



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30 septembre 2014  
Sj.g(2014)2721405

*Documents de procédure  
juridictionnelle*

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES  
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **OBSERVATIONS ECRITES**

déposées, conformément à l'article 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour,

par la COMMISSION EUROPÉENNE,

*représentée par* MM. Wolfgang BOGENSBERGER et Rudi TROOSTERS, membres de son service juridique,

*ayant élu domicile* auprès de Mme Merete CLAUSEN, conseillère juridique de l'Union européenne, Bâtiment BECH, 2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

**dans l'affaire C-216/14**

**Gavril Covaci**

**ayant pour objet une demande de décision préjudicielle**

présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, dans une procédure pénale par l'Amtsgericht Laufen/Allemagne et portant sur l'interprétation à donner aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la directive 2010/64/UE, du Parlement européen et du Conseil, du 20 octobre 2010, relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO 2010, L 280, p. 1, ci-après la «directive *Interprétation*») ainsi qu'aux articles 2, 3 et 6 de la directive 2012/13/UE, du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO 2012, L 142, p. 1, ci-après la «directive *Information*»).

## TABLE DES MATIÈRES

<b><u>I. Les faits et la procédure au principal</u></b> .....	p. 3
1. Introduction .....	p. 3
2. Les faits et la procédure au principal .....	p. 3
<b><u>II. Appréciation juridique</u></b> .....	p. 5
1. Remarque préliminaire .....	p. 5
2. Sur la première question préjudicielle .....	p. 6
3. Sur la deuxième question préjudicielle .....	p. 16
<b><u>III. Proposition de réponse</u></b> .....	p. 24

La Commission européenne a l'honneur de présenter les observations suivantes dans l'affaire en présence:

## **I. LES FAITS ET LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL**

### **1. Introduction**

1. L'aspect à élucider dans la présente affaire pénale concerne l'interprétation de la directive *Interprétation* ainsi que de la directive *Information* dans le contexte d'une procédure pénale dans le cadre de laquelle le parquet requiert l'émission d'une ordonnance pénale par la juridiction de renvoi. Celle-ci désire savoir en substance, avant d'émettre l'ordonnance pénale requise, si les directives susvisées s'opposent à des dispositions nationales selon lesquelles
  - la requête formée contre l'ordonnance pénale par la personne poursuivie en cause – qui ne maîtrise pas la langue de procédure du tribunal – doit être rédigée dans la langue de procédure, et
  - l'ordonnance pénale peut être signifiée à des mandataires de la personne poursuivie mise en cause, les délais d'introduction du recours commençant de ce fait à courir indépendamment du fait que l'ordonnance pénale parvienne effectivement à la personne poursuivie.

### **2. Les faits et la procédure au principal**

2. M. *Gavril Covaci* (ci-après la «personne poursuivie») est un [REDACTED] âgé de [REDACTED] ans, ressortissant roumain et domicilié à [REDACTED] (Roumanie). Le parquet de *Traunstein* lui reproche d'avoir, le 25 janvier 2014, conduit un véhicule sur la voie publique en Allemagne sans contrat valide d'assurance responsabilité civile obligatoire et présenté lors d'un contrôle de police une attestation d'assurance (carte verte) falsifiée.
3. La personne poursuivie a été entendu par la police, par le truchement d'un interprète. Il a opposé son ignorance aux griefs. Il a déposé en outre auprès des autorités de police un mandat aux fins de signification irrévocable et écrit, en langue roumaine, pour trois fonctionnaires de l'*Amtsgericht Laufen*. Dans ce document, il est indiqué, en langue roumaine, que des documents judiciaires seraient signifiés à ces mandataires et que les délais de recours commenceraient à courir dès la signification aux mandataires.

4. Le parquet de *Traunstein* a introduit le 18 mars 2014 devant la juridiction de renvoi une demande d'émission d'une ordonnance pénale en sanction de l'infraction susvisée reprochée à la personne poursuivie et requis une amende globale de 90 jours-amende au taux de 5 euros. Dans cette demande, il est requis que l'ordonnance pénale soit signifiée à la personne poursuivie par l'intermédiaire des mandataires et, en outre, que toutes déclarations écrites – en particulier l'introduction d'un recours contre l'ordonnance pénale – soient rédigées en langue allemande.

5. La juridiction de renvoi se pose les questions suivantes:

«1. *Convient-il d'interpréter l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, et l'article 2, paragraphes 1 et 8, de la directive 2010/64/UE, en ce sens qu'ils s'opposent à une injonction du juge qui, en application de l'article 184 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire, exige des personnes mises en cause qu'elles n'introduisent, à peine d'irrecevabilité, des recours que dans la langue du tribunal, en l'occurrence l'allemand?*

2. *Convient-il d'interpréter l'article 2, l'article 3, paragraphe 1, sous c), l'article 6, paragraphes 1 et 3, de la directive 2012/13/UE, en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'il soit enjoint à une personne mise en cause de désigner un mandataire pour recevoir les significations dès lors que le délai pour introduire des recours commence à courir dès la signification au mandataire, et qu'il est en fin de compte sans importance de savoir si la personne mise en cause a eu du tout connaissance de l'accusation?»*

