CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME VERICA TRSTENJAK
présentées le 3 mai 2007 [1]

I — Introduction

1. En l'espèce, le Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) a déféré à la Cour cinq questions à titre préjudiciel, relatives à l'interprétation du règlement, abrogé entretemps, (CEE) nº 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits [2].

2. Le litige au principal oppose l'entreprise ZF Zefeser — Importação e Exportação de Produtos Alimentares L^da (ci-après «ZF Zefeser») et les autorités douanières portugaises sur la question de la légalité d'un acte de liquidation rectificatif, en vertu duquel ZF Zefeser devait acquitter a posteriori des droits de douane non perçus. Tandis que, selon ZF Zefeser, l'expiration, survenue dans l'intervalle, du délai normal de prescription visé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement fait obstacle au recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation, l'administration douanière invoque la disposition dérogatoire de l'article 3, selon laquelle ce délai n'est pas applicable lorsque les autorités compétentes constatent que c'est par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives qu'elles n'ont pas été en mesure de déterminer le montant exact des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus à l'égard de la marchandise en cause. Pour la douane, le délai pertinent est donc le délai de prescription de dix ans prévu par le droit national.

3. En substance, le litige porte sur la question de savoir quelle est l'instance compétente pour déterminer, avec effet juridique sur le droit communautaire, si un comportement donné d'un débiteur doit être considéré comme un «acte passible de poursuites judiciaires répressives» au sens de l'article 3 du règlement nº 1697/79. Cette compétence est revendiquée par les autorités douanières portugaises, qui se prévalent de la lettre et de l'économie des dispositions précitées. En revanche, ZF Zefeser objecte qu'une telle interprétation est incompatible avec les principes de la sécurité juridique et

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO L 197, p. 1.

de la présomption d'innocence, qui présupposent une condamnation définitive prononcée par une juridiction pénale.

Toutefois, cette action ne peut plus être engagée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte du montant primitivement exigé du redevable, ou, s'il n'y a pas eu de prise en compte, à compter de la date de la naissance de la dette douanière relative à la marchandise en cause.»

II — Cadre normatif

A — *Droit communautaire*

1. Réglementation applicable avant l'entrée en vigueur du code des douanes communautaire

5. L'article 3 du règlement n° 1697/79 prévoyait une dérogation à ce délai normal de prescription de trois ans:

4. Pour la période comprise entre le 1er juillet 1980 et le 31 décembre 1993, les délais de prescription des actions en recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation étaient fixés par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1697/79, qui énonçait:

«Lorsque les autorités compétentes constatent que c'est par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives qu'elles n'ont pas été en mesure de déterminer le montant exact des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus à l'égard de la marchandise en cause, le délai prévu à l'article 2 n'est pas applicable.

«Lorsque les autorités compétentes constatent que tout ou partie du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus pour une marchandise déclarée pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits n'a pas été exigé du redevable, elles engagent une action en recouvrement des droits non perçus.

Dans ce cas, l'action en recouvrement des autorités compétentes s'exerce conformément aux dispositions en vigueur en la matière dans les États membres.»

2. Code des douanes

6. Le règlement nº 1697/79 a été abrogé par le règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [3] (ci-après le «code des douanes»), entré en vigueur le 1er janvier 1994 [4], dont l'article 221, paragraphe 3, énonce:

«La communication au débiteur ne peut plus être effectuée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière. Toutefois, lorsque c'est par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives, que les autorités douanières n'ont pas été en mesure de déterminer le montant exact des droits légalement dus, ladite communication est, dans la mesure prévue par les dispositions en vigueur, effectuée après l'expiration dudit délai de trois ans.»

B — *Droit national*

7. En vertu de l'article 34, paragraphe 1, du code de procédure fiscale (Código de Processo Tributário), dans sa version résultant du décret-loi nº 154/91, du 23 avril 1991, applicable au moment des faits à l'origine du litige au principal, l'administration fiscale portugaise disposait d'un délai de dix ans pour recouvrer a posteriori des prélèvements à l'importation, lorsque le montant des droits n'avait pas pu être initialement déterminé de façon correcte du fait d'un acte frauduleux.

III — Cadre factuel, litige au principal et questions préjudicielles

8. En octobre 1993, un navire en provenance de Turquie a débarqué dans le port portugais de Setúbal une certaine quantité d'huile destinée à l'entreprise ZF Zefeser, tandis que le reste de la cargaison d'huile était déclaré en transit vis-à-vis des autorités douanières. Le navire a ensuite repris sa route en direction de Ceuta (Espagne), où il était censé débarquer l'huile restante. Or, d'après des informations transmises par les autorités espagnoles, le bateau est en réalité arrivé à destination sans cette cargaison.

9. Sur la base de ces informations, la douane de Setúbal a adressé à ZF Zefeser un acte de liquidation portant rectification des droits

3 — JO L 302, p. 1.

4 — Voir article 251, paragraphe 1, dudit règlement.

dus le 9 avril 1997, c'est-à-dire plus de trois ans après les faits ayant donné lieu à la naissance de la dette douanière. Par ailleurs, l'administration douanière ayant déposé une plainte le 18 mars 1997, une enquête a été ouverte contre les dirigeants de l'entreprise pour contrebande, falsification de documents, escroquerie et association de malfaiteurs.

10. Parallèlement à la procédure pénale, ZF Zefeser a contesté l'acte de liquidation devant les tribunaux portugais compétents en matière fiscale, en invoquant en particulier la prescription de la dette douanière. Son recours a été rejeté par le Tribunal Tributário de Primeira Instância, au motif que le délai de prescription applicable était celui de dix ans et non celui de trois ans, du fait de la commission d'actes passibles de poursuites judiciaires répressives.

11. Ce jugement a été annulé pour forclusion le 12 octobre 2004 par le Tribunal Central Administrativo. En effet, cette juridiction a considéré applicable le délai de prescription de trois ans, dans la mesure où le jugement pénal du Tribunal Judicial de Setúbal du 10 janvier 2001, qui avait relaxé les prévenus pour insuffisance de preuves, avait été confirmé et rendu définitif par le Supremo Tribunal de Justiça.

12. Par la suite, l'arrêt administratif du Tribunal Central Administrativo a été attaqué par le ministère des Finances portugais devant le Supremo Tribunal Administrativo.

13. La juridiction de renvoi se demande s'il est conforme au droit communautaire d'écarter l'application du délai normal de prescription qui est de trois ans, lorsqu'il existe uniquement des indices de la commission d'une infraction pénale, qui ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête pénale n'ayant cependant pas débouché sur une condamnation judiciaire. Elle se demande en particulier si une interprétation extensive de l'article 3 du règlement nº 1697/79 pourrait porter atteinte aux droits du débiteur en permettant à l'administration d'étendre démesurément, par le biais d'un dépôt de plainte, le délai d'une action en recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation.

14. Considérant que l'interprétation dudit article 3 du règlement nº 1697/79 est litigieuse, le Supremo Tribunal Administrativo a décidé de déférer à la Cour les questions suivantes à titre préjudiciel:

«1) Au sens de l'article 3 du règlement (CEE) nº 1697/79 du Conseil, du

24 juillet 1979, la qualification d'"acte passible de poursuites judiciaires répressives' est-elle la seule qualification retenue par l'autorité douanière ou bien celle-ci doit-elle être la qualification retenue par la juridiction pénale compétente?

2) Dans cette seconde hypothèse, de simples poursuites engagées par l'autorité pénale compétente (dans le cas portugais, le ministère public) sont-elles suffisantes ou bien est-il nécessaire que le débiteur soit condamné dans la procédure pénale en cause?

3) Dans cette dernière hypothèse également, convient-il de tirer des conclusions différentes selon que le juge relaxe le débiteur au bénéfice du doute et selon qu'il le relaxe parce qu'il a été établi que le débiteur n'a pas commis l'infraction en cause?

4) Si le ministère public décide de ne pas poursuivre le débiteur parce qu'il considère qu'il n'y a pas d'indice d'acte passible de poursuites judiciaires répressives, quelles conséquences doit-on en tirer? Une telle décision s'oppose-t-elle à l'ouverture d'une action en recouvrement des droits non perçus?

5) Si le ministère public ou la juridiction pénale elle-même décide de classer l'affaire en raison de la prescription des poursuites pénales, cette décision s'oppose-t-elle à l'ouverture de ladite procédure en recouvrement des droits non perçus?»

IV — Procédure devant la Cour

15. L'ordonnance de renvoi du 11 janvier 2006 a été inscrite le 6 février 2006 au registre du greffe de la Cour.

16. ZF Zefeser, le gouvernement portugais, l'Irlande et la Commission des Communautés européennes ont présenté des observations écrites dans le délai imparti par l'article 23 du statut de la Cour de justice.

17. Les représentants des parties à la procédure écrite étaient présents à l'audience du 1^er mars 2007 et ont formulé des observations orales.

V — Principaux arguments des parties

A — *Première et deuxième questions*

18. Tant le gouvernement portugais et l'Irlande que la Commission invoquent la règle énoncée à l'article 2 du règlement nº 1697/79, en vertu duquel la qualification d'un comportement en tant qu'«acte passible de poursuites judiciaires répressives» incombe uniquement aux autorités douanières nationales. Ils font valoir que cette thèse est étayée par le contexte systémique des dispositions de l'article 3 dudit règlement et par son libellé, qui n'exige aucune condamnation de l'intéressé. En outre, ils renvoient à l'arrêt Meico-Fell [5], dans lequel la Cour a déclaré que les autorités douanières étaient responsables du recouvrement a posteriori des prélèvements à l'importation.

