions imposant une sanction pécuniaire, rendues par des juridictions et autorités italiennes, pourraient être susceptibles de reconnaissance et d'exécution dans un autre État membre.

Premièrement, il s'agit de décisions (*sentenze*) rendues par une juridiction pour sanctionner des faits constitutifs d'infractions pénales (*reato*). En droit pénal italien, les infractions pénales (*reati*) se divisent en deux catégories, les délits (*delitti*) et les contraventions (*contravvenzioni*), selon le type de peine pouvant être imposée (art. 17, CP)¹¹⁸. Les délits relèvent en principe de la compétence du tribunal (*tribunale*) ou, pour les plus graves, de la cour d'assises (*corte di assise*). Certains délits et certaines contraventions relèvent de la compétence du juge de paix (*giudice di pace*) (art. 4, décret législatif n° 274/2000 relatif à la compétence pénale du juge de paix)¹¹⁹. Les délits font encourir des peines de réclusion à perpétuité (*ergastolo*), des peines de réclusion (*reclusione*)¹²⁰ ainsi que des sanctions pécuniaires (*multa*). Les contraventions font encourir les peines de détention (*arresto*) et des sanctions pécuniaires (*ammenda*). Les deux sanctions pénales pécuniaires, *multa* et *ammenda* sont toutes deux des sommes payées à l'État. Le montant de *multa* est compris entre 50 et 50 000 euros, alors que celui de *ammenda* est compris entre 20 et 10 000 euros (art 24 et 26, CP), à moins que le droit pénal spécial ne fixe d'autres seuils¹²¹. Pour certains délits, ces deux sanctions pécuniaires peuvent être prévues sous forme d'amende proportionnelle. Elles ne connaissent alors pas de seuil légal maximal.

Deuxièmement, il peut s'agir d'ordonnances (*decreti penali*) rendues par le juge, à l'issue d'une procédure spéciale simplifiée, sur proposition du ministère public, dans la cadre d'une composition pénale (art. 459 et ss, CPP).

¹¹⁷ Un décret législatif n° 31 du 15 février 2016, entré en vigueur le 23 mars 2016, a assuré la transposition de la décision-cadre 2009/299/JAI, dans tous les domaines de la coopération judiciaire.

¹¹⁸ D'autres différences existent. Les contraventions sont constituées aussi bien en cas d'action intentionnelle dolosive qu'en cas d'imprudence ou de négligence, alors que les délits sont en principe dolosifs et ne peuvent être punis en cas d'imprudence ou de négligence que si la loi le prévoit expressément. En outre, seules les tentatives des actes constitutifs de délits sont punissables.

¹¹⁹ Voyez aussi : Sénat français, *Étude de législation comparée n° 285 - juillet 2018 - Recueil des notes de synthèse d'avril à juin 2018*, <https://www.senat.fr/lc/lc285/lc2855.html> consulté le 15 mai 2020.

¹²⁰ La *reclusione* varie entre 15 jours et 24 ans et est purgée dans une prison centrale, tandis que l'*arresto* varie entre 5 jours et 3 ans et est purgé dans une maison d'arrêt. En outre, une peine de réclusion comprise entre trois et cinq ans entraîne l'interdiction d'exercer une charge publique d'une durée de 5 ans maximum. L'interdiction définitive accompagne les peines de réclusion supérieures à 5 ans (art. 23, 25 et 29, CP).

¹²¹ A. Bernardi, M. A. Guerra, « Constat - Italie », in *Harmonisation des sanctions pénales*, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419159/file/RAPPORTS_NATIONAUX_-_Italie_-_Alessandro_BERNARDI_et_Maria_Emanuela_GUERRA.pdf

Troisièmement, il peut s'agir de « décisions rendues par une autorité autre que judiciaire, en raison d'une infraction administrative (*violazione amministrativa*) ». Il faut alors que la décision ainsi rendue soit susceptible de recours devant une « juridiction » (*autorità giudiziaria*, cf. DL 37/2016).

Cela peut être le cas des décisions imposant des sanctions pécuniaires, prononcées par diverses Autorités Administratives Indépendantes, dans leurs domaines respectifs de compétence.

C'est surtout l'hypothèse des sanctions administratives régies par la loi n° 689 du 24 novembre 1981 dite loi de dépenalisation. A la manière d'un « droit pénal général », cette loi pose les principes applicables à toutes les infractions administratives, quelle que soit leur source (ministère, région, commune). Nous pouvons citer les infractions de la route, des infractions en matière de chèques bancaires et postaux ou, tout récemment, la violation des mesures de confinement liées au COVID-19¹²². Dans ce cadre, l'opposition à une injonction de payer (*ordinanza ingiunzione*) émanant du préfet est de la compétence du juge de paix ou du tribunal ordinaire, selon la nature de l'infraction et l'importance de la sanction (cf. *infra* IV). Par conséquent, ces sanctions administratives sont susceptibles de reconnaissance et d'exécution dans un autre État membre, conformément au décret législatif 37/2016.

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

En Italie, il n'y a pas d'autorité centrale chargée de la transmission et de la réception des décisions imposant des sanctions pécuniaires. Toutefois, aux termes du décret législatif, le ministère italien de la Justice est appelé à intervenir pour faciliter la communication entre les autorités italiennes compétentes pour la transmission et la réception des décisions et leurs homologues dans les autres États membres. Ainsi, le ministère peut intervenir pour assurer : la transmission vers un autre État membre, d'une demande d'exécution reçue par les autorités italiennes, lorsque l'Italie s'avère ne pas être l'État d'exécution ; la transmission d'une demande d'informations supplémentaires nécessaires pour la reconnaissance ou la mise à exécution de la décision étrangère (art. 11, al. 2 et 8, art. 12, al. 2, art. 13, al. 4, DL 37/2016).

A. TRANSMISSION DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTORITES NATIONALES

La transmission à l'étranger d'une demande de reconnaissance et d'exécution d'une décision rendue en Italie incombe au procureur (*pubblico ministero*) près du tribunal qui a rendu le jugement ou dans la circonscription duquel se trouve l'autorité administrative qui a rendu la décision ayant imposé la sanction administrative (art. 3, DL 37/2016).

La transmission doit être faite directement à l'autorité compétente de l'État membre dans lequel la personne condamnée possède (*dispone*) des biens ou des revenus, ou dans lequel elle réside et a sa demeure habituelle ou, s'il s'agit d'une personne morale, son siège statutaire (*sede legale*). Si l'autorité

¹²² Décret législatif n° 19 du 25 mars 2020 tel que modifié par la loi n° 35 du 22 mai 2020 et A. BIGIARINI – F. DORO, *Illeciti penali ed amministrativi previsti dal d.l. 19/2020 e relativo apparato sanzionatorio*, in unicost.eu

compétente de l'État d'exécution est inconnue, la transmission devra être faite à l'autorité identifiée à la suite d'enquêtes, que l'autorité chargée de la procédure est également tenue de mener, le cas échéant par l'intermédiaire des points de contact du Réseau judiciaire européen (art. 3, DL 37/2016).

La transmission a lieu immédiatement après que la condamnation soit devenue définitive, par tout moyen laissant trace écrite (art. 5). Un modèle de certificat figure en annexe au décret législatif. Ce certificat, complété avec toutes les données requises, doit d'abord être traduit dans la langue de l'État d'exécution et puis transmis. Est également transmise la décision, en original ou en copie certifiée conforme. Si plusieurs États sont compétents pour l'exécution, la transmission a lieu vers un seul État d'exécution à la fois (article 6, al. 2, DL 37/2016).

Le procureur ayant ordonné la transmission sera informé de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance de la décision transmise, par l'autorité compétente de l'État d'exécution. La reconnaissance de la décision par l'autorité étrangère interdit à l'autorité italienne toute poursuite de l'exécution par elle-même. Les poursuites pourront reprendre en Italie une fois que l'autorité étrangère aura communiqué la non-exécution ou l'exécution simplement partielle de la décision reçue, son refus de reconnaître la décision ou le fait que la personne condamnée bénéficie d'une grâce ou d'une amnistie (art. 7, DL 37/2016). Le législateur italien mentionne expressément que les autorités italiennes retrouvent leur pouvoir de poursuivre l'exécution même lorsque le motif du refus d'exécution par les autorités étrangères réside dans la violation des droits et principes fondamentaux de l'Union européenne ou dans l'existence d'une autre décision de condamnation de la même personne, pour les mêmes faits, dès lors que cette décision n'a pas été exécutée.

B. RECEPTION ET RECONNAISSANCE DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTRES ÉTATS MEMBRES

1. Autorités

La décision à exécuter en Italie doit être envoyée, accompagnée du certificat traduit en italien, au procureur général près de la cour d'appel compétente pour la reconnaissance de la décision. Il s'agit de la cour d'appel dans la circonscription de laquelle, au moment de la transmission de la décision depuis l'étranger vers l'Italie, la personne condamnée a des biens ou des revenus, réside ou a sa demeure habituelle ou son siège statutaire.

Si la mesure est transmise à une cour d'appel incompétente, celle-ci, après s'être déclarée incompétente, ordonne l'envoi du dossier à la cour d'appel compétente et en informe sans délai l'autorité compétente de l'État d'émission de la décision (art. 8, al. 2). Si la documentation est incomplète, la cour d'appel de renvoi peut demander à l'État d'émission de compléter les informations transmises, voire de présenter un nouveau certificat complet. Ces communications peuvent avoir lieu y compris par l'intermédiaire du ministère de la Justice italien (art. 8 et 11, DL 37/2016).