## II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

### 1. Remarque préliminaire

6. Il s'agit de la première question préjudicielle portant sur les dispositions de la directive *Interprétation* et de la directive *Information*. Ces directives se réfèrent toutes deux à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE et visent donc à l'établissement de règles minimales en matière de procédure pénale pour faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. L'article 82, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous b), du TFUE énonce «*les droits des personnes dans la procédure pénale*» comme l'un des domaines dans lesquels de telles règles minimales peuvent être établies.
7. Le terme «*droits des personnes*» désigne les droits de la personne poursuivie dans une procédure pénale. La Commission use dans les présentes observations écrites du terme général de «*personne poursuivie*» pour désigner les personnes tant suspectes que poursuivies, tant accusées que non encore définitivement condamnées.
8. La directive *Interprétation* tout comme la directive *Information* précisent – chacune à son considérant 5 – qu'elles respectent le droit à un procès équitable et les droits de la défense.
9. Le considérant 33 de la directive *Interprétation* et le considérant 42 de la directive *Information* indiquent par ailleurs que les dispositions de ces directives correspondent à des droits garantis par la CEDH et devraient être interprétées et mises en œuvre de manière cohérente avec ces droits, tels qu'ils sont interprétés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
10. Le délai de transposition des deux directives a déjà expiré: la directive *Interprétation* devait être transposée jusqu'au 27 octobre 2003 (article 9, paragraphe 1), la directive *Information* jusqu'au 2 juin 2014 (article 11).
11. Les deux directives ont été transposées en Allemagne par le «*Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren*» («loi visant à renforcer les droits procéduraux des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales», BGBl. I, p. 1938) du 2 juillet 2013, entré en vigueur au 6 juillet 2013.

## 2. Sur la première question préjudicielle

12. La juridiction de renvoi demande en substance par sa première question préjudicielle si la directive *Interprétation* s'oppose à une disposition de droit national selon laquelle le recours contre une ordonnance pénale ne peut être valablement formé par une personne poursuivie que dans la langue du tribunal, c'est-à-dire en l'occurrence en allemand, même si la personne poursuivie ne maîtrise pas l'allemand.

### 2.1. La directive *Interprétation* et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

13. Cette directive a pour but d'apporter une assistance linguistique aux personnes poursuivies qui ne parlent pas ou ne comprennent pas la langue de la procédure, afin de garantir leur droit à un procès équitable. Elle vise à faciliter dans la pratique l'exercice du droit des personnes poursuivies à l'interprétation et à la traduction consacré à l'article 6 de la CEDH (considérant 14).
14. Cette directive établit des règles minimales communes en matière d'assistance linguistique dans le cadre de la procédure pénale, afin d'accroître la confiance dans les systèmes de justice pénale de tous les États membres, ce qui devrait ainsi conduire à une coopération judiciaire plus efficace dans un climat de confiance mutuelle (considérant 9).
15. Ces règles minimales peuvent être étendues par les États membres afin d'assurer également un niveau de protection plus élevé dans des situations qui ne sont pas explicitement traitées dans la directive. Le niveau de protection ne devrait jamais être inférieur aux normes prévues par la CEDH ou la charte, telles qu'elles sont interprétées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne (considérant 32).
16. La clause de non-régression de l'article 8 stipule par ailleurs que nulle disposition ne saurait être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits et garanties procédurales accordés en vertu de la CEDH, de la charte, de toute autre disposition pertinente du droit international ou du droit d'un État membre procurant un niveau de protection supérieur.

17. La CEDH et son interprétation par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constituent donc une orientation essentielle pour la mise en œuvre concrète des règles minimales stipulées par la directive.
18. L'article 6, paragraphe 3, sous e), de la CEDH a pour objectif de prémunir tout personnes poursuivies d'expression étrangère des inconvénients d'ordre procédural susceptibles de résulter de son insuffisance de maîtrise de la langue. La deuxième proposition de la phrase qu'il énonce, à savoir «*s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience*», englobe à la fois l'aspect passif (incapacité à comprendre) que l'aspect actif (incapacité à parler). Cette proposition ne régit toutefois que les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire, mais non son ampleur, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a précisé dans son arrêt *Luedicke, Belkacem et Koç* (28.11.1978, série A n° 29).
19. Dans son arrêt dans l'affaire *Kamasinski* (12.12.1989, série A n° 168), la Cour européenne des droits de l'homme a retenu au point 74 ce qui suit:

*«Le droit, proclamé au paragraphe 3 e) de l'article 6 (art. 6-3-e), à l'assistance gratuite d'un interprète ne vaut pas pour les seules déclarations orales à l'audience, mais aussi pour les pièces écrites et pour l'instruction préparatoire. Le paragraphe 3 e) (art. 6-3-e) signifie que l'accusé ne comprenant ou ne parlant pas la langue employée dans le prétoire a droit aux services gratuits d'un interprète afin que lui soit traduit ou interprété tout acte de la procédure engagée contre lui dont il lui faut, pour bénéficier d'un procès équitable, saisir le sens ou le faire rendre dans la langue du tribunal (arrêt Luedicke, Belkacem et Koç du 28 novembre 1978, série A n° 29, p. 20, § 48). Le paragraphe 3 e) (art. 6-3-e) ne va pourtant pas jusqu'à exiger une traduction écrite de toute preuve documentaire ou pièce officielle du dossier. L'assistance prêtée en matière d'interprétation doit permettre à l'accusé de savoir ce qu'on lui reproche et de se défendre, notamment en livrant au tribunal sa version des événements. Le droit ainsi garanti doit être concret et effectif. (...)*»

20. Ainsi, lorsque les conditions visées à l'article 6, paragraphe 3, sous e), de la CEDH sont remplies, les services d'interprétation doivent être fournis gratuitement lors de l'audience à la personne poursuivie. L'article 6, paragraphe 3, sous e), de la CEDH ne prévoit pas explicitement de traduction écrite de documents, mais en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il y a lieu de traduire les pièces dont il lui faut, pour bénéficier d'un procès équitable, saisir le sens. Il n'est donc pas nécessaire que tous

les éléments de preuve écrits soient traduits; il faut que la personne poursuivie comprenne ce qui lui est reproché.