19. ZF Zefeser y objecte qu'un acte ne peut être qualifié d'infraction pénale que s'il a été constaté comme tel dans un arrêt devenu définitif. C'est seulement ensuite qu'un recouvrement a posteriori de droits peut se référer à des violations supposées du droit pénal. Les principes de la sécurité juridique et de la présomption d'innocence interdisent de prendre pour base du recouvrement a posteriori les appréciations juridiques des autorités douanières et du ministère public.

5 — Arrêt du 27 novembre 1991 (C-273/90, Rec. p. I-5569).

B — *Troisième question*

20. En ce qui concerne les conséquences à tirer en cas de relaxe, le gouvernement portugais et l'Irlande font valoir qu'il s'agit seulement de la commission d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives et non de l'issue d'une procédure pénale.

21. En revanche, la Commission estime que le délai visé à l'article 3 du règlement nº 1697/79 ne saurait être applicable en l'espèce, étant donné que l'existence d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives n'a pas pu être prouvée dans le cadre des procédures pénales engagées contre les dirigeants de ZF Zefeser.

22. ZF Zefeser partage cet avis et soutient également que le principe de l'unité de l'ordre juridique s'oppose à l'adoption de deux décisions contradictoires, à savoir une relaxe sur le plan pénal et une condamnation dans le domaine du droit douanier.

C — *Quatrième et cinquième questions*

23. Le gouvernement portugais et l'Irlande ainsi que la Commission renvoient à leur réponse à la première question préjudicielle, selon laquelle seule la décision des autorités douanières est déterminante. Par conséquent, ils estiment que l'absence de poursuites pénales ou la clôture de la procédure ne sont pas en contradiction avec un recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation après l'expiration du délai normal de prescription de trois ans.

24. ZF Zefeser considère que la quatrième question préjudicielle n'est pas nécessaire pour la décision à rendre dans le litige au principal, puisque des enquêtes ont été ouvertes en l'espèce. En ce qui concerne la cinquième question, elle propose d'y répondre à la lumière du principe de la présomption d'innocence, en ce sens que le classement de poursuites pénales fait obstacle à un recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation.

VI — Appréciation juridique

A — *Remarques préliminaires*

25. En droit communautaire, les articles 2, paragraphe 1, et 3 du règlement n° 1697/79 ainsi que l'article 221, paragraphes 3 et 4, du code des douanes fixent les délais dans lesquels les autorités compétentes peuvent engager une action en recouvrement a posteriori des droits non perçus auprès du redevable. Ces dispositions ne sont donc pas uniquement des règles procédurales, mais contiennent des délais de prescription relevant du droit matériel, dont l'expiration entraîne des conséquences sur le fond du droit, en vertu de la réglementation douanière de la Communauté, à savoir l'extinction de la dette douanière [6].

26. D'une façon générale, il est de jurisprudence constante que les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, à la différence des règles de fond qui sont habituellement interprétées comme ne visant pas des situations acquises antérieurement [7]. Pour déterminer quelles sont les dispositions applicables au recouvrement a posteriori, la date à prendre en compte est celle de l'acceptation de la déclaration en douane. Par conséquent, pour une déclaration acceptée avant le 1^er janvier 1994, le recouvrement a posteriori est régit

6 — Arrêt du 23 février 2006, Molenbergnatie (C-201/04, Rec. p. I-2049, points 39 à 41).

7 — Arrêts du 6 juillet 1993, CT Control (Rotterdam) et JCT Benelux/Commission (C-121/91 et C-122/91, Rec. p. I-3873, point 22); du 7 septembre 1999, De Haan (C-61/98, Rec. p. I-5003, point 13); du 14 novembre 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Rec. p. I-10433, point 29), et Molenbergnatie, précité, point 31.

par l'article 2 du règlement nº 1697/79 [8]. Tel est le cas en l'espèce, puisque le règlement précité était encore en vigueur à l'époque des faits à l'origine du litige au principal — c'est-à-dire lorsque l'importation initiale de l'huile a eu lieu dans le port de Setúbal en octobre 1993 et que le reste de la cargaison a été déclaré en transit auprès de la douane portugaise.

27. Dans le litige au principal, il y a donc lieu d'appliquer les règles de fond établies par la réglementation applicable avant l'entrée en vigueur du code des douanes et les règles de procédure dudit code.

B — *Examen des questions préjudicielles*

1. Sur la première question préjudicielle

28. La demande de décision préjudicielle de la juridiction nationale de renvoi nous amène à examiner des aspects essentiels du droit national de la procédure et de l'organisation de l'État. La principale question qui se pose est celle des effets juridiques des décisions des organes nationaux chargés des poursuites pénales sur le droit douanier communautaire, un domaine du droit qui, après la réalisation de l'union douanière de la Communauté, relève aujourd'hui principalement de la compétence législative exclusive de celle-ci [9], mais qui est surtout appliqué par les autorités nationales au travers de ce que l'on appelle l'exécution administrative directe du droit communautaire par les États membres [10].

a) Recevabilité

29. Il est tout d'abord nécessaire de rappeler que, dans le cadre d'une procédure préjudicielle au titre de l'article 234 CE, seule la question posée par le juge national concernant la validité ou l'interprétation du droit communautaire peut être recevable. En revanche, la Cour ne peut pas se prononcer

8 — Hampel, H., «Die Nacherhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex», *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, nº 3 (2000), p. 110. Scheuer, P., «Die Verjährung im gemeinschaftlichen Versandverfahren», *Recht der internationalen Wirtschaft*, nº 12 (1994), p. 1038, fait observer que ni le code des douanes ni le règlement (CEE) nº 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du code des douanes (JO L 253, p. 91), ne prévoient de rétroactivité. Les situations «anciennes» doivent donc être résolues en vertu du principe «tempus regit actum». Cela signifie que les effets juridiques d'une situation doivent être appréciés en fonction de la disposition juridique en vigueur au moment des événements litigieux.

9 — Sack, J., dans Dauses, M. (éd.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. II., point 13.

10 — Streinz, R., *Europarecht*, 5e édition, Heidelberg, 2001, point 479; Galera Rodrigo, S., *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid, 1995, p. 167 à 175; Stettner, R., dans Dauses, M., précité (note 9), B. III., point 11; Voß, R., dans Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, article 135 CE, point 4 (complément janvier 2004), ainsi que Schütz, H.-J., Bruha, T., et König, D., *Casebook Europarecht*, Munich, 2004, p. 294.

sur des questions d'interprétation ou de validité du droit national [11].

30. L'interprétation du règlement n° 1697/79 relève incontestablement de la compétence de la Cour. En effet, selon l'article 234, premier alinéa, sous b), CE, le droit communautaire englobe les actes pris par les institutions de la Communauté, qui comprennent également l'ensemble du droit communautaire dérivé élaboré par les institutions. En revanche, la notion peu précise d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives», qui figure à l'article 3 du règlement n° 1697/79, soulève la question de savoir si elle peut être interprétée par la Cour ou si son interprétation relève au contraire de la compétence d'instances nationales, en raison de son lien systémique avec le droit pénal matériel ou le droit de la procédure pénale.

31. Dans l'arrêt Meico-Fell [12], la Cour a déclaré que la notion d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives» vise uniquement les actes qui, selon l'ordre juridique de l'État membre dont les autorités compétentes réclament un recouvrement a posteriori, peuvent être qualifiés d'infractions au sens du droit pénal national [13]. Ce faisant, la Cour a suivi, pour l'essentiel, l'opinion de l'avocat général Van Gerven, qui voyait dans cette formulation un renvoi implicite [14] au droit des États membres. Dans les conclusions qu'il a prononcées dans cette affaire, l'avocat général a indiqué qu'il convient de déterminer s'il y a «acte passible de poursuites judiciaires répressives sur la base du droit national applicable. À cet égard, il a toutefois souligné que des critères d'interprétation uniformes, fournis par la Cour, doivent être appliqués [15].

32. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, les termes d'une disposition de droit communautaire qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver une interprétation autonome, qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause. En l'absence d'un renvoi exprès, l'application du droit communautaire peut impliquer, le cas échéant, une référence au droit des États membres, lorsque le juge communautaire ne peut déceler dans le droit communautaire ou

11 — Cela résulte de la mission qui lui a été confiée à l'article 220, premier alinéa, CE, qui est d'assurer, dans le cadre de sa compétence, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité CE. Voir arrêts du 15 juillet 1964, Costa (6/64, Rec. p. 1141, 1268), et du 12 juillet 1984, Klopp (107/83, Rec. p. 2971, point 14).

12 — Précité note 5, point 13.

13 — Ibidem, point 12.

14 — Fabian, F., «Erstattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft», *Studien zum internationalen Wirschaftsrecht und Atomenergierecht*, tome 91, p. 130, voit également dans cette notion un renvoi implicite au droit national dont il découle que le droit national a un effet d'interprétation au sein du droit communautaire.

15 — Conclusions de l'avocat général Van Gerven du 26 septembre 1991 dans l'affaire Meico-Fell, précitée, point 5.

dans les principes généraux du droit communautaire les éléments lui permettant d'en préciser le contenu et la portée par une interprétation autonome [16].

33. Les renvois de cette nature sont particulièrement indispensables quand, dans un domaine spécifique, la Communauté n'a pas élaboré de terminologie uniforme pour le droit communautaire parce qu'elle n'a pas exercé sa compétence législative [17] ou même parce qu'elle en est dépourvue. Ces renvois constituent donc une conséquence des principes de la compétence d'attribution limitée et de la subsidiarité, inhérents au droit communautaire, visés à l'article 5 CE [18]. De même, dans l'arrêt Meico-Fell, précité, la Cour a déclaré — étant donné que la notion d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives» risquait de conduire à des résultats différents, en raison du contenu des dispositions des droits pénaux des États membres — que, en l'état du droit communautaire de l'époque, les qualifications pénales d'un comportement déterminé n'étaient pas harmonisées et relevaient, partant, du droit national [19].