2. Procédure

Le procureur général ayant reçu la décision saisit immédiatement la cour afin qu'elle procède à sa reconnaissance.

La décision de reconnaissance est rendue par la cour d'appel en chambre du conseil, dans les formes prévues par l'article 127 du code de procédure pénale, dans un délai de 20 jours à compter de la présentation de la demande. Ce délai peut être prorogé de 30 jours supplémentaires en raison de circonstances exceptionnelles. Toute prorogation fait l'objet d'une notification auprès de l'autorité compétente de l'État d'émission de la décision (art. 11, al 3, DL 37/2016).

La reconnaissance est accordée si les conditions suivantes sont remplies conjointement (art. 9 et 10, DL 37/2016) :

a) la personne condamnée possède des biens ou des revenus sur le territoire de l'État italien, elle y réside et a sa demeure habituelle en Italie ou, s'il s'agit d'une personne morale, son siège statutaire ;

b) le fait commis est également incriminé en Italie, à moins que la double incrimination ne soit pas requise. A ce titre, l'article 10 du décret législatif transpose la liste de l'article 5 de la décision-cadre.

Si la reconnaissance est refusée parce que la décision doit être exécutée dans un autre État membre, le dossier est automatiquement transmis, y compris par l'intermédiaire du ministère de la Justice, à l'État d'exécution considéré compétent. L'autorité compétente de l'État d'émission est informée immédiatement par tout moyen permettant de laisser une trace écrite.

La décision par laquelle la cour d'appel statue sur la reconnaissance et l'exécution de la décision étrangère est susceptible de pourvoi en cassation.

Une décision de 2018 de la Cour suprême de cassation italienne éclaire la nature du contrôle ainsi exercé¹²³. Le pourvoi en cassation était dirigé contre un arrêt de la cour d'appel de Milan qui avait confirmé la reconnaissance d'une sanction pécuniaire imposée pour une infraction au code de la route, commise sur le territoire néerlandais, par l'employé d'une société italienne. La Cour suprême a précisé que son contrôle : « ne constitue pas (...) une sorte de recours "extraordinaire" contre la décision prise par l'autorité judiciaire étrangère, mais un instrument strictement fonctionnel pour l'exécution effective et réelle de la sanction pécuniaire », sans préjudice toutefois du « respect nécessaire des droits et libertés fondamentaux tels que garantis par la Constitution, par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et tels que mentionnés par la décision-cadre 2005/214/JAI ». Ainsi, « aux fins de la reconnaissance de la décision étrangère, il n'y a pas lieu de tenir compte d'éventuelles erreurs de jugement (*errores in iudicando*) ou de procédure (*errores in procedendo*), éventuellement commises par l'autorité requérante, ni de défauts dans l'appareil argumentatif de la décision elle-même, sous réserve de défauts aussi radicaux qu'ils empêcheraient le juge de déceler les aspects pertinents et instrumentaux nécessaires à la reconnaissance conformément au décret législatif n° 37 du 15 février 2016, et sous réserve des motifs spécifiques de refus prévus par la loi ».

Le pourvoi en cassation est suspensif d'exécution. Il doit être introduit dans un délai de 10 jours à compter de la notification de la décision attaquée¹²⁴.

¹²³ Cass., Sectionne pénale VI, 10 mai 2018, n° 22334.

¹²⁴ Sur renvoi de l'art. 11, D-L 37/2016, la procédure est régie par l'art. 22 de la loi n° 69/2005 relative au mandat d'arrêt européen.

La décision de reconnaissance devenue irrévocable est immédiatement communiquée aux autorités compétentes de l'État d'émission (art. 11, al. 7, DL 37/2016).

III. SUITE DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

A. MODALITES NATIONALES DE RECOUVREMENT

Lorsqu'elle statue sur la reconnaissance et la mise à exécution de la décision étrangère, la cour d'appel qui constate que cette décision concerne des faits qui n'ont pas été commis sur le territoire de l'État d'émission et qui relèvent des juridictions italiennes, peut décider de réduire le montant de la sanction au montant maximal prévu par la loi italienne. Lorsque le montant de la sanction est exprimé dans une monnaie étrangère, la cour convertit celui-ci en euros, au taux de change en vigueur au moment de l'imposition de la sanction. Lorsqu'une partie du montant de la sanction a déjà été payée, le montant à recouvrer sera diminué d'autant (art. 13, DL 37/2016).

La décision de reconnaissance devenue irrévocable est transmise au procureur général, pour exécution (art. 11, al. 4, DL 37/2016).

L'exécution se déroule conformément aux dispositions de la loi italienne. Ainsi, lorsqu'il est établi qu'il est impossible d'exécuter la sanction pécuniaire ou une partie de celle-ci, le ministère public saisit le magistrat de surveillance (*magistrato di sorveglianza*)¹²⁵. Après avoir constaté l'insolvabilité du condamné, celui-ci peut (art. 660, CPP) :

- accorder le paiement échelonné de la peine, par 3 à 30 échéances, d'un montant minimum de 15 euros chacune. Le contrevenant pourra à tout moment éteindre la peine par un paiement unique (art. 133-ter, CP) ;

- prononcer une peine de substitution et fixer ses modalités. Chaque fraction de 250 euros d'une peine de *multa* ou d'*ammenda* non exécutée en raison de l'insolvabilité du condamné, est convertie en un jour de privation de liberté (art. 135 et 136, CP) ;

- différer le prononcé de la peine de substitution pour une période n'excédant pas six mois, renouvelable une fois. Le cours du délai de prescription de la peine est suspendu durant la période pendant laquelle l'exécution a été différée.

La décision du magistrat de surveillance peut être contestée par le biais d'un recours suspensif d'exécution.

L'application de sanctions alternatives en cas d'impossibilité totale ou partielle de recouvrement d'une sanction pécuniaire prononcée par les autorités d'un autre État membre, peut intervenir :

- lorsque le certificat comporte une mention concernant l'accord de l'État d'émission pour que de telles sanctions soient imposées conformément au droit italien,

¹²⁵ Le magistrat de surveillance assure essentiellement les fonctions de contrôle de l'organisation et de la gestion de chaque prison, ainsi que de la légalité de l'exécution de la peine de chaque détenu. Ses pouvoirs juridictionnels incluent la détermination du mode d'exécution des mesures et des sanctions alternatives (loi sur le système pénitentiaire 2020).

- dans une mesure qui ne dépasse pas la limite maximale indiquée dans le certificat.

Les frais d'exécution encourus sur le territoire italien sont à la charge de l'État italien. Sauf accord contraire avec l'autorité compétente de l'État d'émission de la décision, les sommes recouvertes sont acquises à l'État italien (art. 13, al. 6, DL 37/2016).

L'autorité judiciaire italienne ordonne l'arrêt de l'exécution dès que les autorités compétentes de l'État d'émission de la décision l'informent d'une éventuelle révocation de la décision ou de l'adoption de toute mesure qui prive cette décision de sa force exécutoire (article 14).

B. MOTIFS DE NON-RECONNAISSANCE ET DE NON-EXECUTION

Le décret législatif de transposition reprend l'ensemble des motifs de refus de reconnaissance visés à l'article 7 de la décision-cadre, ainsi que l'exigence que l'exécution respecte les droits et principes fondamentaux garantis au niveau national et supranational. Nous analysons ci-dessous trois motifs de non-reconnaissance et de non-exécution : l'atteinte aux droits et principes fondamentaux, la prescription de la condamnation et l'irresponsabilité pénale en raison de l'âge. Il s'agit d'obstacles à l'exécution dus à l'application du droit italien en tant que droit de l'État d'exécution (voire à l'application du droit supranational). Leur connaissance peut permettre d'éviter, aux États membres d'émission, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance vouées à l'échec en Italie.

1. Non-respect des droits et principes fondamentaux

Aux termes d'une « disposition de principe » figurant à l'article 1^{er} du décret législatif n° 37/2016, la reconnaissance mutuelle est autorisée dans la mesure où elle « n'est pas incompatible avec les principes du système constitutionnel garantissant les droits fondamentaux, ainsi que les droits à la liberté et à une procédure régulière ».

En effet, la loi constitutionnelle n° 2 du 23 novembre 1999 avait introduit le principe du *giusto processo* à l'article 111 de la Constitution italienne. Cette réforme constitutionnelle a ensuite été entérinée dans le code de procédure pénale, par la loi modificative n° 63 du 1^{er} mars 2001, qui a eu un impact significatif sur de nombreuses institutions.

2. Prescription de la condamnation

La reconnaissance de la décision étrangère sera refusée si les faits en raison desquels elle a été prononcée relèvent également de la compétence des juridictions italiennes et si la peine est prescrite selon le droit italien.

La prescription des peines pénales est régie par les articles 171 à 174 du code pénal italien. Ainsi, toute peine pénale se trouve prescrite par la mort du délinquant.