21. Le champ d'application matériel de la directive se réfère aux «*procédures pénales*» et aux «*procédures relatives à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen*» (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1). Il se réfère par ailleurs à la procédure judiciaire dans les cas où une autorité administrative impose tout d'abord une sanction pour des infractions mineures et où l'imposition de cette sanction peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction compétente en matière pénale (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3).
22. Les droits consacrés dans la directive portent sur l'assistance linguistique à la personne poursuivie, et spécifiquement
  - sur le droit à l'interprétation (orale) (article 2), et
  - sur le droit à la traduction (écrite) des documents essentiels (article 3).
23. Ces droits s'appliquent *rationae temporis* aux personnes poursuivies depuis le moment où elles ont connaissance du soupçon pesant sur elles jusqu'au terme définitif de la procédure pénale (voir article 1, paragraphe 2, de la directive: «*Le droit visé au paragraphe 1 [droit à l'interprétation et à la traduction] s'applique aux personnes dès le moment où elles sont informées par les autorités compétentes d'un État membre, par notification officielle ou par tout autre moyen, qu'elles sont suspectées ou poursuivies pour avoir commis une infraction, jusqu'au terme de la procédure, qui s'entend comme la détermination définitive de la question de savoir si elles ont commis l'infraction, y compris, le cas échéant, la condamnation et la décision rendue sur tout appel.*»)
24. Le champ d'application *rationae temporis* de la directive s'étend donc à toutes les parties de la procédure pertinentes pour la décision définitive (et donc de manière ininterrompue depuis l'instruction, en passant par l'audience, jusqu'à la procédure de pourvoi).
25. Il appartient aux États membres – pour garantir un procès équitable et le respect des droits de la défense – de veiller à ce qu'une personne poursuivie qui ne comprend pas la langue de procédure soit en mesure de suivre la procédure et de se faire comprendre.

## 2.2. Résolution du cas

26. Il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'en l'espèce, la personne poursuivie a bénéficié dans le cadre de la procédure administrative, lors de son audition par la police, d'une assistance linguistique sous la forme d'une interprétation; ceci est un indice qu'il ne comprend pas ou ne parle pas l'allemand. D'où la nécessité d'une assistance linguistique d'interprétation également au stade suivant de la procédure, c'est-à-dire l'audience.
27. Or, le parquet n'a pas opté pour une telle audience, mais pour la procédure d'ordonnance pénale. Il s'agit d'une procédure purement écrite dans laquelle l'ordonnance pénale est signifiée à la personne poursuivie, qui a dès lors deux semaines pour introduire un recours. À défaut, l'ordonnance pénale devient définitive et acquiert le caractère d'un jugement passé en force de chose jugée. Ainsi, la procédure d'ordonnance pénale peut aboutir à une condamnation pénale définitive sans débats oraux.
28. Faute de débats oraux, tout élément direct de référence permettant l'application du droit à l'interprétation (article 2) devant être accordé à l'audience, fait défaut.
29. Dans ce contexte, il y a donc lieu de commencer par examiner le «*droit à la traduction des documents essentiels*» (article 3).
30. Lorsque des personnes poursuivies ne comprennent pas la langue de procédure, elles ont droit à la traduction de tous les documents «*essentiels pour leur permettre d'exercer leurs droits de défense et pour garantir le caractère équitable de la procédure*» (article 3, paragraphe 1).
31. L'article 3, paragraphe 2, précise que parmi ces documents essentiels figurent tout au moins «*toute décision privative de liberté, toutes charges ou tout acte d'accusation, et tout jugement*». Une ordonnance pénale – si elle devient définitive – ayant l'effet d'un jugement pénal, elle constitue indubitablement un tel document «*essentiel*» qui doit en principe être traduit.
32. La directive prévoit cependant deux restrictions à l'obligation de traduire même les documents essentiels:

- aux termes de l'article 3, paragraphe 4, la traduction de ces documents peut omettre les passages qui ne sont pas pertinents pour permettre aux personnes poursuivies d'avoir connaissance des faits qui leur sont reprochés;
  - aux termes de l'article 3, paragraphe 7, une traduction orale ou un résumé oral des documents essentiels peuvent être fournis à la place d'une traduction écrite, à condition que cette traduction orale ou ce résumé oral ne portent pas atteinte au caractère équitable de la procédure.
33. À titre complémentaire, le paragraphe 9 de l'article 3 dispose que les traductions doivent être d'une qualité suffisante pour garantir le caractère équitable de la procédure. Elles doivent notamment garantir que les personnes poursuivies aient connaissance des faits qui leur sont reprochés et soient en mesure d'exercer leurs droits de défense.
34. En outre, les personnes poursuivies peuvent aux termes de l'article 3, paragraphe 8, renoncer à toute traduction si elles ont été préalablement conseillées juridiquement ou informées pleinement par tout autre moyen des conséquences de cette renonciation, et si celle-ci est sans équivoque et formulée de plein gré.
35. L'ordonnance de renvoi ne précise pas s'il existe une traduction de l'ordonnance pénale prévue, ni si et dans quelle mesure il est fait usage des restrictions qui peuvent être apportées à l'obligation de traduction. Elle ne précise pas davantage si en l'espèce – au cas où l'ordonnance pénale n'a pas été traduite –, la personne poursuivie a renoncé à la traduction ni, dans l'affirmative, si les conditions visées à l'article 3, paragraphe 8, de la directive ont été respectées. (Il y a toutefois lieu de signaler ici qu'aux termes de l'article 187 de la loi sur l'organisation judiciaire allemande [Gerichtsverfassungsgesetz], une ordonnance pénale doit «*en règle générale*» être traduite.)
36. La juridiction de renvoi désire dans ce contexte savoir en substance s'il convient d'interpréter l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, et l'article 2, paragraphes 1 et 8, de la directive en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition nationale selon laquelle la personne poursuivie ne peut valablement introduire un recours contre l'ordonnance pénale que dans la langue de procédure du tribunal. Ou bien, en d'autres termes: la directive *Interprétation* garantit-elle à la personne poursuivie le droit d'introduire valablement un

tel recours dans sa propre langue et le tribunal est-il tenu à cet effet de fournir une assistance linguistique, pour également, en fin de compte, pouvoir lui-même comprendre ce que la personne poursuivie déclare?