34. Cependant, la deuxième affirmation de l'avocat général Van Gerven, selon laquelle les instances nationales sont liées par les critères posés par la Cour lors de l'interprétation du droit national, nous paraît avoir plus de pertinence pour la solution à apporter au présent litige [20].

35. Nous comprenons cette affirmation en ce sens que le fait qu'une norme du droit

16 — Arrêt du Tribunal du 18 décembre 1992, Díaz García/Parlement (T-43/90, Rec. p. II-2619, point 36). Au point 37 de cet arrêt, le Tribunal a déclaré, à propos de la notion d'«obligation alimentaire légale» visée à l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut des fonctionnaires, que ni le droit communautaire ni le statut des fonctionnaires ne fournissent au juge communautaire des indications lui permettant de préciser, par une interprétation autonome, le contenu et la portée de l'obligation alimentaire légale permettant d'attribuer à un fonctionnaire le bénéfice de l'allocation pour enfant à charge conformément à l'article 2, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut. Il y avait lieu, par conséquent, d'identifier l'ordre juridique national auquel était soumis le requérant et de rechercher si ce dernier lui imposait, à l'égard des enfants de sa concubine, une obligation alimentaire légale au sens du statut.

17 — Fabian, F., précité (note 14), affirme au sujet du droit du remboursement/du droit de la remise et du droit du recouvrement a posteriori que, bien que la Communauté ait légiféré dans ces matières de façon uniforme par des règlements, les différents droits nationaux des États membres produisent des effets sur certaines parties du droit communautaire du remboursement/de la remise et du recouvrement a posteriori. À cet égard, il convient selon cet auteur de distinguer deux catégories d'effets du droit national dans des domaines réglementés: d'une part, le droit national peut produire un effet par le biais d'un renvoi concret et, d'autre part, il peut avoir un effet complémentaire au moyen d'un renvoi général. Les deux types d'effets peuvent aussi être présents de façon cumulative, comme dans le cas du droit du remboursement/de la remise et du droit du recouvrement a posteriori. À titre d'exemple, l'auteur invoque l'article 3 du règlement nº 1697/79 et la disposition qui lui a succédé, à savoir l'article 221, paragraphe 3, deuxième phrase, du code des douanes. Gellert, L., «Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes», *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 80e année (2004), nº 6, p. 187, estime que le code des douanes donne aux autorités nationales la possibilité de continuer à appliquer les dispositions du code des impôts. Cette possibilité résulte, en premier lieu, d'un renvoi direct au droit national par les dispositions du code des douanes, en second lieu, de la compétence transférée aux autorités douanières leur permettant de régler elles-mêmes certaines modalités et, enfin, de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation dans les cas où le code des douanes emploie des notions juridiques floues dont le sens n'y est pas précisé.

18 — Witte, P., et Wolffgang, H.-M., *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, 4e édition, Herne, Berlin, 2003, p. 35, font valoir que le Conseil de l'Union européenne et la Commission sont des organes exécutifs qui ne sont habilités à agir que dans le cadre d'habilitations strictes des traités et qui ne possèdent pas la marge d'appréciation étendue du législateur national.

19 — Arrêt précité note 5, point 12.

20 — Conclusions dans l'affaire Meico-Fell, précitées note 15, point 5.

communautaire renvoie au droit des États membres ne saurait avoir pour effet de soustraire totalement le droit national à l'influence du droit communautaire. Au contraire, nous pensons que le droit national doit s'en tenir au cadre que lui fixe le droit communautaire par le biais du renvoi implicite. A fortiori, il doit en aller de même, selon nous, lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'une question de droit pénal matériel, mais uniquement de la signification, en droit procédural, de la notion d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives». En effet, cette notion concerne les effets juridiques de décisions prises par le ministère public ou par le juge dans le cadre du procès pénal sur la mise en œuvre pratique de la procédure de recouvrement a posteriori par les autorités des États membres.

36. Contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire Meico-Fell, ce n'est pas l'absence de pouvoir répressif de la Communauté (jus puniendi) [21] qui fait obstacle à une interprétation de cette notion par la Cour, mais le pouvoir d'organisation ou la souveraineté administrative des États membres en matière d'application du droit communautaire. Cela signifie que, en l'absence de droit procédural général de la Communauté, les États membres sont habilités à désigner les organes administratifs [22] et juridictionnels [23] compétents pour appliquer le droit communautaire au niveau étatique. Toutefois, cette souveraineté administrative ne délie pas les États de l'obligation de respecter certains impératifs qui leur sont imposés par le droit communautaire et, en premier lieu, le principe de l'efficacité, d'après lequel le droit communautaire doit avoir la plus grande efficacité possible lors de sa transposition [24].

21 — Comme l'indique l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans ses conclusions du 26 mai 2005 dans l'affaire Commission/Conseil (arrêt du 13 septembre 2005, C-176/03, Rec. p. I-7879, points 27 et suiv.), un large consensus s'est également dégagé sur le fait qu'il n'existe pas dans le droit communautaire de pouvoir, exprès ou implicite, permettant de sanctionner pénalement. Il cite, à cet égard, l'arrêt du 11 novembre 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595, point 27), selon lequel le pouvoir répressif relève en principe de la compétence des États membres. Dans ses arrêts du 16 juin 1998, Lemmens (C-226/97, Rec. p. I-3711, point 19), et du 24 novembre 1998, Bickel et Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637, point 17), la Cour a elle aussi affirmé que la législation pénale et les règles de procédure pénale relèvent en principe de la compétence des États membres. Par ailleurs, il est établi que la Communauté peut contraindre les États membres, conformément au principe de la coopération loyale énoncé à l'article 10 CE, à sanctionner pénalement les comportements portant atteinte à l'ordre juridique communautaire. Voir, au sujet de l'évolution de la jurisprudence relative à l'obligation des États membres de sanctionner les violations du droit communautaire, les arrêts de la Cour du 2 février 1977, Amsterdam Bulb (50/76, Rec. p. 137) du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965), et du 8 juillet 1999, Nunes et de Matos (C-186/98, Rec. p. I-4883, point 14).

22 — Voß, R., précité (note 10), article 135 CE, points 4 et 9; Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1ère édition (1999), article 10, p. 377, point 24, parle du «principe de l'application des réglementations nationales relatives à la procédure et au déroulement des procès», en vertu duquel l'application du droit communautaire se fait en fonction du droit national, en particulier du droit de la procédure administrative et de l'organisation administrative, lorsque le droit communautaire ne contient aucune règle à cet égard.

23 — Lenaerts, K., Arts, D., et Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2e édition, Londres, 2006, p. 83, point 3-001, font observer que le droit communautaire est appliqué principalement par les juridictions des États membres. Puisque la Communauté ne dispose pas d'un droit procédural propre, il incombe à l'ordre juridique de chaque État membre d'établir la compétence judiciaire et les règles de procédure concernant l'application des droits subjectifs conférés aux individus par le droit communautaire. Voir, à cet égard, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989, point 5) et Comet (45/76, Rec. p. 2043, point 13); du 14 décembre 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599, point 12); du 20 septembre 2001, Courage et Crehan (C-453/99, Rec. p. I-6297, point 29); du 11 septembre 2003, Safalero (C-13/01, Rec. p. I-8679, point 49), et du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271, point 39).

24 — En vertu du principe de l'autonomie procédurale, les modalités de la procédure relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre, mais elles ne peuvent pas être moins favorables que celles qui régissent les situations internes de même nature (principe d'équivalence) et ne peuvent rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) [voir, en ce sens, arrêts Peterbroeck, précité note 23, point 12; du 16 mai 2000, Preston e.a., C-78/98, Rec. p. I-3201, point 31; du 7 janvier 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, points 65 et 67, et Unibet, précité note 23, point 43].

37. L'application uniforme du droit douanier est non seulement nécessaire, en raison de la grande importance de l'union douanière pour la Communauté en matière d'intégration politique et d'économie [25], mais elle est également capitale pour préserver les principes de l'État de droit dans la relation entre les autorités et le citoyen. En effet, la forclusion et les délais de prescription visent à garantir la sécurité juridique et à protéger tant le redevable que les autorités [26]. Selon nous, compte tenu de ces aspects décisifs et pour garantir l'application uniforme du droit communautaire ainsi que l'égalité de traitement des redevables, qui constitue l'un des objectifs du règlement n° 1697/79 (supra, point 4), l'autonomie procédurale des États membres doit être mise en retrait pour parvenir à uniformiser le droit douanier de la Communauté [27].

38. En conséquence, le Supremo Tribunal Administrativo a déféré à la Cour une question d'interprétation du droit communautaire portant sur la signification, en droit procédural, de la notion juridique imprécise d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives», la Cour étant compétente pour y répondre dans le cadre d'une procédure préjudicielle au titre de l'article 234, premier alinéa, sous b), CE.

b) Interprétation du règlement n° 1697/79

i) Interprétation littérale

39. Comme la Cour l'a déjà relevé à plusieurs reprises, la nécessité d'une interprétation uniforme des règlements communautaires impose d'interpréter et d'appliquer

25 — Si, dès l'origine, les objectifs de la Communauté allaient au-delà de l'instauration d'une union douanière entre les États membres, l'importance de celle-ci ressort clairement du fait qu'elle figure toujours au premier rang des politiques citées. Elle constitue le point de cristallisation de la quasi-totalité des autres objectifs et politiques. Même après la création de l'Union européenne et du marché intérieur, rien n'a changé à cet égard, cependant, l'union douanière s'est maintenant intégrée au marché intérieur et à la politique commerciale, ce qui est considéré comme un signe de l'avancement de l'intégration. Sans union douanière, ni une politique commune des transports ni une politique agricole commune ne sont possibles. Sans union douanière, il ne peut pas non plus y avoir de libre circulation des personnes et des services. La libre circulation des marchandises impose la libre circulation des capitaux, tout au moins dans la mesure où les livraisons de marchandises doivent être payées. Une application non uniforme du droit douanier entraîne une altération des flux commerciaux et nuit ainsi aux intérêts financiers de la Communauté, d'autant plus que les droits de douane et les droits d'effet équivalent ne sont plus encaissés au niveau national, mais sont affectés à la Communauté en vue du financement de ses missions (voir, à ce propos, Sack, J., précité note 9, points 6 à 8).