La peine de *multa* s'éteint par un délai de 10 ans. Lorsqu'elle est imposée en même temps que la peine de *reclusione*, elle s'éteint comme cette dernière, par l'expiration d'un délai égal au double de la durée de la peine infligée, sans que ce délai ne puisse dépasser trente ans, ni être inférieur à dix ans. Le délai commence à courir le jour où la peine est devenue irrévocable. Le bénéfice de la prescription de la peine est refusé aux récidivistes et aux délinquants « d'habitude » ou « professionnels », ainsi qu'aux condamnés qui, pendant le temps nécessaire à l'extinction de la peine, se sont vu infliger une

peine d'emprisonnement pour une infraction d'une même nature (même si les qualifications diffèrent).

La peine d'*ammenda* se prescrit par un délai de 5 ans, tout comme la peine d'*arresto*. Le délai est doublé lorsqu'il s'agit de récidivistes ou de délinquants « d'habitude » ou « professionnels ».

Les sanctions pécuniaires administratives doivent être perçues dans un délai maximal de 5 ans à compter de la commission des faits (art. 28, loi n° 689 du 24 novembre 1981).

3. Non-imputabilité en raison de l'âge

La non-imputabilité des faits en raison de l'âge de l'auteur doit être établie à la date de la commission des faits.

Selon la loi italienne, l'enfant de moins de 14 ans n'est jamais pénalement responsable. La Cour de cassation italienne a qualifié la peine pénale prononcée contre l'enfant de moins de quatorze ans, comme « légalement inexistante », car un tel enfant est par hypothèse non coupable¹²⁶.

En revanche, un mineur âgé de 14 à 18 ans est responsable pénalement si sa capacité à comprendre et à vouloir est démontrée par l'expertise psychiatrique diligentée. La peine sera cependant réduite et aucune peine accessoire ne pourra être prononcée.

Concernant les jeunes qui ont déjà atteint l'âge de 18 ans, la capacité à comprendre et à vouloir au moment de la commission des faits est présumée (art. 85, CP).

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

A. SIGNIFICATION DES SANCTIONS PECUNIAIRES

1. Cas des condamnations pénales par défaut

Le système italien traditionnel de citation de l'auteur des faits, était fondé davantage sur des présomptions légales de la connaissance que celui-ci avait pu avoir du procès plutôt que sur sa connaissance réelle. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné à plusieurs reprises l'Italie pour non-respect du droit à un procès équitable et de l'exigence de participation effective de l'accusé au procès¹²⁷. Afin de répondre aux exigences de la CEDH, la procédure pénale italienne a été réformée en 2014. Les articles 420-bis à 420-quinquies ont été insérés dans le code de procédure pénale par une loi n° 67 du 28 avril 2014.

Désormais, le prévenu ne peut être jugé en absence que s'il a expressément renoncé à son droit de participer à l'audience et qu'il y est représenté (art. 420-bis, CPPén). La Cour de cassation italienne

¹²⁶ Cass, Sez. I Penal, 11 février 2009, n. 5998. A l'encontre de l'enfant de moins de 14 ans reconnu comme socialement dangereux, des mesures de sécurité peuvent être prises (mise à l'épreuve, hospitalisation en maison de correction), qui ne constituent pas une peine.

¹²⁷ Sejdovic c. Italie du 10/11 / 2004, Kollcaku c. Italie et Pititto c. Italie du 08/02/2007.

s'est prononcée récemment sur le fait que la simple élection de domicile chez l'avocat désigné d'office ne satisfait pas à l'exigence légale de la « déclaration d'absence »¹²⁸.

Si l'absence du prévenu est justifiée par un motif légitime ou un cas de force majeure, le juge est tenu de reporter l'audience (art. 420-ter). Enfin, dans les autres cas, par exemple lorsque le prévenu est en fuite, le juge reporte l'audience et ordonne sa recherche par la police judiciaire (art. 420-quater). L'article 420-quinquies établit un mécanisme de vérification périodique de l'absence du prévenu afin de permettre la reprise du procès, dès l'instant où le prévenu réapparaît ou dès l'instant où il existe une preuve certaine de la connaissance qu'il aurait du procès (at. 420-quinquies).

2. Cas des sanctions administratives

En matière d'amendes administratives, autant que possible, la commission de l'infraction administrative est verbalisée (*verbale*) sur-le-champ par le fonctionnaire compétent. A défaut, la loi n° 689/1981 organise une signification à l'intéressé, dans un délai de 90 jours à compter de la « constatation » (*accertamento*) de l'infraction par l'administration, sous peine d'extinction de l'obligation de payer. Ce délai est porté à 360 jours lorsque le contrevenant est domicilié à l'étranger.

Le point de départ du délai doit être entendu comme étant le moment où l'administration, le cas échéant après avoir mené l'enquête et procédé aux vérifications nécessaires, a pu constater la réunion des éléments constitutifs de l'infraction¹²⁹. Les pouvoirs d'enquête des organes administratifs sont régis par des règles proches de celles du code de procédure pénale qui restent applicables à titre supplétif (art. 14, loi n° 689/1981).

La signification de l'infraction se fait dans les formes prévues par le code de procédure civile (art. 14, loi n° 689/1981). Elle peut intervenir par courrier postal, par courrier électronique, par voie d'affichage, le cas échéant par le biais du ministère des Affaires étrangères, etc. (art. 135 ss, CPCiv). A titre d'exemple, les infractions de la route sont généralement signifiées par courrier postal.

Pour encourager le règlement volontaire et rapide, le bénéfice d'un montant forfaitaire réduit est accordé pour tout paiement effectué dans les 60 jours qui suivent respectivement la commission de l'infraction constatée sur-le-champ ou sa signification. Lorsque le contrevenant est domicilié à l'étranger et lorsque son domicile est inconnu, le bénéfice du montant forfaitaire réduit est accordé pour toute la durée du délai d'opposition (cf. *infra*). Le montant forfaitaire réduit est égal au plus avantageux des montants suivants : soit le tiers du montant maximal, soit le double du montant minimal de la sanction encourue, augmentés des frais de procédure. La loi autorise les autorités compétentes à fixer autrement ce forfait, pour les infractions à leurs propres règlements (art. 16, loi n° 689/1981). Pour les infractions de la route, le montant forfaitaire est égal au minimum légal. Une réduction supplémentaire de 30 % s'applique à tout paiement survenu dans les 5 jours.

A défaut de règlement, le fonctionnaire ayant constaté l'infraction saisit l'autorité compétente pour l'exécution, en lui remettant son rapport. Le préfet est l'autorité compétente en matière de circulation routière.

¹²⁸ Cass., Sez. un., u.p. 28 novembre 2019.

¹²⁹ Cass, Sez. 6 ter civile, 4 marzo 2014, n. 4993.

Après avoir entendu les parties et étudié leurs écrits en défense (déposés dans les 30 jours suivant la constatation ou la signification de l'infraction), l'autorité administrative rend une ordonnance motivée, notifiée de la même manière que la constatation des faits. Il peut s'agir d'une ordonnance de clôture ou d'une ordonnance d'injonction de payer (*ordinanza-ingiunzione*), portant mention du montant infligé. Cette dernière est exécutoire et rend le paiement exigible dans les 30 jours de sa notification (60 jours si le débiteur réside à l'étranger, art. 18, loi n° 689/1981). Ce délai est également celui à l'intérieur duquel peut être formée l'opposition à l'injonction de payer (cf. *infra*).

B. VOIES DE RECOURS CONTRE LES DECISIONS IMPOSANT DES SANCTIONS PECUNIAIRES

Contre les décisions du juge pénal, les recours ordinaires sont l'appel et le pourvoi en cassation (art. 568 et s, CPP). L'appel des décisions rendues par les juges de paix est dévolu aux tribunaux (*tribunale*), l'appel des décisions rendues par les tribunaux est dévolu aux cours d'appel (*corte di appello*), et l'appel des décisions rendues par les cours d'assises (*corte di assise*), aux cours d'assises d'appel (*corte di assise di appello*). Un pourvoi en cassation est ouvert contre les décisions rendues en appel ou en dernier ressort. La Cour de cassation (*Corte suprema di cassazione*) statue uniquement en droit (art. 596 et 606, CPP).

Les délais de recours varient, pour l'appel, comme pour le pourvoi en cassation, entre 15 jours et 135 jours à compter du prononcé, selon les modalités de publication de la décision attaquée et la complexité de l'affaire (art. 585, lequel renvoie aux art. 544, 545 et 548, CPP). A compter du prononcé, pendant les délais de recours et jusqu'à l'issue de la procédure de recours, l'exécution de l'acte attaqué est suspendue, sauf disposition légale contraire (art. 588, CPP).

La procédure de recours contre les sanctions pécuniaires prononcées par une autorité administrative, a été réformée en 2011¹³⁰. Cette réforme faisait suite aux décisions de la Cour constitutionnelle italienne ayant confirmé la possibilité pour le condamné de former recours par la voie postale et d'utiliser sa langue maternelle pour les actes de cette procédure¹³¹.

Ainsi, une opposition (*opposizione*) peut être formée pour obtenir l'annulation totale ou partielle de la sanction, ou au moins une réduction de son montant, dans les 30 jours suivant la signification de l'injonction de payer. Ce délai est porté à 60 jours lorsque le contrevenant est domicilié à l'étranger.