37. L'assistance par un interprète régie par la directive s'applique – en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (point 74 de l'arrêt *Kamasinski*), qui précise que la personne poursuivie doit avoir la possibilité de livrer au tribunal sa version des événements – à la communication mutuelle entre le tribunal et les personnes poursuivies («*qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue*», article 2, paragraphes 1, 4 et 7, et considérant 14; «*aient connaissance des faits qui leur sont reprochés et soient en mesure d'exercer leurs droits de défense*», article 2, paragraphe 8; «*à suivre la procédure et à se faire comprendre*», considérant 27).
38. La directive ne prévoit toutefois pas une telle communication mutuelle entre le tribunal et la personne poursuivie en ce qui concerne la traduction de documents. Elle n'applique ce droit qu'aux documents des services de police et du tribunal qui sont pertinents pour permettre aux personnes poursuivies «*d'avoir connaissance des faits qui leur sont reprochés*» (article 3, paragraphe 4) ou qui sont «*essentiels pour leur permettre d'exercer leurs droits de défense et pour garantir le caractère équitable de la procédure*» (article 3, paragraphe 1).
39. Les documents écrits de la personne poursuivie ne comptent donc pas parmi les documents essentiels à traduire en vertu des règles minimales énoncées par la directive en matière de droit à la traduction.
40. On pourrait d'ores et déjà tirer de ce qui précède la conclusion purement formelle que cette directive ne s'oppose pas à une disposition nationale ne prévoyant pas un tel droit à la traduction d'un recours contre l'ordonnance pénale.
41. Il convient toutefois de signaler ici qu'en dépit de la distinction législative entre l'assistance linguistique orale relevant du droit à l'interprétation (article 2, interprétation orale d'énoncés oraux) et l'assistance linguistique écrite relevant du droit à la traduction (article 3, traduction écrite d'énoncés écrits), ces deux domaines ne sont pas sans présenter des passerelles mutuelles: c'est ainsi que le droit à l'interprétation peut porter sur un énoncé écrit (par exemple dans le cadre de déclarations écrites de personnes

présentant des troubles de l'audition ou de la parole, cas visé au paragraphe 3, ou en cas de communication écrite via «*l'internet*», cas visé au paragraphe 6); d'autre part, une interprétation orale peut le cas échéant s'inscrire dans le cadre du droit à la traduction (à titre exceptionnel, traduction orale ou résumé oral des documents essentiels au titre du paragraphe 7; demande de traduction d'autres documents essentiels au titre du paragraphe 3; contestation de la décision concluant à l'inutilité de traduire des documents ou des passages de ces documents et possibilité d'élever une réclamation contre la qualité de la traduction au titre du paragraphe 5).

42. Il y a lieu par ailleurs de prendre en compte en l'espèce le caractère particulier de la procédure d'ordonnance pénale. Dans une telle procédure, le parquet requiert auprès du tribunal l'émission d'une ordonnance pénale déjà préparée pour n'être plus que signée. S'il n'a pas d'objections, le tribunal émet l'ordonnance pénale et la signifie à la personne poursuivie. Celui-ci a deux semaines à compter de la signification pour décider de ne pas former de recours. Dans un tel cas, l'ordonnance pénale acquiert le caractère d'un jugement passé en force de chose jugée. Il en va de même lorsque la personne poursuivie ne respecte pas le délai ou ne réagit pas. Si en revanche la personne poursuivie introduit un recours dans le délai requis, estimant par exemple être innocent ou se voir infliger une sanction excessive, le tribunal tient une audience.
43. La procédure d'ordonnance pénale est donc une procédure simplifiée et accélérée («*sommaire*») qui est efficace et économique et déleste ainsi énormément les tribunaux. Elle peut toutefois présenter aussi des avantages pour la personne poursuivie, par exemple en lui épargnant les contraintes émotionnelles et financières d'une audience.
44. Il convient toutefois d'examiner si ce caractère particulier de la procédure d'ordonnance pénale peut avoir des répercussions sur l'interprétation de la directive.
45. Il y a lieu de signaler tout d'abord que la procédure d'ordonnance pénale relève sans le moindre doute du champ d'application matériel de la directive, puisque l'ordonnance pénale constitue une forme de traitement d'une affaire par une juridiction pénale dans le cadre d'une procédure pénale et qu'elle acquiert le caractère d'un jugement lorsqu'elle devient définitive.

46. À l'opposé du déroulement typique de la procédure auquel la directive se réfère (instruction, audience, procédure de recours), la procédure d'ordonnance pénale fait omission de l'étape de l'«*audience*».
47. Cette procédure enlève ainsi tout effet aux dispositions de la directive relatives au droit à l'interprétation (article 2) qui sont basées sur l'oralité de l'étape de l'«*audience*»: le paragraphe 1 stipule «*toutes les audiences et les éventuelles audiences intermédiaires requises*». Il en va de même pour l'interprétation lors des communications entre la personne poursuivie et son défenseur, car elle porte sur les communications «*ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience pendant la procédure, ou en cas d'introduction d'un recours ou d'autres demandes dans le cadre de la procédure*» et ne doit par ailleurs être assurée que «*si cela est nécessaire pour garantir le caractère équitable de la procédure*» (paragraphe 2).
48. Or, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, sous e), de la CEDH tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (point 74 de l'arrêt *Kamasinski*), l'assistance prêtée en matière d'interprétation doit permettre à la personne poursuivie de savoir ce qu'on lui reproche et de se défendre, notamment en livrant dans sa propre langue au tribunal sa version des événements.
49. L'explication et l'application de cette directive ne sauraient avoir pour résultat de porter atteinte à ce droit de la personne poursuivie. Or, pour pouvoir accéder à l'étape de la procédure lui ouvrant ce droit à l'interprétation lors de l'audience (en même temps que les autres droits visés à l'article 6 de la CEDH pour garantir une procédure équitable), la personne poursuivie doit impérativement former un recours contre l'ordonnance pénale. Ce recours revêt donc une importance essentielle pour que la personne poursuivie soit en mesure de se prévaloir des droits visés à l'article 6 de la CEDH – dont le droit à l'interprétation – lors d'un débat contradictoire.
50. Le recours contre l'ordonnance pénale («*opposition*») n'est donc pas un moyen de recours visant à faire corriger par l'instance supérieure une décision judiciaire arrêtée à l'issue d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH, mais bien plus l'unique possibilité dont la personne poursuivie dispose pour récuser la procédure sommaire d'ordonnance pénale et faire valoir pour la première fois son droit à un procès équitable tel que l'entend l'article 6 de la CEDH (avec interprétation gratuite).