26 — Voir arrêts du 10 juillet 1997, Palmisani (C-261/95, Rec. p. I-4025, point 28); du 17 juillet 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Rec. p. I-4085, point 48) et du 15 septembre 1998, Spac (C-260/96, Rec. p. I-4997, point 19).

27 — Schwarze, J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, tome II, 1re édition, Baden-Baden, 1988, p. 1058 et suiv., indique à juste titre que l'un des objectifs du législateur communautaire avec l'adoption du règlement n° 1697/79 était justement de créer des règles procédurales uniformes à la place du droit administratif national, afin de pallier le risque de divergences dans l'application administrative.

la disposition en cause à la lumière des autres versions linguistiques [28]. L'interprétation doit donc être fondée sur la façon dont la notion litigieuse est traduite dans les différentes langues. À cet égard, quelques versions, en particulier les versions allemande et néerlandaise, dans lesquelles il est question de «Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind» et de «een strafrechtelijk vervolgbare handeling», n'indiquent pas clairement si une juridiction pénale doit être effectivement saisie, dans chaque cas d'espèce, d'une situation de fait relevant du droit pénal, ou s'il suffit que l'acte en cause soit simplement passible de sanctions pénales dans l'abstrait en vertu du droit matériel.

40. En revanche, les versions portugaise, française, espagnole, anglaise et italienne («um acto passível de procedimento judicial repressivo», «un acte passible de poursuites judiciaires répressives», «un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo», «an act that could give rise to criminal court proceedings», «un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva») renvoient clairement à la procédure judiciaire d'un procès pénal et même à l'éventualité de l'adoption de sanctions pénales, ce qui suggère qu'il ne peut y avoir d'acte passible de poursuites judiciaires répressives que lorsque des poursuites sont engagées devant une juridiction pénale et que la juridiction prononce une condamnation à la suite de l'audience de jugement. Étant donné que la formulation de ces versions linguistiques est plus précise, il convient d'en déduire que cette interprétation correspond plutôt à la volonté du législateur communautaire.

41. La formulation visiblement large employée par le législateur communautaire pour désigner le comportement punissable ne fait pas obstacle à cette interprétation. Au contraire, elle incite à penser, selon nous, que la question de savoir si l'acte en cause est punissable doit être tranchée dans chaque espèce en vertu des dispositions du droit pénal matériel et procédural de l'État membre. Cette formulation doit être replacée dans le contexte du droit communautaire de l'époque et de l'existence d'un consensus, à ce moment, concernant l'absence de pouvoir répressif de la Communauté.

ii) Interprétation systémique et téléologique

42. Les autorités douanières nationales ayant une compétence générale en matière d'action en recouvrement a posteriori de droits à l'importation ou de droits à l'exportation non encore exigés du redevable en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1697/79, le gouvernement portugais, l'Irlande et la Commission en déduisent

28 — Arrêts du 5 décembre 1967, van der Vecht (19/67, Rec. p. 445, 461); du 12 juillet 1979, Koschniske (9/79, Rec. p. 2717, point 6), et du 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Rec. p. I-1345, point 19). La Cour a relevé dans ces arrêts que la nécessité d'une interprétation uniforme des règlements communautaires exclut que le texte d'une disposition soit considéré isolément, mais exige, en cas de doute, qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues.

que les autorités douanières sont compétentes pour déterminer, avec effet sur le droit communautaire, s'il y a acte passible de poursuites judiciaires répressives.

43. Il y a lieu d'objecter que si les autorités douanières sont incontestablement compétentes pour le recouvrement a posteriori de droits non perçus en vertu des dispositions pertinentes, elles ne possèdent pas pour autant une éventuelle compétence annexe en vertu du droit communautaire pour qualifier un acte de punissable.

44. Au contraire, il ressort de la finalité et du contenu du règlement n° 1697/79 que les articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, se limitent à créer une base d'habilitation pour procéder au recouvrement. En effet, ces articles indiquent les cas dans lesquels les droits peuvent être recouvrés a posteriori à l'encontre du redevable, lorsque les autorités douanières compétentes constatent que le recouvrement initial était inexact ou incomplet [29]. Or, si les deux articles établissent la compétence desdites autorités pour constater si les conditions du recouvrement a posteriori sont remplies, ils sont muets sur les éléments à prendre en compte par ces autorités pour réaliser la constatation en question.

45. En principe, la compétence des autorités douanières dans le domaine de l'établissement des faits, qui est d'usage dans quelques États membres [30], est justifiée tant par leur proximité avec la procédure douanière que par l'expérience et les connaissances spécialisées dont elles disposent en général. Toutefois, cette compétence en matière d'enquête ne doit pas être assimilée à l'apprécia-

29 — En principe, les autorités douanières sont tenues de procéder au recouvrement a posteriori, sauf en cas d'impossibilité dans les hypothèses réglées par l'article 5, paragraphe 1, ou lorsqu'elles disposent d'un pouvoir d'appréciation en vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79.

30 — Berr, C., et Trémeau, H., *Le droit douanier communautaire et national*, 7e édition, Paris, 2006, indiquent que si, en droit français, la constatation des infractions incombe en principe aux autorités de police judiciaire, les agents des douanes disposent toutefois, pour des raisons historiques, de prérogatives étendues en matière d'enquêtes douanières (p. 509). Ces derniers peuvent notamment réaliser des enquêtes à la demande et sous la surveillance du ministère public ou du juge d'instruction. Afin de coordonner la coopération entre les autorités chargées des poursuites pénales et l'administration des douanes, un arrêté du 5 décembre 2002 a créé un «service national de douane judiciaire», rattaché au directeur général des douanes et droits indirects. Ce service a pour mission d'effectuer des enquêtes et de rassembler des preuves dans la lutte contre les infractions en matière de contributions indirectes, de contrefaçon de marques et d'infractions connexes (p. 510 et suiv.). Scheurmann-Kettner, P., *Abgabenordnung* (éd. von Karl Koch, Rolf-Detlef Scholz), 5e édition, Cologne, Berlin, Bonn, Munich, 1996, fait référence au droit allemand, en vertu duquel les autorités fiscales [Finanzamt, Hauptzollamt, Bundesamt für Finanzen und Familienkasse (Office fédéral des finances et des allocations familiales)] ont des compétences semblables à celles du ministère public en matière d'enquêtes pour la découverte d'infractions fiscales (§ 397, points 3 à 15). Des raisons importantes militent en faveur de cette limitation du monopole du ministère public pour la réalisation d'enquêtes. La recherche de délits fiscaux ne peut pas être séparée de la détermination des bases d'imposition, des tâches des autorités fiscales dans le cadre des procédures fiscales et de l'exercice de la surveillance fiscale s'agissant des droits de douane et des impôts sur la consommation. Le plus souvent, des indices révélateurs d'infractions fiscales sont découverts au cours des procédures fiscales, surtout lors de contrôles externes. Le fait que les autorités fiscales mènent également des enquêtes relevant du droit pénal fiscal permet d'éviter le doublement des dépenses administratives ainsi qu'un allongement inutile de la procédure, et l'expertise particulière des autorités fiscales est utilisée (§ 386, point 3).

tion portée sur un acte en vertu du droit pénal [31], qui est en principe réservée à la justice pénale, conformément aux traditions constitutionnelles des États membres [32]. Une interprétation contraire aboutirait à conférer aux autorités douanières et fiscales, qui font partie du pouvoir exécutif, une position quasi juridictionnelle, qui ne trouve d'assise ni dans les traditions constitutionnelles des États membres ni dans le droit communautaire.

46. Ainsi, il résulte de l'article 135 CE et de la combinaison de cette disposition du droit communautaire primaire avec les normes du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, que le système douanier et l'administration de la justice doivent rester des domaines autonomes de la souveraineté d'après la volonté du législateur communautaire [33]. L'article 135, première phrase, CE habilite le Conseil à prendre des mesures afin de renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission; la deuxième phrase précise que ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres [34]. La séparation de principe entre le système douanier et la justice pénale, telle qu'elle est prévue par le droit communautaire, est le signe que les considérations des autorités douanières sur le caractère punissable d'un acte ne peuvent pas remplacer une appréciation judiciaire [35].