Si en principe l'opposition doit être formée devant le juge de paix, le tribunal ordinaire (*tribunale*) devient compétent :

- lorsque la sanction a été appliquée pour une infraction dans certaines matières telles que la protection du travail, la protection de l'environnement, l'hygiène des aliments et des boissons, la monnaie et la lutte contre le blanchiment d'argent ;

- lorsqu'il s'agit d'une infraction passible d'une sanction supérieure à 15 493 euros, sauf en matière d'infractions au code de la route ;

- lorsque, s'agissant d'une infraction punie d'une sanction pécuniaire proportionnelle (par définition, sans limite maximale), une sanction supérieure à 15 493 euros a été appliquée ;

¹³⁰ Décret législatif n° 150 du 1^{er} septembre 2011, art. 5 et 6 ; loi 689/1981, art. 22.

¹³¹ Par ex., *Corte Costituzionale, sentenza* 18/03/2004 n° 98.

- lorsqu'une sanction autre qu'une sanction pécuniaire a été appliquée, seule ou conjointement avec celle-ci.

Une recherche rapide permet de constater que les sites internet des administrations italiennes comportent l'exposé détaillé de la procédure de recours et les liens vers les sites des tribunaux compétents pour statuer sur l'opposition¹³².

C. CARACTERE DEFINITIF DES DECISIONS

Aux termes de la décision-cadre et du décret italien de transposition, ce sont les décisions définitives qui bénéficient de la reconnaissance dans un autre État membre. La version italienne de la décision-cadre et du décret de transposition emploient plusieurs termes :

- *decisione definitiva*, à l'article 1^{er}, a) de la décision-cadre et à l'article 2 du décret législatif 37/2016 ;

- *decisione passata in giudicato*, à l'annexe « Certificat », § g), alinéa 3 ;

- *decisione stata emessa a titolo definitivo*, à l'annexe « Certificat », § h), 1., a).

Tous ces termes sont synonymes et désignent des décisions à l'égard desquelles les voies ordinaires de recours ont été épuisées ou les délais de recours ont expirés, c'est-à-dire des décisions « irrévocables » aux termes de l'article 648 du Code de procédure pénale italien.

¹³² Par ex, le site de la commune de Bologne, <http://www.comune.bologna.it/comune/servizi/17:6117/6116/>.



**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE
2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT
L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE
AUX SANCTIONS PECUNIAIRES
AUX PAYS-BAS**

Avec la collaboration de

Bert VAN SCHAICK

professeur à l'université de Tilburg, avocat au barreau de Tilburg, Pays-Bas

Lois citées

<https://wetten.overheid.nl>

Code de procédure pénale	<i>Wetboek van Strafvordering</i>	CPP
Code pénal	<i>Wetboek van strafrecht</i>	CP
Code de procédure civile	<i>Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering</i>	CPC
Loi du 27 septembre 2007, pour la transposition la décision-cadre n° 2005/214/JAI du Conseil de l'Union européenne du 24 février 2005 relative aux sanctions pécuniaires dans les États de l'Union européenne (Loi sur la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions financières et des décisions de confiscation)	<i>Wet van 27 september 2007 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76)</i> <i>(Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties)</i> https://wetten.overheid.nl/BWBR0022604/2020-01-01	<i>Loi de transposition</i>
Décret d'application du 30 octobre 2007 relatif à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution des sanctions pécuniaires et des décisions de confiscation	<i>Besluit van 30 oktober 2007, houdende regels ter uitvoering van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties</i> <i>(Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties)</i>	
Loi néerlandaise du 29 avril 2004 portant exécution de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 (2002/584/JAI) relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (loi relative à la remise des personnes)	<i>Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie (2002/584/JAI) betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet)</i>	
Loi générale portant droit administratif	<i>Algemene wet bestuursrecht</i>	

Loi sur l'application administrative des règlements de la circulation (code de la route) du 3 juillet 1989	<i>Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften</i>	
Loi sur le temps de travail du 23 novembre 1995	<i>Arbeidstijdenwet</i>	

Bibliographie

Jansen, O. (2017), *Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas. Quelques développements récents*, in R. Boustia, N. Dantonel-Cor, N. Kada, F-X. Millet, T. Perroud, & L. Vidal (éd.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*, p. 195-214, IRJS Editions

file:///C:/Users/danie/Downloads/Artikel_Oswald_Jansen_Melanges_Gerard_Marcou.pdf

Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE

A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION

Aux Pays-Bas, la décision-cadre n° 2005/214/JAI du Conseil a été transposée par une loi du 27 septembre 2007 (ci-après, loi de transposition), qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2007¹³³.

Cette loi a été modifiée :

- une première fois le 1^{er} juin 2009, suite à la transposition de la décision-cadre n° 2006/783/JAI du Conseil de l'Union européenne du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation et

- une deuxième fois le 1^{er} novembre 2012¹³⁴, suite à la transposition de la décision-cadre n° 2009/299/JAI du Conseil de l'Union européenne du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI. A cette occasion, les articles 14, 24 et 29 ont été modifiés et les articles 13a, 14a et 24a ont été insérés.

Le modèle du certificat de sanctions pécuniaires figurant en annexe de la décision-cadre relative aux sanctions pécuniaires, est mis en œuvre par un décret d'application (*Uitvoeringsbesluit*) relatif à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution des sanctions pécuniaires et des décisions de confiscation (ci-après, décret d'application)¹³⁵.

Il n'y a pas eu, à notre connaissance, de jurisprudence publiée relative à la mise en œuvre de la décision-cadre¹³⁶.

B. DOMAINE D'APPLICATION. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS ADMINISTRATIVES

La loi de transposition consacre deux articles (art. 6 et 10) à la définition respectivement des décisions entrantes pouvant bénéficier de la reconnaissance et de l'exécution aux Pays-Bas et des décisions sortantes pouvant faire l'objet d'une demande de reconnaissance et d'exécution formulée par les autorités néerlandaises et adressée aux autorités d'un autre État membre.

Les deux définitions reprennent les termes de l'article premier de la décision-cadre, et font référence aux décisions des tribunaux (*rechterlijke uitspraak*) et aux « ordonnances » (*beschikking*) rendues par des autorités autres qu'une juridiction, dès lors qu'un contrôle est possible devant « une juridiction ayant compétence notamment en matière pénale » (1). La définition des décisions sortantes est complétée par le renvoi explicite aux décisions administratives pouvant être rendues en matière de circulation et de transport routier (2).

¹³³ *Staatsblad* (Journal Officiel du Royaume des Pays-Bas) 2007/354 et 2007/432, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022604/2018-07-01>.

¹³⁴ *Staatsblad* 2009/124 et 2012/333.

¹³⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022793/2020-01-01>.

¹³⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.

1. Décisions des tribunaux et « ordonnances pénales »

Les amendes imposées par une décision du juge pénal et par une « ordonnance pénale » du ministère public ou de certaines autorités administratives indépendantes peuvent faire l'objet d'une transmission en vue de leur reconnaissance et de leur exécution dans un autre État membre.

a. Décisions du juge pénal

Le droit pénal néerlandais connaît une classification bipartite des infractions en délits (*misdrijf*) et contraventions (*overtreding*). Sans en donner une définition, le code consacre le livre II aux délits et le livre III aux contraventions. La qualification de l'infraction dépend uniquement du livre dans lequel elle est placée (*rubrica est lex*). Certaines infractions pénales ne sont pas régies par le code pénal mais par des lois spéciales relatives notamment aux stupéfiants, aux armes et à la délinquance économique. Dans ce cas, c'est la loi spéciale qui qualifie l'infraction comme délit ou comme contravention.

Les délits rassemblent les faits les plus graves considérés comme des infractions contre le droit, c'est-à-dire contre les normes et les valeurs fondamentales de la société, tandis que les contraventions sont des infractions contre la loi et les règles de comportement tendant à faciliter la vie en commun. Au sein du tribunal d'arrondissement (*rechtbank*)¹³⁷ :

- les contraventions relèvent de la compétence du juge d'arrondissement (*kantonrechter*), sorte de juge d'instance compétent également au civil et en droit du travail, alors que

- les délits relèvent de la compétence du juge de police (*politierechter*) et de la « chambre pénale multiple » (*meervoudige strafkamer*), formation collégiale de trois juges. Le juge de police est compétent pour les affaires pénales « moins graves », à savoir les contraventions et les délits punis de peines d'emprisonnement d'un maximum de douze mois.

C'est le ministère public qui décide si l'affaire doit être jugée par le juge de police ou par la chambre pénale multiple. Toutefois, lorsque l'affaire se révèle trop complexe, le juge de police peut la transférer à la chambre pénale multiple.

Les quatre peines principales sont la réclusion (*gevangenisstraf*), à perpétuité ou pour 18 ans au plus sauf circonstances exceptionnelles, la détention (*hechtenis*), les travaux d'intérêt général (*taakstraf*) et l'amende (*geldboete*) (art. 9, CP).

Les amendes sont imposées en raison d'un délit ou d'une contravention et leur montant est compris entre 410 euros et 820 000 euros (art. 10, 18, 22c et 23, CP)¹³⁸.

b. « Ordonnances pénales » du ministère public et des autorités administratives indépendantes

Une composition pénale est possible selon la procédure dite de l'ordonnance pénale (*strafbeschikking*). Elle permet au ministère public d'imposer lui-même le paiement d'une amende ou le versement d'une somme à un fonds d'indemnisation des victimes¹³⁹, pour des infractions pénales

¹³⁷ Il y a 11 tribunaux d'arrondissement aux Pays-Bas.