51. Le recours contre l'ordonnance pénale est donc essentiel pour garantir le respect des droits de la personne poursuivie à un procès équitable. Ce n'est que par l'assistance linguistique prêtée lors de cet élément clé de la procédure d'ordonnance pénale (introduction du recours) que le droit à l'assistance d'un interprète à l'audience (tout comme les autres droits garantis par l'article 6 de la CEDH) peut être «*concret et effectif*».
52. Une telle assistance linguistique ne requiert cependant pas impérativement, de l'avis de la Commission, une «*traduction*» écrite formelle d'un document écrit de la personne poursuivie; d'autres techniques seraient envisageables, par exemple l'envoi à la personne poursuivie, avec l'ordonnance pénale traduite, d'un formulaire de recours traduit ou bilingue, ou bien une traduction orale de la déclaration écrite de la personne poursuivie (formule qui n'est pas étrangère à la directive, voir point 41 des présentes observations écrites), afin que le tribunal puisse comprendre ce qu'elle y déclare.
53. Ainsi, lorsqu'une personne poursuivie ne maîtrise pas la langue du tribunal et reçoit donc une traduction en sa propre langue de l'ordonnance pénale ainsi que de l'information sur les voies de recours, elle doit avoir aussi la possibilité de former son recours contre l'ordonnance pénale dans sa propre langue et d'obtenir à cet effet une assistance linguistique, parce que ce n'est qu'ainsi que son droit à un procès équitable peut être garanti.
54. Une telle assistance linguistique consiste donc plutôt à «*permettre de s'exprimer de manière compréhensible vis-à-vis du tribunal*», condition préalable pour que la personne poursuivie puisse se défendre en exigeant du tribunal que soit mené un procès équitable tel que l'entend l'article 6 de la CEDH.
55. Cette assistance linguistique ne revient donc pas à remettre en cause la langue de procédure. Il s'agit uniquement de savoir si, eu égard à ce rôle, si capital au regard des droits fondamentaux, assumé par le recours dans la procédure d'ordonnance pénale, il y a lieu d'accorder à la personne poursuivie une assistance linguistique afin qu'elle puisse faire valoir son droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH.
56. Si l'on considère par ailleurs que vu la simplicité de l'«*opposition*» (recours n'ayant pas à être motivé), une assistance linguistique n'impose normalement pas de charges

excessives au tribunal, il serait dès lors déraisonnable de refuser l'assistance linguistique à la personne poursuivie. Ceci reviendrait en effet à compromettre un objectif essentiel de la directive, à savoir garantir aux personnes poursuivies qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue du tribunal le droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la CEDH et aux articles 47 et 48, paragraphe 2, de la charte, y compris le respect des droits de la défense.

57. Cette interprétation, telle qu'elle est soutenue ici par la Commission, des dispositions de la directive est à même de garantir que les droits et les garanties procédurales consacrés à la CEDH ne fassent l'objet d'aucune limitation ni dérogation, et que la clause de non-régression de l'article 8 soit donc respectée.
58. Il ne serait par contre guère compatible avec le droit à un procès équitable qu'un tribunal, envoyant une traduction d'une ordonnance pénale et de l'information sur les voies de recours (notamment la possibilité de faire opposition), ignore un recours formé dans les délais requis par la personne poursuivie au seul motif qu'il n'est pas rédigé dans la langue du tribunal, nonobstant le fait que la personne poursuivie désire de toute évidence faire opposition à l'ordonnance pénale (en l'espèce en utilisant par exemple un terme comme «*Apel*» ou similaire). La présomption de consentement à l'ordonnance pénale qui résulte de l'absence de recours ne pourrait ainsi guère être maintenue.
59. Ignorer ainsi la volonté manifeste de la personne poursuivie de faire valoir son droit à un procès équitable serait au demeurant en opposition avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de laquelle les autorités judiciaires sont tenues de prendre des *mesures positives* afin de garantir le respect de l'article 6 de la CEDH (voir plus en détail aux points 70 et suivant des présentes observations écrites).
60. La Commission parvient donc à la conclusion que la directive *Interprétation* ne stipule pas à son article 3 d'obligation pour les États membres de traduire des documents essentiels des personnes poursuivies qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue de la procédure pénale; toutefois, il est nécessaire eu égard à l'objectif et au contenu des dispositions de la directive (notamment ses articles 1<sup>er</sup> et 2) d'accorder à la personne poursuivie une assistance linguistique dans le cadre de son recours contre une ordonnance pénale émise selon une procédure sommaire, afin de garantir de manière

«concrète et effective» le respect du droit, garanti par la directive, à l'assistance d'un interprète dans le cadre d'un procès équitable.