31 — Faucherand, P., «La lutte contre la fraude douanière: un impératif pour l'Union européenne», *Revue du marché unique européen*, n° 1 (1995), mentionne à juste titre la délimitation des compétences entre les services d'enquête douanière et les juridictions. La mission de ces services d'enquête dans le domaine de la lutte contre les fraudes consiste à présenter aux tribunaux les preuves destinées à les convaincre de l'existence d'infractions à la législation (p. 78). En règle générale, le déclenchement d'une procédure pénale intervient à un stade avancé des investigations (p. 81); Berr, C., et Trémeau, H., précités (note 30), rappellent le principe fondamental de l'intime conviction du juge pénal en droit français (p. 541). En vertu de ce principe, il est le seul à assumer la responsabilité de l'appréciation juridique des éléments de preuve et des faits qui lui sont soumis (p. 547). Selon Scheurmann-Kettner, P., précité (note 30), § 399, points 3 et suiv., il en va de même en droit allemand. Les autorités fiscales sont tenues, dans le cadre de leur compétence, d'intervenir contre toutes les infractions punissables lorsqu'elles disposent d'indices factuels suffisants. Si les enquêtes livrent suffisamment d'éléments pour intenter une action publique, les autorités fiscales demandent au juge d'émettre une ordonnance pénale lorsque l'affaire s'y prête, autrement elles transmettent le dossier au ministère public. Voir aussi, sur le déroulement de la procédure judiciaire en droit pénal fiscal en Allemagne et en France, Bremer, H., *Das deutsche und französische Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht im Vergleich*, Baden-Baden, 2003, p. 210 et 227. Witte, P., *Zollkodex*, 3^e édition, Munich, 2002, article 221, point 8, évoque une répartition semblable des compétences en droit autrichien, car seules sont passibles de sanctions pénales les infractions financières pouvant uniquement être poursuivies devant une juridiction ou une chambre (Spruchsenat).

32 — Sánchez, P., «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (Lisbonne, du 18 au 21 mai 1994)», *Boletim de documentação e direito comparado*, n^os 59/60, année 1994, p. 453, signale au sujet de l'ordre juridique espagnol que les compétences en matière d'enquête ne doivent pas être confondues avec les fonctions juridictionnelles, car ces dernières sont réservées aux juges en vertu de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution espagnole.

33 — Avec les décisions d'Amsterdam, les règles sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures prévues par le traité de Maastricht (troisième pilier) ont été partiellement retirées du domaine de la coopération intergouvernementale pour être transférées dans le domaine de la CE. L'article 135 sur la coopération douanière a été nouvellement inséré, dans un titre à part, parmi les compétences de la Communauté. En revanche, la coopération policière et judiciaire en matière pénale continue à relever de la coopération intergouvernementale. Cette coopération s'étend aussi aux autorités douanières, conformément aux articles 29, deuxième alinéa, UE et 30, paragraphe 1, sous a), UE, dans le domaine de la poursuite des infractions pénales [voir Voß, R., précité (note 10), article 135 CE, points 2 et suiv.].

34 — Faucherand, P., précité (note 31), p. 87, souligne que, lors de la planification de mesures au niveau communautaire en vue d'améliorer la coopération entre les administrations des États membres en matière de lutte contre la fraude, il a été veillé à ce que l'activité des organes chargés des poursuites pénales et des juridictions pénales ne soit pas entravée.

35 — L'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer estime, dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Conseil (précitée note 21, point 78), que, par «administration de la justice» pénale au sens de l'article 135 CE, il faut entendre la compétence pour appliquer le droit pénal qui, sans aucun doute, revient aux juges en charge de la juridiction pénale.

47. Des réflexions semblables inspirent manifestement l'avocat général Van Gerven lorsqu'il affirme expressément, dans ses conclusions dans l'affaire Meico-Fell, qu'il incombe au juge national de déterminer, sur la base du droit national applicable, mais en appliquant des critères d'interprétation fournis par la Cour, s'il y a acte passible de poursuites judiciaires répressives [36]. Il complète ensuite cette affirmation en disant que la notion juridique litigieuse se rapporte nécessairement à des actes assortis de sanctions devant être décidées par un juge [37].

48. L'interprétation systémique et téléologique amène donc à conclure que le renvoi figurant à l'article 3 du règlement n° 1697/79 ne fait pas seulement référence au droit matériel, mais aussi au droit de la procédure pénale des États membres.

iii) Interprétation à la lumière des droits fondamentaux de la Communauté

49. Cette conclusion est confirmée par une interprétation des dispositions du règlement n° 1697/79 à la lumière des droits fondamentaux de la procédure de la Communauté et avant tout du droit à un procès équitable.

50. Selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect [38]. À cet égard, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. Dans ce cadre, la Cour a précisé que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») revêtait une signification particulière [39].

51. L'évolution ultérieure du processus européen d'intégration a entériné cette jurisprudence, à l'article 6, paragraphe 2, UE. En vertu dudit article, l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes

36 — Conclusions de l'avocat général Van Gerven dans l'affaire Meico-Fell, précitées note 15, point 5.

37 — Ibidem, point 8, bien que, comme le précise l'avocat général Van Gerven, la juridiction concernée de l'État membre ne doive pas nécessairement être une juridiction pénale.

38 — Avis 2/94, du 28 mars 1996, Rec. p. I-1759, point 33, et arrêts du 12 juillet 1957, Algera e.a./Assemblée commune de la CECA (7/56 et 3/57 à 7/57, Rec. p. 81, 117); du 12 novembre 1969, Stauder (29/69, Rec. p. 419, point 7), et du 29 mai 1997, Kremzow (C-299/95, Rec. p. I-2629, point 14).

39 — Voir, par exemple, arrêts du 14 mai 1974, Nold/Commission (4/73, Rec. p. 491); du 13 décembre 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727, point 15); du 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651, point 18), et du 28 mars 2000, Krombach (C-7/98, Rec. p. I-1935, point 25).

aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

52. À cet égard, la Cour a déclaré, à plusieurs reprises, que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires et que par suite ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences [40]. Il convient d'en déduire que les États membres sont, tout comme les institutions communautaires, directement liés par les droits fondamentaux du droit communautaire si et dans la mesure où leur activité relève du champ d'application des traités [41]. Cette condition est incontestablement remplie lorsque, comme en l'espèce, ils sont compétents pour l'application administrative du droit douanier.

53. Par ailleurs, la Cour a dit pour droit que, dès lors qu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect [42].

— Droit à un procès équitable

54. Pour répondre à la première question préjudicielle, il convient tout d'abord de

40 — Arrêts du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 8); du 13 juillet 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609, point 19); du 18 juin 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925, point 42); du 24 mars 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955, point 16); du 14 juillet 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361, point 17); et du 13 avril 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Rec. p. I-2737, point 37).

41 — Moitinho de Almeida, J. C., «Protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE», *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (éd. par Gil Carlos Rodríguez Iglesias et Diego Liñan Nogueras), Madrid, 1993, p. 113; Brosius-Gersdorf, F., *Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte — Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung*, Berlin, 2005, p. 17 à 20; Jürgensen, T., et Schlünder, I., «EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten», *Archiv des öffentlichen Rechts*, n° 2 (1996), p. 208 et suiv.; Schütz, H.-J., Bruha, T., et König, D., précités (note 10), p. 70, 294 et 883, estiment que les États membres sont liés par les droits fondamentaux du droit communautaire, si et dans la mesure où leur activité relève du «champ d'application des traités». Cela s'applique incontestablement à la mise en œuvre du droit communautaire, puisque les États membres, qui ont en général une compétence d'exécution, agissent, d'un point de vue fonctionnel, comme des «autorités communautaires»; selon Herrero de la Fuente, A., *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea — Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora, 2003, p. 229, 230 et 235, les droits fondamentaux de la Communauté peuvent être invoqués tant vis-à-vis des institutions communautaires que des institutions des États membres, lorsque celles-ci appliquent les normes du droit communautaire.

42 — Arrêts précités note 40 Bostock, point 16, et ERT, point 42.

prendre en compte l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, en vertu duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Ce droit fondamental a été formulé de façon similaire à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [43], en vertu duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. À partir de ces droits fondamentaux, la Cour de justice a expressément développé un principe général du droit communautaire, selon lequel toute personne a droit à un procès équitable [44], principe qui est applicable également en matière pénale [45].

55. Tous les États membres de l'Union européenne possèdent une organisation judiciaire complexe comportant un grand nombre de juridictions dotées de compétences et d'attributions strictement définies. Les différents systèmes judiciaires de l'Union européenne reflètent la variété des traditions juridiques des États membres. Cependant, la plupart des ordres juridiques des États membres prévoient, à côté des juridictions civiles et administratives, des juridictions pénales caractérisées par une procédure particulière d'enquête et de condamnation concernant les actes punissables. Il leur appartient de mettre en œuvre le droit de

43 — Charte proclamée le 7 décembre 2000 à Nice (JO C 364, p. 1). La charte des droits fondamentaux n'a pas été intégrée dans les traités et l'article 6, paragraphe 2, UE n'y renvoie pas non plus. Elle constitue avant tout une déclaration politique, par laquelle la Commission et le Parlement, entre autres, se sentent liés. Certes, il convient de ne pas ignorer la volonté clairement exprimée des auteurs de la charte de ne pas la doter de force juridique obligatoire, mais nous estimons cependant, comme l'avocat général Léger, que ce serait une erreur de lui dénier toute importance (voir conclusions de l'avocat général Léger du 10 juillet 2001 dans l'affaire Conseil/Hautala, arrêt du 6 décembre 2001, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, points 73 à 86). Au contraire, il faut la considérer comme la concrétisation des valeurs européennes communes. Il est donc naturel de l'invoquer pour interpréter le droit communautaire (voir, par exemple, les références à la charte des droits fondamentaux dans les conclusions des avocats généraux Albert du 1er février 2001 dans l'affaire TNT Traco, arrêt du 17 mai 2001, C-340/99, Rec. p. I-4109, point 94; Tizzano du 8 février 2001 dans l'affaire BECTU, arrêt du 26 juin 2001, C-173/99, Rec. p. I-4881, points 26 à 28; Mischo du 22 février 2001 dans l'affaire D et Suède/Conseil, arrêt du 31 mai 2001, C-122/99 P et C-125/99 P, Rec. p. I-4319, point 97; Jacobs du 14 juin 2001 dans l'affaire Pays-Bas/Parlement et Conseil, arrêt du 9 octobre 2001, C-377/98, Rec. p. I-7079, point 197; Geelhoed du 5 juillet 2001 dans l'affaire Baumbast et R, arrêt du 17 septembre 2002, C-413/99, Rec. p. I-7091, points 59 et 110, ainsi que Ruiz-Jarabo Colomer du 4 décembre 2001 dans l'affaire Überseering, arrêt du 5 novembre 2002, C-208/00, Rec. p. I-9919, point 59). Dans le même sens, voir également Poiares Maduro M., «The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights», *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, 2004, p. 306; Schmitz T., «Die Charta der Grundrechte der Europäische Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte», *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlin, 2005, p. 85, et Beyer, U., Oehme, C., et Karmrodt, F., «Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien in Unionsrecht», *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, cahier 34, novembre 2004, p. 14). Depuis peu, la charte des droits fondamentaux est également invoquée par la Cour européenne des droits de l'homme en vue d'interpréter sous un éclairage moderne les articles de la CEDH qui ont plus de 50 ans (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt Goodwin c. Royaume-Uni du 11 juillet 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VI, § 100). Dans l'arrêt Unibet, précité note 23, point 39, la Cour s'y est référée pour la première fois dans le contexte du droit à une protection juridictionnelle effective.