¹³⁸ Sénat français, Étude de législation comparée n° 285 - juillet 2018 - Recueil des notes de synthèse d'avril à juin 2018 <https://www.senat.fr/lc/lc285/lc2855.html>

¹³⁹ Entre autres peines telles que les travaux d'intérêt général, l'interdiction de certains droits, etc.

punies d'une peine privative de liberté de 6 ans maximum (art. 257a, CPP). Le montant à payer est fixé au vu du montant que le juge pénal retiendrait s'il avait à statuer. Pour les infractions simples, ce pouvoir peut également être exercé par des officiers de police judiciaire spécialement nommés, qui ne pourront toutefois imposer qu'une amende d'un maximum de 350 euros (art. 257b, CPP).

Depuis 2012, des autorités administratives indépendantes chargées d'une mission de service public, se sont vu reconnaître la compétence d'émettre une ordonnance pénale, sous le contrôle du parquet et selon ses directives (art. 257ba, CPP). Parmi elles, on compte des autorités agissant dans le domaine du droit de l'environnement et du droit fiscal¹⁴⁰.

2. Décisions administratives

Depuis le 1^{er} juillet 2009, aux termes de la « loi générale portant droit administratif » (*Algemene wet bestuursrecht*), des amendes administratives (*bestuurlijke boete*) peuvent être imposées par les administrations, y compris par les administrations locales (les municipalités). Contre une décision administrative punitive, un recours est ouvert auprès de l'organe administratif ayant pris la décision, qui peut alors réévaluer sa décision. Généralement, des recours judiciaires sont ensuite ouverts d'abord devant la section de droit administratif du tribunal, puis devant le Conseil d'État (*Raad van State*, chap. 5, § 5.4, *Algemene wet bestuursrecht*). En principe, ces amendes administratives, qui ne sont pas susceptibles de recours auprès des juridictions pénales, ne devraient pas bénéficier de la reconnaissance et de l'exécution dans un autre État membre selon la décision-cadre 2005/214/JAI.

Par exception, pour certaines infractions administratives, comme celles constituées par des violations du code de la route ou par des faits de nuisance, la procédure s'écarte du droit commun de la procédure administrative évoquée ci-dessus et permet *in fine* le contrôle par le juge pénal (cf. *infra* IV, C). Ce type de décision administrative (*beschikking*, « ordonnance ») pourrait donc faire l'objet d'une transmission en vue de sa reconnaissance et de son exécution dans un État membre. La loi de transposition (art. 10, c° et f°) cite expressément les ordonnances administratives sanctionnant des infractions au « règlement administratif portant application du code de la route » et à la loi sur le temps de travail dans le secteur du transport routier, comme des décisions pouvant faire l'objet d'une demande de reconnaissance et d'exécution. Il s'agit même d'un domaine qui donne lieu chaque année à 10 à 20 000 de demandes de reconnaissance adressées par les Pays-Bas à l'Allemagne¹⁴¹.

¹⁴⁰ O. Jansen, *Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas. Quelques développements récents*, in R. Bousta, N. Dantonel-Cor, N. Kada, F-X. Millet, T. Perroud, & L. Vidal (éd.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*, IRJS Editions, 2017, p. 195-214.

¹⁴¹ Cf. *supra*, Rapport allemand, III, A°.

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE

A. AUTORITE CENTRALE

Selon l'article 4 de la loi de transposition, le procureur du parquet de l'arrondissement Noord-Nederland, à Leeuwarden, rattaché au *Centraal Justitiele Incassobureau Europese geldelijke sancties* (CJIB), est l'autorité compétente pour :

- la reconnaissance et l'exécution d'une sanction pécuniaire imposée dans un autre État membre de l'Union européenne ;
- la transmission d'une sanction pécuniaire imposée aux Pays-Bas, à un autre État membre de l'Union européenne, en vue de son exécution dans cet État.

Le parquet de l'arrondissement Noord-Nederland, sis à Leeuwarden, est par ailleurs chargé de percevoir, de façon centralisée donc, les sanctions pécuniaires imposées par une décision rendue aux Pays-Bas (art. 148, CPP).

Le *Centraal Justitiele Incassobureau Europese geldelijke sancties* (CJIB), fait office de « boîte aux lettres » en la matière¹⁴².

B. MODALITES DE TRANSMISSION DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTORITES NATIONALES

Toutes les sanctions pécuniaires prononcées par les autorités néerlandaises sont envoyées au CJIB à Leeuwarden, pour exécution. Le CJIB vérifie si la sanction peut être exécutée aux Pays-Bas. Si tel n'est pas le cas et si la sanction peut être exécutée dans un autre État membre, le procureur transmet la décision à exécuter, accompagnée du certificat complété, établi selon le modèle adopté par le décret de transposition et signé par lui-même, directement aux autorités de l'État membre d'exécution compétentes pour reconnaître et exécuter la décision (art. 17, al. 1^{er}, loi de transposition). Le CJIB assiste le procureur dans l'établissement du certificat.

De façon symétrique, tout certificat émis par le procureur néerlandais doit être rédigé dans la langue officielle de l'État de destination, ou dans une des langues indiquées par celui-ci dans sa déclaration éventuelle (art. 3, décret de transposition).

Il appartient au procureur, à l'aide du CJIB, d'identifier les autorités destinataires de sa demande. Dans sa recherche, il pourra s'appuyer sur les informations fournies par le Secrétariat général du Conseil et par le Réseau judiciaire européen.

L'envoi simultané de la décision à deux ou plusieurs États membres est prohibé (art. 17, al. 3, loi de transposition ; art. 4, § 4, décision-cadre). Il est en effet possible que le condamné se soit vu infliger une amende dans l'État membre A, qu'il ait sa résidence permanente dans l'État membre B et des

¹⁴² Ses coordonnées : Postbus 22005, NL-8900 KA Leeuwarden / Tél. +31 (0) 58 2533700.

biens dans l'État membre C. L'État d'émission A ne pourra pas envoyer sa demande d'exécution simultanément à l'État membre B et à l'État membre C. Un choix devra être fait pour l'un d'eux, afin d'exclure le risque que la décision soit exécutée à tort deux fois. Bien entendu, une fois que l'exécution s'est avérée impossible dans l'État membre choisi, la décision pourra être envoyée à l'autre État membre éligible pour l'exécution.

Sur demande de l'autorité compétente de l'État d'exécution, le procureur est tenu de transmettre une copie certifiée conforme de la décision du tribunal ou l'original du certificat. Comme d'autres États membres, les Pays-Bas ne fourniront pas l'original de la décision du tribunal. Ce document restera archivé aux Pays-Bas. C'est pourquoi la décision-cadre prévoit que lorsqu'une demande est faite pour l'original de la décision, une copie certifiée conforme peut valablement être fournie. En revanche, en vertu de la décision-cadre, lorsque l'original du certificat est demandé, il est obligatoire de le fournir. Dans ce cas, une copie certifiée conforme du certificat restera archivée aux Pays-Bas.

La transmission peut avoir lieu par courrier postal, télécopie ou courrier électronique, à condition que l'authenticité des documents envoyés puisse être établie par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution (art 36, loi de transposition). Aucune autre disposition n'a été prise concernant le mode de transmission en matière de reconnaissance mutuelle et d'exécution des sanctions pécuniaires.

Les Pays-Bas et l'Allemagne prévoient actuellement de renforcer la coopération sur la base de l'e-CODEX/Me-CODEX afin que les décisions puissent être transmises par une voie de transmission sécurisée d'ici 2020/2021¹⁴³.

C. MODALITES DE RECEPTION DES DECISIONS EN PROVENANCE DES AUTRES ÉTATS MEMBRES

Selon l'exposé des motifs de l'article 7 de la loi de transposition¹⁴⁴, la décision portant sanction pécuniaire et le certificat rempli doivent être envoyés au procureur du parquet du district de Leeuwarden. Comme déjà expliqué ci-dessus, le CJIB peut remplir une fonction de boîte aux lettres. Si les documents sont reçus par une autre instance, celle-ci est tenue de les transmettre au procureur compétent (art. 552i, CPP).

Par conséquent, toute décision dont l'exécution est demandée aux Pays-Bas et le certificat qui l'accompagne sont traités par le procureur. Celui-ci accuse réception de toute demande d'exécution reçue, auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'émission.

Si le certificat est manquant, incomplet ou manifestement non conforme à la décision, le procureur demande à l'autorité d'émission de le présenter, de le compléter ou de le corriger. Le procureur peut demander à l'autorité d'émission de fournir une copie certifiée conforme de la décision ou l'original du certificat (art. 7, loi de transposition).

¹⁴³ Häussermann et Johnson, « Mutual Recognition of Financial Penalties. Practical Experiences in Germany with the Application of Framework Decision 2005/214/JHA », in *Eucri*m, n° 2/2019, p. 141-145, <https://doi.org/10.30709/eucri-m-2019-011>

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 30699 (Implementatie van het kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties)), nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 11 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30699-3.html>).

Le décret de transposition dispose que tout certificat adressé au procureur néerlandais doit être établi en langue néerlandaise ou, si les Pays-Bas ont déposé une déclaration auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, dans l'une des langues qui y sont mentionnées (art. 3, décret de transposition ; art. 16, al. 1, décision-cadre). En pratique, sont acceptés les certificats rédigés en néerlandais ou en anglais, ainsi que les certificats dans une autre langue officielle des États membres de l'Union européenne dès lors qu'ils sont accompagnés d'une traduction en anglais¹⁴⁵.