61. Il convient donc d'interpréter les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la directive *Interprétation* en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions légales d'un État membre telles que celles en cause dans la procédure au principal, selon lesquelles un recours contre une ordonnance pénale ne peut être valablement formé que dans la langue du tribunal par une personne poursuivie qui ne maîtrise pas la langue du tribunal.

### **3. Sur la deuxième question préjudicielle**

62. La juridiction de renvoi demande en substance par sa deuxième question préjudicielle si la directive *Information* s'oppose à une disposition de droit national selon laquelle une personne poursuivie est amenée à désigner un mandataire auquel le tribunal peut signifier une ordonnance pénale avec pour conséquence que le délai pour introduire un recours commence à courir dès la signification à celui-ci et qu'il est en fin de compte sans importance de savoir si la personne poursuivie a eu du tout connaissance de l'accusation. La juridiction de renvoi se réfère aux dispositions de l'article 2, de l'article 3, paragraphe 1, sous c), de l'article 6, paragraphes 1 et 3, de ladite directive.

#### 3.1. La directive *Information* et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

63. Cette directive a pour but de définir des règles minimales applicables au droit des personnes poursuivies d'être informées de leurs droits dans le cadre des procédures pénales et de l'accusation portée contre elles. Elle définit également des règles concernant le droit des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen d'être informées de leurs droits (article 1<sup>er</sup>).
64. À cette fin, les personnes poursuivies doivent recevoir toutes les informations nécessaires sur l'accusation portée contre elles pour leur permettre de préparer leur défense et garantir le caractère équitable de la procédure (considérant 27).
65. Lorsqu'ils fournissent des informations conformément à cette directive, les États membres doivent veiller à ce que les personnes poursuivies disposent, le cas échéant,

d'une traduction ou d'une interprétation dans une langue qu'elles comprennent, conformément aux normes énoncées dans la directive *Interprétation* (considérant 25).

66. Cette directive s'appuie sur les droits énoncés dans la charte, et notamment ses articles 6, 47 et 48, en développant les articles 5 et 6 de la CEDH tels qu'ils sont interprétés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte, et tend notamment à promouvoir le droit à la liberté, le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Ses dispositions doivent être interprétées et mises en œuvre de manière cohérente avec les droits garantis par la CEDH tels qu'ils sont interprétés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir considérants 14, 41 et 42).
67. Les règles minimales établies par la directive peuvent être étendues par les États membres afin d'assurer un niveau de protection plus élevé également dans les situations qu'elle ne prévoit pas explicitement. Le niveau de protection ne devrait jamais être inférieur aux normes établies par la CEDH ou la charte (considérant 40).
68. La clause de non-régression de l'article 10 de la directive stipule par ailleurs qu'aucune disposition ne saurait être interprétée comme limitant les droits ou les garanties procédurales qui sont accordés en vertu de la charte, de la CEDH et d'autres dispositions pertinentes du droit international ou du droit de tout État membre qui procurent un niveau de protection supérieur, ni comme dérogeant à ces droits et à ces garanties procédurales.
69. La CEDH et son interprétation par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constituent donc une orientation essentielle pour la mise en œuvre concrète des règles minimales stipulées par la directive.
70. Le droit à l'information n'est pas mentionné explicitement dans la CEDH. Cependant, certains cas de jurisprudence imposent aux autorités judiciaires de prendre des *mesures positives* afin de garantir le respect de l'article 6 de la CEDH, notamment les arrêts *Padalov* (10.8.2006, requête n° 54784/00) et *Talat Tunç* (27.3.2007, requête n° 32432/96), dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que les autorités doivent informer de façon active le suspect à propos du droit à une assistance juridictionnelle gratuite.

71. L'article 5, paragraphe 2, et l'article 6, paragraphe 3, sous a), de la CEDH font obligation aux autorités judiciaires d'informer toute personne poursuivie de la nature et de la cause des accusations dont elle fait l'objet pour qu'elle comprenne les charges portées contre elle et puisse préparer convenablement sa défense (voir arrêt *Mattochia*, 25.7.2000, requête n° 23969/94, point 60). L'ampleur des informations à communiquer à la personne poursuivie dépend de la nature et de la complexité de l'affaire, car l'article 6, paragraphe 3, point b), prévoit que la personne poursuivie doit disposer «*du temps et des facilités nécessaires*» à la préparation de sa défense.
72. Le champ d'application matériel de la directive se réfère aux «*procédures pénales*» et aux procédures relatives à l'exécution «*d'un mandat d'arrêt européen*» (article 1<sup>er</sup>). Il se réfère par ailleurs à la procédure judiciaire dans les cas où une autorité administrative impose tout d'abord une sanction pour des infractions mineures et où l'imposition de cette sanction peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction compétente en matière pénale (article 2, paragraphe 2).
73. Les droits consacrés dans la directive portent spécifiquement
- sur le droit d'être informé de ses droits (article 3); il s'agit «*au minimum*» des droits procéduraux suivants: le droit à l'assistance d'un avocat; le droit de bénéficier de conseils juridiques gratuits et les conditions d'obtention de tels conseils; le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi, conformément à l'article 6; le droit à l'interprétation et à la traduction; le droit de garder le silence,
  - sur la déclaration de droits lors de l'arrestation (article 4),
  - sur la déclaration de droits dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (article 5),
  - sur le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi (article 6),
  - sur le droit d'accès aux pièces du dossier (article 7), et
  - sur le droit à la vérification du respect de ces droits (article 8).