44 — Arrêts Krombach, précité note 39, point 26; du 17 décembre 1998, Baustahlgewebe/Commission (C-185/95 P, Rec. p. I-8417, points 20 et suiv.), et du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission (C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, point 17).

45 — Selon Haase, K., *Die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren auf europäischer Ebene*, Berlin, 2006, p. 282, le champ d'application matériel du principe du procès équitable du droit communautaire s'étend d'emblée à tous les types de procédure, en sa qualité de principe général du droit communautaire, contrairement au principe du procès équitable énoncé à l'article 6 de la CEDH, qui, selon sa formulation, est applicable uniquement aux procédures civiles et pénales. Voir arrêt du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche/Commission (85/76, Rec. p. 461, point 9), et arrêts du Tribunal du 22 octobre 1997, SCK et FNK/Commission (T-213/95 et T-18/96, Rec. p. II-1739, points 53 et suiv.) et du 14 mai 1998, Enso Española/Commission (T-348/94, Rec. p. II-1875, point 80).

sanction de l'État, tout en préservant dans le même temps les droits de la personne faisant l'objet de poursuites pénales [46]. Les juridictions pénales sont les garantes, non seulement d'une expertise spécifique dans le domaine de la poursuite pénale et de la protection des droits des individus, mais aussi de l'indépendance nécessaire pour l'acquittement de leurs missions [47].

56. Afin d'empêcher que la protection juridique offerte par le système de la justice pénale soit contournée par la classification des mesures relatives aux poursuites pénales parmi les mesures disciplinaires, de droit administratif ou civil [48], la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la notion d'«accusation» au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH doit être interprétée de façon autonome [49]. À cet égard, il est constant que cette notion juridique imprécise comporte, outre une composante matérielle, un élément procédural, étant donné que le domaine de protection de ce droit fondamental inclut l'ensemble de la procédure pénale, y compris les recours et la condamnation [50].

57. Selon nous, les mêmes considérations doivent s'appliquer à l'interprétation de la notion juridique d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives» figurant à l'article 3 du règlement n° 1697/79. Dans le cas contraire, les garanties procédurales prévues par le droit communautaire sur le modèle de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux risqueraient d'être contournées si un État membre pouvait créer une instance supplémentaire et concurrente de nature juridictionnelle. Il en irait de même, a fortiori, pour une attribution de compétence aux autorités douanières, faisant partie du pouvoir exécutif, qui serait d'emblée en contradiction avec la lettre de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

46 — Cunha Rodrigues, J. N., «Discours de son Excellence le Procureur Général de la République, Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», précité (note 32), p. 19 et suiv., fait référence à la compétence exclusive des juridictions en matière d'administration de la justice pénale. En outre, il mentionne la difficulté de concilier la protection de la société contre la criminalité et la sauvegarde des garanties procédurales. Bacigalupo, E., *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid, 2002, p. 134, parle de la condamnation du coupable et de la protection de l'innocent en tant que finalité du procès pénal.

47 — De Figueiredo Dias, J. *Direito processual penal*, Coimbra, 2004, p. 303 et suiv., voit dans l'indépendance des juridictions pénales une expression du principe de la séparation des pouvoirs. Pour lui, cette séparation est également justifiée par la fonction sociale croissante que le juge pénal doit remplir. Bacigalupo, E., précité (note 46), p. 14, décrit l'histoire de la naissance des premières juridictions pénales dans l'Europe des XVIII^e et XIX^e siècles après la fin de la période absolutiste.

48 — Voir Ovey, C., et White, R., Jacobs & White, *The European Convention on Human Rights*, 3^e édition, Oxford, 2002, p. 141, ainsi que Soyer, J.-C., et de Salvia, M., *La Convention européenne des droits de l'homme — Commentaire article par article* (éd. par Decaux, E., et Imbert, P.-H., 2^e édition, Paris, 1999, p. 254).

49 — Voir, par exemple, Cour eur. D. H., arrêts Engel c. Pays-Bas du 8 juin 1976, série A, n° 22, § 81, et Funke c. France du 25 février 1993, série A n° 256-A, § 44.

50 — Voir Ovey, C., et White, R., précités (note 48), p. 143. Dans son arrêt Eckle c. Allemagne du 15 juillet 1982, série A n° 51 (1983), § 73, la Cour européenne des droits de l'homme définit la notion d'«accusation» de la manière suivante: «L'"accusation", au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), peut se définir 'comme la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale'». Par conséquent, le domaine de protection de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH englobe toute la procédure pénale, y compris les recours et la condamnation: «Quant à la fin du 'délai', en matière pénale la période régie par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) couvre l'ensemble de la procédure en cause, y compris les instances de recours» (§ 76).

— Principe de la présomption d'innocence

58. Par ailleurs, il nous semble utile, toujours à propos de la première question préjudicielle, de renvoyer au principe consacré à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH, selon lequel toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. L'article 48 de la charte des droits fondamentaux dispose, de même, que tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

59. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme donne des éclaircissements sur la signification du principe de la présomption d'innocence. Il en ressort que ce principe connaît différentes expressions. Cependant, les caractéristiques ci-après peuvent être relevées aux fins de la présente espèce.

60. Le principe de la présomption d'innocence ne profite qu'à une personne poursuivie pour un acte punissable [51]. Selon ce principe, l'État doit traiter la personne poursuivie comme si elle n'avait pas commis d'infraction, jusqu'à ce qu'il produise des preuves suffisantes, en la personne des autorités chargées des poursuites pénales, pour convaincre un tribunal indépendant et impartial de la culpabilité. En règle générale, le ministère public doit prouver la culpabilité de la personne poursuivie sans l'ombre d'un doute. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la charge de la preuve pèse sur l'accusation et le doute profite à l'accusé [52].

61. En outre, une juridiction ou un titulaire d'une fonction publique ne peuvent pas se prononcer sur la culpabilité de la personne poursuivie avant que celle-ci n'ait été présentée devant une juridiction et condamnée. La présomption d'innocence se trouve méconnue si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, sans que la culpabilité ait été prouvée conformément aux dispositions légales et que la personne ait eu l'occasion de

51 — X c. Allemagne, nº 4483/70 — le recours a été rejeté comme étant irrecevable.

52 — Cour eur. D. H., arrêt Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne du 6 décembre 1988, série A nº 146 (1989), § 77.

faire usage de ses droits de la défense [53]. Si des déclarations publiques portent sur des faits en relation avec le procès pénal, la réserve est de mise [54].

62. Cette jurisprudence repose, d'une part, sur la conviction que seul le procès pénal peut donner lieu à l'établissement formel de la culpabilité pénale et qu'aucun autre organe de l'État ne peut donc qualifier quelqu'un de coupable. D'autre part, elle tient compte du fait que l'expression officielle d'un soupçon de la part d'agents de l'État peut avoir des effets négatifs sur la situation juridique de l'individu. Par conséquent, elle a pour but d'empêcher qu'une personne poursuivie soit condamnée d'avance [55].