Le procureur décide souverainement de la nécessité de la traduction de la décision étrangère, aux fins de l'exécution de la sanction et peut, le cas échéant, suspendre l'exécution pour le temps nécessaire à cette traduction (art. 2, al. 2, loi de transposition). En principe, le procureur n'ordonne la traduction que dans des situations exceptionnelles. Il se fie généralement aux données spécifiées dans le certificat par l'État membre d'émission et peut demander, si nécessaire, que ces données soient complétées¹⁴⁶.

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES

A. MODALITES NATIONALES DE RECOUVREMENT

En conformité avec la décision-cadre, la loi néerlandaise de transposition dispose que les autorités de l'État membre d'exécution ont une compétence exclusive pour déterminer les procédures relatives à l'exécution et toutes les mesures connexes, y compris les motifs de suspension de l'exécution¹⁴⁷.

Bien entendu, la sanction étrangère est exécutée sans qu'une procédure d'*exequatur* ne soit nécessaire.

Par conséquent, un jugement imposant une sanction pécuniaire est reconnu et exécuté conformément aux dispositions des articles 561 et 572, 573, 1^{er} et 2^{ème} alinéa, 574 à 576 du Code de procédure pénale (art. 11, al. 1^{er}, loi de transposition).

La sanction étrangère est, en principe, exécutée sans changement. Cependant, dans certaines circonstances prévues à l'article 12 de la loi de transposition, le procureur peut ordonner une réduction du montant à payer. Premièrement, lorsque la décision à exécuter inflige une amende d'un montant supérieur au montant maximal encouru pour les mêmes faits en vertu du droit néerlandais, le procureur peut ordonner la réduction du montant de la sanction à exécuter à ce montant maximal lorsque :

- ces faits ont été commis aux Pays-Bas (art. 2, C. pén.) ;

¹⁴⁵ Voyez, pour l'intention des Pays-Bas de faire une déclaration dans ce sens, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-190.html>

¹⁴⁶ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 11 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 3.

¹⁴⁷ V. la partie générale de l'exposé des motifs de la loi de transposition, concernant les recours (*Rechtsmiddelen*), Kamerstukken II, 30699, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 6.

- ces faits ont été commis par un Néerlandais dans un État tiers (art. 5 du Code pénal)¹⁴⁸ ;

- ces faits ont été commis en dehors du territoire de l'État membre d'émission et les juridictions néerlandaises auraient été compétentes pour en juger.

Deuxièmement, le procureur peut décider de déduire du montant de l'amende à recouvrer les paiements déjà effectués, si le condamné rend plausibles de tels paiements. Le procureur consulte à ce sujet l'autorité compétente de l'État membre d'émission.

1. Paiement volontaire

L'application des règles nationales signifie, par exemple, que, dans le cas d'une sanction partiellement conditionnelle, seule la partie inconditionnelle de la sanction pécuniaire peut être exécutée¹⁴⁹.

Le procureur fixe un délai pour le paiement et notifie en temps utile à la personne condamnée, le délai de paiement et la majoration qui sera acquise à défaut de paiement dans le délai. Ainsi, le montant, ou la partie encore due, sera augmenté de plein droit d'un cinquième et au moins de 30 € (art. 24b, CP).

Le procureur peut accorder un report de paiement ou autoriser un paiement échelonné (art. 24a, CP ; art. 561, CPP). Le code pénal encadre ces paiements échelonnés en fixant un montant minimum de 45 euros par échéance, une durée de 1 à 3 mois entre les échéances et une durée totale de l'étalement des versements périodiques de 2 ans pour une sanction prononcée par un jugement et d'une année pour une sanction imposée par ordonnance pénale (art. 24a, CP).

2. Recouvrement forcé et opposition à l'exécution

Le recouvrement de la sanction pécuniaire connaît diverses modalités telles la saisie et la vente des biens corporels, la saisie des salaires, des pensions, des allocations, des soldes créditeurs des comptes bancaires de la personne condamnée.

Un ordre de paiement est notifié à la personne condamnée.

Une opposition peut être formée à l'exécution forcée de toute décision définitive, y compris à l'exécution forcée d'une sanction pécuniaire prononcée dans un autre État membre. L'opposition est formée auprès du tribunal de l'arrondissement Noord-Nederland (art. 575, CPP et art. 15, loi de transposition).

En cas de saisie d'objets corporels, le débiteur peut soumettre une déclaration d'opposition motivée au tribunal de l'arrondissement Noord-Nederland, avant la vente des objets et au plus tard dans les sept jours à compter du jour de la saisie des biens (art. 575, al. 3, CPP). En cas de saisie sur rémunérations ou sur comptes bancaires, une opposition peut être formée par toute personne intéressée, dans les six semaines qui suivent la notification de l'ordre de paiement. Cette notification

¹⁴⁸ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 12 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2. V. les art. 2-8 du Code pénal pour la juridiction néerlandaise.

¹⁴⁹ V. l'exposé des motifs de l'art. 8 de la loi, Kamerstukken II, 30699, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 12.

a lieu par courrier à l'adresse figurant au dossier de l'affaire et à défaut à l'adresse figurant dans le « Registre de base des personnes »¹⁵⁰. Si le courrier s'avère non distribuable à ces adresses, la notification est réputée connue de la personne condamnée (art. 576, al. 2 et 6, CPP).

La décision du tribunal est immédiatement notifiée au débiteur qui peut se pourvoir en cassation dans les quatorze jours suivant la notification. Son pourvoi n'est recevable qu'après mise en consignation du montant restant dû, augmenté des frais de procédure. L'opposition ne concerne pas le bien-fondé de la décision étrangère mise à exécution, ni le bien-fondé de la décision néerlandaise de reconnaissance et de mise à exécution. Le juge du pourvoi se limite à contrôler la légalité de la décision ordonnant l'exécution¹⁵¹.

L'article 15, alinéa 2 de la loi de transposition permet aux tiers qui s'estiment titulaires de droits ayant pour assiette tout ou partie des biens saisis, de faire valoir ces droits conformément aux dispositions du Code de procédure civile néerlandais (art. 456, al. 1^{er} et art. 538 à 540, CPC ; art. 574, al. 3, art. 575, al. 4, CPP)¹⁵².

La procédure d'opposition a un effet suspensif sur les opérations d'exécution forcée, lesquelles ne pourront reprendre qu'après réitération des notifications légales.

3. Substitution d'une peine de détention

Lors de l'exécution de la sanction pécuniaire, la substitution d'une peine de détention (*hechtenis*) peut être décidée sous certaines conditions restrictives.

Du côté de l'Etat membre d'émission, l'autorité ayant prononcé la sanction pécuniaire doit avoir également prononcé une peine privative de liberté à titre de peine de substitution et l'autorité ayant établi le certificat doit y avoir consenti, par une mention expresse. Cette mention précise la durée maximale de la peine de substitution autorisée.

Du côté néerlandais, premièrement, le fait pour lequel la sanction a été imposée doit être punissable en vertu du droit néerlandais (principe de la double incrimination). Par conséquent, certains faits pour lesquels la double incrimination n'est plus requise (art. 5, décision-cadre), et qui ne seraient pas incriminés aux Pays-Bas, pourront donner lieu à l'exécution de la peine d'amende infligée, mais pas à l'exécution de la peine de détention de substitution. Deuxièmement, le fait pour lequel la sanction a été imposée doit être constitutif d'infraction pénale, à défaut de quoi la détention de substitution sera considérée comme non proportionnelle. Enfin, la sanction doit avoir été prononcée par décision judiciaire¹⁵³.

¹⁵⁰ Toute personne qui établit sa résidence aux Pays-Bas est tenue de déclarer son adresse auprès de ce registre.

¹⁵¹ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 15 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2.

¹⁵² V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 15 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 3.

¹⁵³ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 16 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2.

La procédure à suivre connaît plusieurs étapes. Elle est initiée par le procureur lorsque, à défaut de paiement par le condamné, le recouvrement forcé sur la base des articles 574 à 576 du code de procédure pénale s'est avéré impossible, en tout ou en partie. Le procureur introduit sa demande auprès du tribunal de l'arrondissement Noord-Nederland (*Rechtbank Noord-Nederland*) et convoque le condamné à une audience publique qui se tiendra devant la « chambre pénale multiple » de ce tribunal¹⁵⁴.

Lors de l'examen de la demande, le tribunal prend en compte les paiements partiels effectués par le condamné et le cas échéant, les oppositions à l'exécution formées par le condamné et/ou par les tiers (cf. *supra*). Lorsqu'il ordonne l'exécution de la peine de substitution, le juge détermine la durée de la détention (art. 24c, CP et 564, CPP). Cette durée ne peut pas être fixée au-delà du maximum indiqué par l'autorité compétente de l'État membre d'émission.

La décision de la chambre est signifiée au condamné. Le procureur en informe immédiatement par écrit l'autorité compétente de l'État membre d'émission.

Les règles néerlandaises sur la détention s'appliquent (art. 24c, al. 2 à 5, CP). Par conséquent et à titre d'exemple : à chaque portion de 25 € d'une peine d'amende, le juge peut substituer une journée de détention maximum ; si une partie de l'amende est payée, la durée de la détention de substitution est réduite proportionnellement¹⁵⁵.