74. Ces droits s'appliquent *rationae temporis* aux personnes poursuivies depuis le moment où elles ont connaissance du soupçon pesant sur elles jusqu'au terme définitif de la procédure pénale – et donc de manière ininterrompue depuis l'instruction, en passant par l'audience, jusqu'à la procédure de pourvoi (article 2, paragraphe 1).
75. En communiquant les informations relatives aux droits, les États membres doivent veiller à ce qu'elles soient données oralement ou par écrit, dans un langage simple et accessible, en tenant compte des éventuels besoins particuliers des personnes poursuivies vulnérables (article 3, paragraphe 2).
76. Dans le cadre du droit d'être informé de l'accusation portée contre soi, les États membres doivent veiller à ce que les personnes poursuivies soient informées de l'acte pénalement sanctionné qu'elles sont soupçonnées ou accusées d'avoir commis. Ces informations doivent être communiquées rapidement et de manière suffisamment détaillée pour garantir le caractère équitable de la procédure et permettre l'exercice effectif des droits de la défense. Au plus tard au moment où la juridiction est appelée à se prononcer sur le bien-fondé de l'accusation, des informations détaillées sur l'accusation, y compris sur la nature et la qualification juridique de l'infraction pénale, ainsi que sur la nature de sa participation, doivent être communiquées à la personne poursuivie (article 6, paragraphes 1 et 3).

### 3.2 Résolution du cas

77. Dans la procédure en présence, c'est surtout le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi (article 6) qui est pertinent. Sans doute y a-t-il lieu de considérer la signification de l'ordonnance pénale comme une forme d'information «*sur l'accusation, y compris sur la nature et la qualification juridique de l'infraction pénale, ainsi que sur la nature de la participation*» de la personne poursuivie, au sens de l'article 6, paragraphe 3.
78. La directive *Information* ne prévoit aucune possibilité de renoncer au droit d'être informé de l'accusation portée contre soi. La directive *Interprétation* prévoit certes la possibilité de renoncer dans certaines conditions (voir point 34 des présentes observations écrites) au droit à la traduction – par exemple de l'acte d'accusation ou du

jugement – (voir article 3, paragraphe 8); la personne poursuivie ne peut cependant renoncer à l'information (non traduite) en tant que telle.

79. La directive *Information* ne contient aucune disposition explicite quant à la forme sous laquelle l'«*information sur l'accusation*» (et donc une ordonnance pénale) doit être communiquée à la personne poursuivie. Cette information doit néanmoins intervenir rapidement et de manière suffisamment détaillée pour garantir le caractère équitable de la procédure et permettre l'exercice effectif des droits de la défense (article 6, paragraphe 1).
80. Or, la transmission à la personne poursuivie – sans accusé de réception – de l'ordonnance pénale par un mandataire désigné pour recevoir les significations présente les particularités suivantes:
- D'une part elle ne garantit pas la réception, ni le cas échéant sa date, de l'ordonnance pénale par la personne poursuivie. Il est dès lors possible que survienne une situation où une personne poursuivie ne se soustrayant pas par la fuite ni par un autre moyen à la justice pénale, mais ayant une résidence normale dans un État membre de l'Union, ferait sans le savoir (par exemple pour cause de défaut de remise du courrier) l'objet d'une condamnation pénale définitive par un tribunal d'un autre État membre. En effet, faute d'introduction d'un recours dans les délais requis, l'ordonnance pénale acquiert le caractère d'un jugement passé en force de chose jugée. La possibilité de déposer, en cas de dépassement de délai, une requête de «*restitution in integrum*» est sans grande utilité, car cette demande présuppose que l'empêchement ait cessé (et que la requête ait été déposée dans un délai d'une semaine après la cessation de l'empêchement). Cette requête – qui elle aussi doit être déposée dans la langue de procédure du tribunal – doit en outre présenter déjà des faits et des indices plausibles; or, s'acquitter d'une telle obligation, dès lors qu'il s'agit d'un document qui, transmis sans accusé de réception, n'a pas été reçu (ou l'a été trop tard), est tâche pratiquement impossible («*negativa non sunt probanda*»).
  - D'autre part elle ne garantit pas que la personne poursuivie bénéficie de l'intégralité du délai légal d'introduction d'un recours, le délai de deux semaines prévu à cet effet commençant à courir dès la signification au mandataire. L'efficacité de la signification, et donc l'importance de la réduction du délai d'introduction du recours

dont dispose la personne poursuivie (ce délai se trouve diminué du nombre de jours entre la signification au mandataire domicilié au siège du tribunal et la remise effective à la personne poursuivie dans l'autre État membre), relève de la seule organisation des services de remise du courrier – et échappe donc à toute influence de la personne poursuivie. Tout manque d'efficacité d'un service de remise du courrier est donc aux dépens de la personne poursuivie; or, celle-ci doit disposer *«du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense»*.

81. Une telle construction ne respecte pas l'obligation énoncée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive, puisqu'elle ne garantit ni que l'information soit fournie rapidement, ni que l'information même sur l'accusation portée soit du tout fournie, et que donc un procès équitable et l'exercice effectif des droits de la défense ne peuvent être garantis.
82. Rien ne paraît justifier cette formule du mandataire aux fins de signification; le dépôt par la personne poursuivie d'un *«mandat aux fins de signification irrévocable et écrit [...] pour trois fonctionnaires de l'Amtsgericht Laufen»* (voir l'ordonnance de renvoi) n'est - compte tenu de la détention provisoire qui menaçait sinon – pas intervenue sans atteinte à l'autonomie de la volonté de la personne poursuivie. Si l'adresse de la personne poursuivie est inconnue (ou incertaine), cette construction devient alors une signification fictive illégale. Si par contre – comme en l'espèce – l'adresse de la personne poursuivie est connue, on ne voit pas pourquoi la signification n'interviendrait pas directement à cette adresse. La simplification procédurale à laquelle cette construction du mandataire aux fins de signification vise manifestement trouve ses limites là où il est porté atteinte aux droits de la défense de la personne poursuivie tels qu'ils découlent de son droit à un procès équitable consacré à l'article 47 de la charte et à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH (voir la jurisprudence constante de la Cour, par exemple dans son arrêt dans l'affaire C-325/11, Alder, point 35 et références citées).
83. La Commission désire, cependant, signaler dans ce contexte surtout l'article 5 de la *«convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne»* entrée en vigueur le 23 août 2005 (JO C 197, 12.7.2000 p.3, ci-après la *«convention sur l'entraide judiciaire»*), et donc une règle du droit de l'Union à laquelle la juridiction de renvoi ne s'est pas référée. En vertu d'une jurisprudence constante, la Cour peut toutefois, pour fournir une réponse utile permettant à la

juridiction qui est à l'origine d'un renvoi préjudiciel de trancher le litige dont elle est saisie, prendre en considération des normes de droit de l'Union auxquelles celle-ci n'a pas fait référence.