63. Selon nous, si les autorités douanières se prononçaient sur le caractère punissable d'un acte du redevable dans le cadre de la procédure de recouvrement a posteriori, avant même que le jugement pénal ne soit devenu définitif, le redevable risquerait d'être condamné à l'avance et stigmatisé. Certes, celui-ci serait libre d'attaquer un avis liquidatif émis par les autorités en formant un recours administratif, et de se défendre ainsi contre le grief indirect du caractère punis-

53 — Dans l'arrêt Minelli c. Suisse du 25 mars 1983, série A n° 62 (1983), § 38, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, au sujet de la portée de la présomption d'innocence, qu'une décision judiciaire mettant un terme à une procédure en raison de l'expiration du délai de prescription enfreint l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH, lorsqu'elle amène à supposer que le juge aurait tenu le prévenu pour coupable. Cette affaire portait sur un article du code de procédure pénale établissant l'obligation pour la personne poursuivie de payer les frais de la procédure lorsqu'il était prévisible qu'elle succombe. La Cour a décidé que la motivation de la juridiction suisse, malgré les précautions de langage utilisées («selon toute vraisemblance», «très probablement»), comportait des remarques incompatibles avec l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH. L'arrêt Allenet de Ribemont c. France du 10 février 1995, série A n° 308 (1995), § 37 et 41, concernait quant à lui les déclarations de hauts responsables de la police et du ministère de l'Intérieur français accusant Ribemont d'être l'instigateur d'un meurtre, dans le cadre d'une conférence de presse qui s'était tenue parallèlement à la procédure pénale. La Cour a estimé qu'il s'agissait à l'évidence, de la part d'agents de l'État, d'une déclaration de culpabilité qui incitait le public à croire en celle-ci et préjugeait de l'appréciation des faits par les juges compétents. L'arrêt Daktaras c. Lituanie du 10 octobre 2000, requête n° 42095/98, § 41, avait trait aux déclarations d'un procureur dans le cadre d'une instruction préparatoire, dont il ressortait que la culpabilité du prévenu avait déjà été établie. La Cour a commencé par rappeler qu'une atteinte à la présomption d'innocence peut aussi émaner d'un procureur ayant à prendre une décision sur la clôture de l'instruction préparatoire. Tout en considérant l'emploi du terme «établie» comme étant malheureux, la Cour, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles ce terme avait été employé, a considéré qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH. Dans l'arrêt A. L. c. Allemagne du 8 avril 2005, requête n° 72758/01, § 31, la Cour européenne des droits de l'homme a renvoyé à son arrêt Daktaras c. Lituanie, en rappelant «que la présomption d'innocence consacrée par le paragraphe 2 de l'article 6 figure parmi les éléments du procès pénal équitable exigé par l'article 6 § 1. Elle se trouve méconnue si une déclaration officielle concernant un prévenu reflète le sentiment qu'il est coupable, alors que sa culpabilité n'a pas été préalablement légalement établie. Il suffit, même en l'absence de constat formel, d'une motivation donnant à penser que le magistrat considère l'intéressé comme coupable».

54 — L'arrêt Butkevičius c. Lituanie du 26 mars 2002, requête n° 48297/99, § 51 à 54, concernait les déclarations du procureur général et du président du Parlement lituanien dans les médias à la suite de l'arrestation de l'ancien ministre de la Défense Butkevičius, soupçonné d'avoir accepté un pot-de-vin. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que ces déclarations officielles étaient de nature à inciter le public à croire à la culpabilité du prévenu, avant même qu'il ait été condamné par une décision définitive. Elle a donc considéré qu'il y avait eu violation de l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH.

55 — Frowein, J., «Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention», *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Bern, 1981, p. 554 à 556, commente la décision de la Commission des droits de l'homme concernant la plainte de M^me Petra Krause contre la Confédération suisse, faisant grief à une déclaration du ministre de la Justice suisse à la télévision d'avoir porté atteinte à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH. D'après ce ministre, M^me Krause, qui était emprisonnée à l'époque, avait commis une infraction au moyen d'explosifs. La Commission a confirmé que l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH était d'application au motif que cette disposition contient le principe fondamental selon lequel personne ne peut être qualifié de coupable d'un acte punissable par les autorités, sans qu'une juridiction l'ait établi. L'auteur fait observer, en renvoyant aux déclarations de la Commission des droits de l'homme, que la formulation catégorique d'un soupçon peut avoir des répercussions considérables. En particulier, elle peut avoir des répercussions sur la procédure judiciaire lorsqu'elle prend naissance à l'occasion d'une campagne de presse ou qu'il existe d'autres risques que les juges soient influencés.

sable de son comportement, mais l'on ne saurait exiger de lui qu'il utilise une autre voie de recours que celle qui lui est garantie par le procès pénal. Au contraire, il incombe à l'État membre de respecter les devoirs de sollicitude qui lui sont imposés par la CEDH [56] et le droit communautaire. La reconnaissance d'une compétence en matière d'interprétation aux autorités douanières — ce qui est la position du gouvernement portugais et de la Commission — ne peut donc pas être considérée comme compatible avec la jurisprudence Minelli c. Suisse, Ribemont c. Suisse, Daktaras c. Lituanie et Butkevičius c. Lituanie [57] de la Cour européenne des droits de l'homme sur le principe de la présomption d'innocence. La limitation corrélative des droits fondamentaux du redevable ne peut pas non plus être justifiée par l'intérêt éventuel pour la Communauté de recouvrer a posteriori des droits non acquittés, le cas échéant, en violation du droit communautaire.

c) Conclusion

64. Il résulte de tout ce qui précède que la notion juridique d'«acte passible de poursuites judiciaires répressives» doit être également comprise, à la lumière des droits fondamentaux de la Communauté, comme renvoyant au droit de la procédure pénale des États membres. Par conséquent, seule la décision définitive d'une juridiction pénale d'un État membre peut délivrer une interprétation produisant un effet sur le droit en vigueur du recouvrement a posteriori de la Communauté.

2. Sur la deuxième question préjudicielle

65. Il ressort de nos développements relatifs à la première question préjudicielle qu'une décision du ministère public ne saurait remplacer une décision judiciaire définitive. Par ailleurs, il ne faut pas oublier, d'une part, que dans beaucoup d'États membres de l'Union européenne, le ministère public est soit rattaché d'un point de vue organisationnel et fonctionnel au pouvoir exécutif, soit, tout au moins, considéré comme lui étant

56 — Haase, K., précité (note 45), p. 92, rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu une certaine obligation de protection des États parties à la convention sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, en cas de publications des médias comportant une condamnation a priori. En vertu de cette obligation, les États doivent veiller activement, en adoptant des mesures positives, à ce que la presse reste dans les limites de l'objectivité requise lorsqu'elle relate des procédures pénales en cours.

57 — Voir note 55.

étroitement lié [58] et, d'autre part, que le juge pénal est compétent pour trancher en dernier ressort en ce sens que le procès pénal se termine dès que l'arrêt pénal devient définitif. Ainsi, la preuve légale de la culpabilité n'est apportée que par un arrêt définitif [59]. Cette conclusion est par ailleurs conforme à la position du gouvernement portugais, selon lequel la seule possibilité de s'assurer qu'un acte passible de poursuites judiciaires répressives a été commis est d'attendre la fin du procès pénal [60]. Par conséquent, dans l'intérêt de la sécurité juridique, seul cet acte de souveraineté doit être pris en compte et non pas le déclenchement des poursuites par le parquet.

3. Sur la troisième question préjudicielle

66. Le principe de la présomption d'innocence, tel qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, impose au procureur de prouver la culpabilité de la personne poursuivie sans l'ombre d'un doute [61]. Le principe «in dubio pro reo» [62], considéré par la doctrine majoritaire comme découlant dudit article, s'applique à l'arrêt à rendre par le juge. Il constitue donc une expression particulière du principe de la présomption d'innocence.

58 — Dans l'ordre juridique de plusieurs États membres, le ministère public est le seul à assumer la responsabilité de la conduite du procès pénal et il dispose en conséquence du droit exclusif de déclencher les poursuites pénales. Il lui incombe d'engager une procédure d'enquête et de saisir un tribunal de l'affaire. À cet égard, soit il agit en vertu de son propre pouvoir d'appréciation (principe de l'opportunité des poursuites), soit il y est tenu du fait de la loi (principe de la légalité des poursuites). Le principal problème s'agissant du ministère public concerne la question de savoir si les conditions sont réunies pour qu'il puisse remplir sa mission sans ingérences politiques susceptibles de le détourner de son devoir d'impartialité. Le fait que le ministère public soit souvent étroitement lié à l'exécutif ou qu'il lui soit même subordonné (voir, à ce sujet: «Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union», précité note 32, p. 484 et suiv.) est considéré comme problématique à cet égard. Consulter, sur l'autonomie et l'organisation du Ministério Público portugais, Pereira, R., «O domínio do inquérito pelo Ministério Público», *Jornadas de direito processual penal e direitos fundamentais (Organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut)*, Coimbra, 2004, p. 128 à 130. De Figueiredo Dias, J., précité (note 47), p. 362 à 368, estime que, faute de compétence juridictionnelle, le Ministério Público ne peut pas être rattaché au pouvoir judiciaire. En effet, seules les juridictions disposent d'une compétence juridictionnelle en vertu de la Constitution portugaise. Selon cet auteur, en raison de sa relative autonomie, le Ministério Público constitue cependant un intermédiaire entre l'exécutif et le pouvoir judiciaire.

59 — Voir, également, Meyer-Ladewig, J., *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Handkommentar*, Baden-Baden, 2003, article 6, point 85, selon lequel la preuve légale de la culpabilité est apportée par un arrêt judiciaire définitif.

60 — Voir points 55 et suiv. des observations écrites du gouvernement portugais.

61 — Arrêt Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne, précité note 52, § 77.

62 — Bacigalupo, E., précité (note 46), p. 145, mentionne que, selon la théorie des droits fondamentaux et du droit procédural actuel, le principe «in dubio pro reo» est considéré comme un élément essentiel du droit fondamental au respect de la présomption d'innocence. Si le principe de la présomption d'innocence n'est pas tiré directement du droit national, la doctrine renvoie à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH; à cet égard, il existe un consensus pour estimer que cette disposition impose également de respecter le principe «in dubio pro reo». Dans le même sens, voir aussi Marques da Silva, G., *Curso de processo penal*, tome 2, Lisbonne, 1993, p. 92 et suiv.; selon lequel le principe «in dubio pro reo» dérive de la présomption d'innocence. Walter, T., «Die Beweislast im Strafprozess», *Juristenzeitung*, 2006, p. 344, déduit en revanche le principe «in dubio pro reo» du principe de l'État de droit, ce qu'il justifie par les domaines de protection différents du principe du bénéfice du doute et de celui de la présomption d'innocence. Selon cet auteur en effet, d'un certain point de vue, le principe de la présomption d'innocence a une portée plus large, parce qu'il s'applique même lorsque le tribunal n'a eu, à aucun moment, le moindre doute, ce dont il résulte que, jusqu'au prononcé de l'arrêt, la personne poursuivie est présumée innocente. Sous un autre angle, le principe du bénéfice du doute a une portée plus large que celui de la présomption d'innocence lorsqu'il couvre aussi des faits n'ayant une importance qu'en droit procédural, tels que la date de l'infraction comme condition préalable à la prescription.