Le procureur peut mettre fin à la détention de substitution à tout moment. Ce sera notamment le cas lorsque le condamné paye intégralement l'amende.

Le régime décrit ci-dessus ne s'applique pas si l'État membre d'émission choisit de mettre lui-même en œuvre la peine privative de liberté, à titre de peine de substitution, sur son propre sol¹⁵⁶.

B. MOTIFS DE NON-RECONNAISSANCE ET DE NON-EXECUTION

Nous analysons ci-dessous quatre motifs de non-reconnaissance et de non-exécution : l'atteinte aux droits et principes fondamentaux, la prescription de la condamnation, les immunités à l'exécution, et l'irresponsabilité pénale en raison de l'âge. Il s'agit d'obstacles à l'exécution dus à l'application du droit néerlandais en tant que droit de l'État d'exécution (voire à l'application du droit supranational). Leur connaissance peut permettre d'éviter, aux États membres d'émission, la mise en œuvre de procédures de reconnaissance vouées à l'échec aux Pays-Bas.

¹⁵⁴ Le tribunal de l'arrondissement Noord-Nederland est compétent pour statuer en première instance dans son arrondissement, aussi bien au civil, au pénal qu'en droit administratif. Ici « chambre du conseil » correspond en réalité à la formation collégiale composée de trois juges. Cette formation collégiale examine les affaires plus complexes et toutes les affaires dans lesquelles le procureur requiert une peine supérieure à un an d'emprisonnement.

¹⁵⁵ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 16 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 4.

¹⁵⁶ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 16 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2. V. également l'exposé des motifs de l'art. 13 de la loi, Kamerstukken II, 30699, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 18.

1. Non-respect des droits fondamentaux

Aux termes de la décision-cadre 2005/2014, le processus de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires respecte les droits fondamentaux des citoyens et les principes juridiques fondamentaux, tels que reconnus à l'article 6 du Traité de l'Union européenne, au titre VI de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Chaque État membre a le droit de refuser la reconnaissance et l'exécution d'une décision dont le certificat donnerait à penser qu'elle serait contraire à ces desiderata (§ 5, préambule, art. 3 et art. 20, § 3, décision-cadre 2005/2014).

Une transposition expresse de ces dispositions se retrouve à l'article 11 de la loi néerlandaise du 29 avril 2004 portant exécution de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 (2002/584/JAI) relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (*Overleveringswet*, loi relative à la remise des personnes)¹⁵⁷.

La loi de transposition de la décision-cadre 2005/2014 ne comporte pas de disposition expresse dans ce sens. Néanmoins, il ne fait pas de doute que les autorités néerlandaises d'exécution peuvent refuser d'exécuter une sanction pécuniaire si la procédure nationale sur la base de laquelle cette sanction a été infligée révèle des irrégularités d'une certaine gravité.

2. Prescription de la condamnation, en application du droit national

Le délai de prescription du droit de faire exécuter les peines et les mesures pénales est d'un tiers plus long que le délai de prescription du droit à l'action publique. Ce dernier est de trois ans pour les contraventions et de six ans pour les délits punis d'une amende (art. 70 et 76, CP).

Ces dispositions de droit national s'appliquent à la demande d'exécution d'une sanction pécuniaire étrangère si le fait sanctionné constitue une infraction pénale au regard du droit néerlandais et que les juridictions néerlandaises auraient été compétentes pour sanctionner ce fait (art. 13, al. 1^{er}, loi de transposition ; art. 7, al. 2, c°, décision-cadre)¹⁵⁸. Dans ces hypothèses, lorsque la prescription est accomplie, le procureur refusera de reconnaître et d'exécuter la décision étrangère.

3. Immunités à l'exécution

Le procureur refuse de reconnaître et d'exécuter une décision imposant une sanction pécuniaire, si elle va à l'encontre d'une immunité garantie aux Pays-Bas (art. 13, al. 1^{er}, d°, loi de transposition ; art. 7, al. 2, e°, décision-cadre). Cette disposition bénéficie, par exemple, aux diplomates qui jouissent de d'une telle immunité aux Pays-Bas¹⁵⁹.

¹⁵⁷ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 13 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 4.

¹⁵⁸ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 13 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2c.

¹⁵⁹ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 13 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2d.

4. Seuil d'âge de la responsabilité pénale

Le procureur refuse également de reconnaître et d'exécuter la décision étrangère imposant une sanction pécuniaire, si le condamné n'avait pas encore atteint, au moment de la commission des faits, l'âge de douze ans qui est l'âge de la responsabilité pénale aux Pays-Bas (art. 13, al. 1^{er}, e°, loi de transposition, art. 486, Code pénal) ¹⁶⁰.

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE

Seules les décisions définitives peuvent faire l'objet d'une transmission aux fins d'exécution dans un autre État membre (art. 1, a°, décision-cadre).

A. PROCEDURE PENALE DE DROIT COMMUN

Au sens du droit néerlandais, une peine ou une mesure prononcée par un tribunal pour sanctionner la commission d'une infraction pénale est définitive (*onherroepelijk*, littéralement « contre laquelle aucun recours n'est possible ») lorsqu'elle n'est plus susceptible d'appel, ni de pourvoi en cassation.

Les jugements de première instance qui sanctionnent la commission d'un délit sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel (*gerechtshof*)¹⁶¹. Ceux qui sanctionnent la commission d'une contravention sont susceptibles d'appel uniquement s'ils imposent une amende d'un montant de 50 euros minimum ou une peine plus grave, ou s'ils ont été rendus par défaut. Un jugement est rendu par défaut lorsque la citation à comparaître au procès n'a pas été signifiée au suspect en personne et aucune autre circonstance ne s'est produite permettant au suspect de connaître à l'avance le jour du procès (art. 404, CPP).

Le délai pour former l'appel est de quatorze jours à compter du prononcé de la décision si l'intéressé avait été régulièrement informé de la date de l'audience, s'il y avait comparu ou s'il avait autrement eu connaissance de la date de l'audience. A défaut, le recours doit être formé dans les quatorze jours suivant la survenance d'une circonstance dont il ressort que la décision ayant autorité de chose jugée au fond était connue du suspect (art. 408, CPP).

Les jugements rendus en appel, en vertu de la commission d'un délit, sont susceptibles d'un pourvoi en cassation. Ceux rendus en raison d'une contravention le sont dès lors qu'ils imposent une amende de 250 euros minimum ou une peine plus sévère. Le régime du pourvoi est pour le reste très proche de celui de l'appel, notamment pour le calcul du délai imparti pour introduire le pourvoi et l'appréciation du point de départ du délai (art. 427 et 432, CPP)¹⁶².

¹⁶⁰ V. Verrest & Ouwerkerk (red.), *Tekst en Commentaar Internationaal Strafrecht*, 8^e dr., Deventer: Wolters/Kluwer, 2019, art. 13 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie (J.L. de Boer), aantekening 2e.

¹⁶¹ Il y a quatre cours d'appel aux Pays-Bas.

¹⁶² La juridiction compétente est la Cour suprême (*Hoge Raad*), Lors du pourvoi, seules les questions de droit sont examinées.

B. PROCEDURE DE L'ORDONNANCE PENALE

La personne qui s'est vu imposer une amende en vertu d'une ordonnance pénale, peut former opposition, dans un délai de quatorze jours à compter de la remise d'une copie de l'ordonnance en main propre ou à compter de toute circonstance d'où il ressort que l'ordonnance lui était connue.

L'intéressé est présumé avoir renoncé à son droit de faire opposition dès lors qu'il s'est conformé volontairement à l'ordonnance pénale. Il peut également y renoncer par une déclaration expresse écrite, pour laquelle l'assistance d'un avocat est obligatoire.

L'opposition, introduite auprès du ministère public mentionné dans l'ordonnance pénale, donne lieu à la convocation de l'intéressé à une « audience d'opposition », à l'issue de laquelle le procureur peut faire droit à la demande en révoquant ou en modifiant son ordonnance. A défaut, il porte les faits à la connaissance du tribunal d'arrondissement, qui statuera selon une procédure de droit commun (art. 257e et 257f, CPP).

C. PROCEDURE PENALE DE TRAITEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Les amendes administratives imposées suite aux contraventions mineures au code de la route¹⁶³ sont susceptibles d'opposition. Ainsi, avant de payer l'amende, l'intéressé peut adresser un avis d'opposition au Centre de traitement central du ministère public (CVOM, spécialisé en matière de circulation routière¹⁶⁴). Contre le rejet de cette opposition par le ministère public, l'intéressé peut saisir le tribunal pénal d'arrondissement (*kantonrechter*). Le dépôt d'un cautionnement d'un montant égal au montant de l'amende augmenté des frais administratifs est une condition de recevabilité du recours. Enfin, la décision rendue par le tribunal d'arrondissement est susceptible de recours devant la cour d'appel (*gerechtshof*) de Leeuwarden.

De même, les décisions administratives imposant une sanction en raison de faits de nuisance, sont susceptibles d'un recours administratif devant un organe supérieur de la municipalité, puis d'un recours judiciaire devant le tribunal d'arrondissement, dont la décision est soumise au contrôle de la Cour de Leeuwarden. Ces recours ont un effet suspensif. Comme en matière d'infractions routières, le dépôt d'un cautionnement est une condition d'admissibilité du recours judiciaire (art. 154k, 154l, 154n, loi relative aux municipalités)¹⁶⁵.