84. Ledit article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire fait, à son paragraphe 1, obligation à chaque État membre d'envoyer directement par la voie postale aux personnes qui se trouvent sur le territoire d'un autre État membre les «*pièces de procédure*» relatives à une procédure pénale. Cette disposition s'est substituée à l'article 52 de la convention d'exécution Schengen, abrogé par l'article 2, paragraphe 2, de la convention sur l'entraide judiciaire. Alors que l'article 52, paragraphe 1, de la convention d'exécution Schengen prévoyait encore comme une simple option l'envoi direct par la voie postale («*Chacune des Parties Contractantes peut adresser les pièces de procédure directement par la voie postale aux personnes qui se trouvent sur le territoire d'une autre Partie Contractante*»), l'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire prévoit déjà un tel envoi à titre obligatoire («*envoi*»).
85. L'expression «*pièces de procédure*» n'est pas définie dans la convention sur l'entraide judiciaire. Toutefois, le «*rapport explicatif*» concernant cette convention (JO C 379, 29.12.2000, p. 7) stipule que cette expression doit être interprétée au sens large et qu'il convient de considérer qu'elle couvre les citations et les décisions judiciaires. Une ordonnance pénale doit ainsi, en tout état de cause, être considérée comme une pièce de procédure au sens de l'article 5.
86. Il ne peut être dérogé au principe de l'envoi direct par la poste qu'en présence des conditions visées au paragraphe 2 de l'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire (l'envoi doit, dans un tel cas d'exception, avoir lieu «*par l'intermédiaire des autorités compétentes de l'État membre requis*»). Ces exceptions ne concernent toutefois que les cas où l'envoi par la poste n'est pas possible ou pas opportun (lorsque l'adresse de la personne à qui la pièce est destinée est inconnue ou incertaine; lorsque les règles de procédure applicables de l'État membre requérant exigent une preuve de la remise de la pièce à son destinataire autre que celle qui peut être obtenue par la voie postale; lorsque la pièce n'a pas pu être remise par la voie postale; ou lorsque l'État membre requérant a des raisons légitimes de croire que la voie postale se révélera inefficace ou est inappropriée).

87. Il s'ensuit en résumé que lorsque l'adresse de la personne poursuivie à qui la pièce est destinée est connue, l'ordonnance pénale doit lui être envoyée directement par la voie postale. Si cet envoi direct n'est pas possible, l'envoi doit avoir lieu par l'intermédiaire des autorités compétentes de l'État membre requis. L'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire ne prévoit pas d'autre possibilité de signification.
88. Il ne relève donc plus de la compétence de la législation nationale de définir, pour la signification de pièces de procédure relatives à une procédure pénale, d'autres règles (par exemple désignation d'un mandataire aux fins de signification) que celles prévues par l'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire.
89. Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle qu'il convient d'interpréter les dispositions combinées des articles 2, 3 et 6 de la directive *Information* et de l'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire en ce sens qu'elles s'opposent à des dispositions légales d'un État membre telles que celles en cause dans la procédure au principal, selon lesquelles les pièces de procédure, en l'occurrence une ordonnance pénale, destinées à une partie ayant son domicile ou sa résidence habituelle dans un autre État membre sont signifiées par voie de mandataire aux fins de signification, dès lors que le délai pour introduire un recours commence à courir dès la signification à ce mandataire et qu'il n'est en fin de compte pas garanti que la personne poursuivie ait du tout connaissance de l'accusation ou, si elle a ainsi connaissance de l'accusation, qu'il lui reste suffisamment de temps pour exercer ses droits de la défense.

### **III. PROPOSITION DE RÉPONSE**

90. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

1. **Il convient d'interpréter les articles 1er et 2 de la directive *Interprétation* en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions légales d'un État membre telles que celles en cause dans la procédure au principal, selon lesquelles un recours contre une ordonnance pénale émise dans le cadre d'une procédure simplifiée sans débats contradictoires ne peut être valablement formé que dans la langue du tribunal par une personne poursuivie qui ne maîtrise pas la langue du tribunal.**
  
2. **Il convient d'interpréter les dispositions combinées des articles 2, 3 et 6 de la directive *Information* et de l'article 5 de la convention sur l'entraide judiciaire en ce sens qu'elles s'opposent à des dispositions légales d'un État membre telles que celles en cause dans la procédure au principal, selon lesquelles les pièces de procédure, en l'occurrence une ordonnance pénale, destinées à une partie ayant son domicile ou sa résidence habituelle dans un autre État membre sont signifiées par voie de mandataire aux fins de signification, dès lors que le délai pour introduire un recours commence à courir dès la signification à ce mandataire et qu'il n'est en fin de compte pas garanti que la personne poursuivie ait du tout connaissance de l'accusation ou, si elle a ainsi connaissance de l'accusation, qu'il lui reste suffisamment de temps pour exercer ses droits de la défense.**

[signé électroniquement]

Rudi TROOSTERS

[signé électroniquement]

Wolfgang BOGENSBERGER

Agents de la Commission