¹⁶³ *Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften* (Loi sur l'application administrative des règlements de la circulation/code de la route) aussi appelée « Loi Mulder ».

¹⁶⁴ Y compris en matière de conduite sous l'emprise de la drogue et de l'alcool, cf. <https://www.om.nl/organisatie/parket-centrale-verwerking-om/contact> consulté le 15.05.2020.

¹⁶⁵ Voyez : O. Jansen, *Sanctions punitives par les autorités locales aux Pays-Bas. Quelques développements récents*, in R. Bousta, N. Dantanel-Cor, N. Kada, F-X. Millet, T. Perroud, & L. Vidal (éd.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*, p. 195-214, IRJS Editions, 2017.

**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION
DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES**

EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN ESPAGNE, EN ITALIE, AUX PAYS-BAS 1

Bibliographie générale..... 2

SYNTHESE 4

I. A. TEXTES NORMATIFS DE TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE. VUE STATISTIQUE DE LA TRANSPOSITION 4

I. B. DOMAINE D'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE. DECISIONS JUDICIAIRES ET DECISIONS
ADMINISTRATIVES 5

II. A. AUTORITES COMPETENTES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE 6

II. B. MODALITES DE TRANSMISSION DES DECISIONS..... 7

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES 8

IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE 9

**LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION
DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES**

EN ALLEMAGNE 10

Abréviations..... 11

Textes normatifs, travaux parlementaires, jurisprudence..... 12

Bibliographie..... 14

I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE 15

A. *Textes normatifs de transposition*..... 15

B. *Domaine d'application. Décisions judiciaires et décisions administratives*..... 15

II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE 16

A. *Autorité centrale* 16

B. *Autorités d'exécution* 16

1. Principe de la compétence de l'autorité centrale 17

2. Compétence exceptionnelle des services judiciaires 17

a. Cas d'exception 17

1) Les exceptions liées à des situations particulières..... 17

2) L'hypothèse du recours contre une décision initiale de l'autorité centrale..... 18

b. Services impliqués 18

C. *Modalités de réception des décisions* 18

1. Généralités 18

2. Support papier ou électronique de la décision à exécuter 19

D. *Modalités de transmission des décisions* 20

III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES 21

A. *Statistiques* 21

B. *Modalités nationales de recouvrement* 22

C. *Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution* 23

1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux..... 24

a. La règle générale du § 73 phrase 2 de l'IRG 24

b. La règle spéciale du § 87b alinéa 3 n° 9 de l'IRG 24

2. Prescription 25

a. Prescription de la condamnation étrangère 25

1) Selon le droit allemand..... 25

2) Selon le droit étranger..... 26

b. Prescription de la décision autorisant l'exécution de la condamnation étrangère 26

3. Autres immunités ou obstacles à l'exécution..... 26

4.	Irresponsabilités en raison de l'âge	27
IV.	MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE.....	28
A.	<i>Statistiques</i>	28
B.	<i>Notification des sanctions pécuniaires et de leurs majorations</i>	29
1.	Sanctions pécuniaires prononcées par une administration	29
2.	Sanctions pécuniaires prononcées par une juridiction.....	30
C.	<i>Information sur le droit de former recours et les délais</i>	31
1.	Sanctions prononcées par une administration	31
2.	Sanctions prononcées par une juridiction	31
D.	<i>Recours et délai</i>	32
1.	Sanctions prononcées par une administration.....	32
2.	Sanctions prononcées par une juridiction	32
E.	<i>Caractère définitif des décisions imposant les sanctions</i>	32
F.	<i>Décisions rendues par défaut</i>	33

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES

EN BELGIQUE	35
Abréviations.....	36
Textes normatifs, travaux parlementaires, jurisprudence.....	36
Bibliographie.....	37
<i>Remarque préliminaire sur les sources du présent rapport</i>	38
I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE	38
A. <i>Textes normatifs de transposition</i>	38
B. <i>Domaine d'application. Décisions judiciaires et décisions administratives</i>	39
II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE	39
A. <i>Autorité centrale</i>	39
1. Situation actuelle	39
2. Projet « Crossborder »	40
B. <i>Autorités de transmission</i>	41
1. Sanctions pénales.....	41
2. Sanctions administratives.....	41
C. <i>Autorités de réception</i>	44
D. <i>Modalités de transmission des décisions</i>	44
E. <i>Modalités de réception des décisions</i>	45
III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES	46
A. <i>Statistiques</i>	46
B. <i>Compétence pour la mise à exécution</i>	46
C. <i>Modalités nationales de recouvrement</i>	47
D. <i>Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution</i>	49
1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux.....	49
2. Prescription de l'exécution de la décision	49
3. Autres immunités à l'exécution.....	50
4. Irresponsabilité en raison de l'âge	51
5. Absence de la double incrimination	52
IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE	52
A. <i>Statistiques</i>	52
B. <i>Notification des amendes et de leurs majorations</i>	52
C. <i>Notification du droit de recours et du délai imparti</i>	53

D. Voies de recours et délais.....	54
E. Caractère définitif des décisions.....	55
F. Cas des décisions rendues par défaut.....	56
ANNEXE. LISTE (ILLUSTRATIVE) DE TEXTES NORMATIFS QUI PREVOIENT DES AMENDES ADMINISTRATIVES.....	57

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES

EN ESPAGNE	58
Textes normatifs et jurisprudence.....	59
Bibliographie.....	60
I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE	61
A. Textes normatifs de transposition.....	61
B. Domaine d'application. Décisions judiciaires et décisions administratives.....	62
II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE	63
A. Autorité centrale.....	63
B. Statistiques.....	63
C. Transmission des décisions en provenance des autorités nationales.....	64
1. Autorités judiciaires compétentes	64
2. Modalités et effets	65
D. Réception et reconnaissance des décisions en provenance des autres États membres	67
1. Autorités judiciaires compétentes	67
2. Modalités et effets	67
3. Recours contre la décision statuant sur la reconnaissance et la mise à exécution	68
III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES	69
A. Modalités nationales de recouvrement	69
B. Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution	70
1. Atteinte aux droits et principes fondamentaux.....	70
2. Prescription de la peine	71
a. Faits qui relèvent de la compétence des autorités espagnoles	71
b. Faits qui ne relèvent pas de la compétence des autorités espagnoles.....	72
3. Immunités.....	72
4. Irresponsabilité en raison de l'âge	73
IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE.....	73
A. Caractère définitif des décisions	73
B. Notification des amendes.....	74
C. Voies de recours	74
D. Cas des décisions rendues par défaut	75
E. Cas de la composition pénale.....	76

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES

EN ITALIE.....	77
Textes normatifs et jurisprudence.....	78
Bibliographie.....	79
I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE	80
II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE	81
A. Transmission des décisions en provenance des autorités nationales.....	81
B. Réception et reconnaissance des décisions en provenance des autres États membres.....	82
1. Autorités	82

2.	Procédure	82
III.	SUITE DONNEES AUX DEMANDES REÇUES.....	84
A.	<i>Modalités nationales de recouvrement</i>	84
B.	<i>Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution</i>	85
1.	Non-respect des droits et principes fondamentaux	85
2.	Prescription de la condamnation	85
3.	Non-imputabilité en raison de l'âge	86
IV.	MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE.....	86
A.	<i>Signification des sanctions pécuniaires</i>	86
1.	Cas des condamnations pénales par défaut	86
2.	Cas des sanctions administratives	87
B.	<i>Voies de recours contre les décisions imposant des sanctions pécuniaires</i>	88
C.	<i>Caractère définitif des décisions</i>	89

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE AUX SANCTIONS PECUNIAIRES

AUX PAYS-BAS	90
Lois citées	91
Bibliographie.....	92
I. TRANSPOSITION DE LA DECISION-CADRE	93
A. <i>Textes normatifs de transposition</i>	93
B. <i>Domaine d'application. Décisions judiciaires et décisions administratives</i>	93
1. Décisions des tribunaux et « ordonnances pénales »	94
a. Décisions du juge pénal	94
b. « Ordonnances pénales » du ministère public et des autorités administratives indépendantes	94
2. Décisions administratives	95
II. AUTORITES COMPETENTES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION-CADRE	96
A. <i>Autorité centrale</i>	96
B. <i>Modalités de transmission des décisions en provenance des autorités nationales</i>	96
C. <i>Modalités de réception des décisions en provenance des autres États membres</i>	97
III. SUITES DONNEES AUX DEMANDES REÇUES	98
A. <i>Modalités nationales de recouvrement</i>	98
1. Paiement volontaire	99
2. Recouvrement forcé et opposition à l'exécution	99
3. Substitution d'une peine de détention	100
B. <i>Motifs de non-reconnaissance et de non-exécution</i>	101
1. Non-respect des droits fondamentaux.....	102
2. Prescription de la condamnation, en application du droit national	102
3. Immunités à l'exécution	102
4. Seuil d'âge de la responsabilité pénale	103
IV. MISE EN ŒUVRE DES DEMANDES A TRANSMETTRE.....	103
A. <i>Procédure pénale de droit commun</i>	103
B. <i>Procédure de l'ordonnance pénale</i>	104
C. <i>Procédure pénale de traitement des sanctions administratives</i>	104