67. Pour le juge pénal cependant, à la différence du ministère public, ce principe ne constitue pas une règle de preuve, mais une règle de décision. Il n'indique pas au juge quand il doit avoir des doutes, mais seulement comment il doit statuer lorsqu'il en a. Si, au cours d'un procès pénal, il n'est pas possible de déterminer avec suffisamment de certitude si la personne poursuivie a commis une infraction donnée, elle doit bénéficier d'une présomption d'innocence [63]. Le droit de la procédure pénale en tient compte, dans la mesure où il exige par principe que le juge, pour condamner la personne poursuivie, soit convaincu de sa culpabilité sans avoir aucun doute raisonnable; à cet égard, les exigences précises concernant la conviction du juge sont déterminées par le droit national de la procédure pénale et peuvent donc varier d'un État membre à un autre [64]. Le principe «in dubio pro reo» confère à la personne poursuivie le droit d'être traitée comme si son innocence avait été établie [65]. Par conséquent, sous l'angle du procès pénal et de la protection des droits fondamentaux, il n'existe aucune différence qualitative entre une relaxe faute de preuves et une relaxe résultant d'une constatation de l'innocence de la personne poursuivie ne faisant aucun doute [66].

68. En raison du renvoi au droit de la procédure pénale des États membres à l'article 3 du règlement n° 1697/79, la Communauté est liée par ces principes procéduraux, de sorte qu'il doit nécessairement en aller de même, s'agissant de l'application du principe «in dubio pro reo», dans la relation entre les autorités nationales chargées de la mise en œuvre dudit règlement et le redevable. Par conséquent, un redevable relaxé par une juridiction pénale ne peut pas recevoir un traitement plus défavorable sur le plan juridique que celui dont l'innocence est constatée sans aucun doute possible.

4. Sur la quatrième question préjudicielle

69. Par la quatrième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir, d'une part, quelles sont les conséquences à tirer de

63 — De Figueiredo Dias, J., précité (note 47), p. 213; Tome Garcia, J. A., *Derecho procesal penal* (éd. par Andrés de la Oliva Santos e.a.), Madrid, 1992, p. 453.

64 — Voir Cour eur. D. H., arrêt Windisch c. Autriche du 27 septembre 1990, requête n° 12489/86, § 25.

65 — Walter, T., précité (note 62), p. 348 et suiv., indique que le principe «in dubio pro reo» comporte une obligation générale de rendre une décision en faveur de la personne poursuivie. Cette décision est orientée selon l'objet du doute en cause. En ce qui concerne les obstacles procéduraux et les fins de non-recevoir applicables aux procédures d'enquête et de première instance, cette décision favorable consiste toujours dans l'arrêt de la procédure.

66 — De Figueiredo Dias, J., précité (note 47), déclare qu'une relaxe ou un acquittement à défaut de preuves dans le cadre d'un procès pénal ne constitue pas une décision préjudiciable à la personne poursuivie lorsque l'action publique a été exercée par le ministère public (p. 212). L'existence de doutes raisonnables sur la force probante des preuves qui ont été présentées doit, pour l'auteur, avoir les mêmes conséquences juridiques que la constatation indéniable de l'innocence de la personne poursuivie (p. 215).

la décision du ministère public de ne pas poursuivre le débiteur parce qu'il considère qu'il n'y a pas d'indice d'acte passible de poursuites judiciaires répressives. D'autre part, la juridiction aimerait obtenir une réponse à la question de savoir si une telle décision s'oppose à l'ouverture d'une action en recouvrement des droits non perçus.

70. À propos de cette question, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, la procédure instituée par l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher [67].

71. Dans le cadre de cette coopération, il appartient à la seule juridiction nationale, qui est saisie du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer [68].

72. Toutefois, la Cour a également jugé que, dans des circonstances exceptionnelles, il lui appartient d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence. Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [69].

73. En effet, l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique que, de son côté, le juge national ait égard à la fonction confiée à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques [70].

74. Dans la mesure où la question préjudicielle a trait aux conséquences juridiques éventuelles, sur la procédure de recouvre-

67 — Voir, entre autres, arrêts du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 22), et du 5 février 2004, Schneider (C-380/01, Rec. p. I-1389, point 20).

68 — Arrêt Schneider, précité note 67, point 21 et jurisprudence citée.

69 — Voir, entre autres, arrêts du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, Rec. p. 3045, point 18); du 15 juin 1995, Zabala Erasun e.a. (C-422/93 à C-424/93, Rec. p. I-1567, point 29); du 12 mars 1998, Djabali (C-314/96, Rec. p. I-1149, point 19), et Schneider, précité note 67, point 22. Voir, en dernier lieu, conclusions de l'avocat général Tizzano du 18 janvier 2005 dans l'affaire Längst (arrêt du 30 juin 2005, C-165/03, Rec. p. I-5637, I-5640, point 45, et arrêt dans la même affaire, points 30 à 35).

70 — Arrêt Schneider, précité note 67, point 23.

ment a posteriori, de la décision du ministère public de renoncer à l'action publique, nous estimons que la réponse à cette question n'est pas nécessaire pour la décision à rendre dans le litige au principal en raison de l'absence de lien avec les faits de celui-ci. Il ressort clairement, tant de la décision de renvoi que des mémoires transmis à la Cour par le gouvernement portugais et par ZF Zefeser, que le ministère public — à la suite de ses investigations pénales fondées sur un soupçon de contrebande, de falsification de documents, d'escroquerie et d'association de malfaiteurs — a déclenché des poursuites contre les dirigeants de ZF Zefeser devant une juridiction nationale compétente en matière civile et pénale, à savoir le Tribunal Judicial de Setúbal, qui a relaxé les prévenus par un arrêt du 10 janvier 2001. De ce fait, la question de la clôture de la procédure pénale ou du non-exercice de l'action publique de la part du ministère public ne s'est posée à aucun moment.

75. Il en résulte que la quatrième question n'est pas déterminante pour la décision à rendre par la juridiction de renvoi dans le litige dont elle est saisie, en raison de sa nature purement hypothétique, et que la Cour n'a pas à y répondre.

5. Sur la cinquième question préjudicielle

76. En revanche, la cinquième question préjudicielle possède un lien réel avec le litige au principal, étant donné qu'il ressort des déclarations de ZF Zefeser que le Tribunal Judicial de Setúbal a constaté d'office la prescription des poursuites pénales pour les infractions de contrebande et de falsification de documents dont avaient été accusés les dirigeants de l'entreprise.

77. Le renvoi au droit pénal national, à l'article 3 du règlement n° 1697/79, a pour conséquence que la prescription des poursuites pénales doit elle aussi, nécessairement, être établie en fonction du droit national. Comme nous l'avons déjà indiqué au sujet de la première question préjudicielle, les autorités douanières sont liées, lorsqu'elles appliquent le droit communautaire, par le principe d'efficacité en ce sens qu'elles ont une obligation de loyauté vis-à-vis de la Communauté selon l'article 10, premier alinéa, CE. Ce principe correspond à l'obligation énoncée à l'article 10, second alinéa, CE, imposant aux États de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.

78. L'orientation du droit communautaire en fonction du droit pénal national, voulue par le législateur communautaire, serait mise en échec si, malgré l'expiration du délai normal de prescription de trois ans, les autorités douanières étaient en mesure de former un recours administratif visant au recouvrement des droits non perçus en invoquant de prétendues infractions, prescrites selon les constatations d'une décision judiciaire.

79. La clôture d'une procédure pénale pour cause de prescription des poursuites ne repose pas sur une appréciation du caractère punissable d'un comportement donné en vertu du droit matériel, mais résulte d'un obstacle procédural. La prescription des procédures pénales reflète la volonté du législateur de n'autoriser la poursuite des infractions que dans un certain délai, dans l'intérêt de la sécurité juridique.

80. Par conséquent, cette volonté législative doit aussi être respectée dans le domaine du droit douanier. Si un acte passible de poursuites judiciaires répressives est réputé prescrit, selon l'appréciation de la juridiction pénale compétente, une juridiction administrative ayant à statuer sur la légalité d'un avis liquidatif ne saurait considérer qu'il y a «acte passible de poursuites judiciaires répressives», au sens de l'article 3 du règlement nº 1697/79, avec effet sur le droit douanier.

81. De ce fait, la clôture judiciaire d'une procédure pénale au motif que les poursuites sont prescrites fait obstacle à une action en recouvrement des droits non perçus, lorsque l'action est intentée après l'expiration du délai normal de prescription de trois ans visé à l'article 3 du règlement nº 1697/79. Si, en revanche, le délai de prescription des poursuites pénales est plus court que le délai normal de trois ans, l'action correspondante peut être engagée.

82. En l'espèce, il ressort du dossier que la prescription des poursuites pénales a été constatée judiciairement et que le délai normal de prescription de trois ans est expiré. Le recouvrement des droits non perçus par le biais d'une action en justice est donc exclu.

VII — Conclusion

83. En vertu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle du Supremo Tribunal Administrativo:

«1) Dans le cadre d'une procédure en recouvrement a posteriori, les autorités douanières doivent se fonder sur la qualification opérée par la juridiction

compétente en matière pénale pour constater s'il y a des actes passibles de poursuites judiciaires répressives au sens de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement 'a posteriori' des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits.

2) Les conditions énoncées à l'article 3 du règlement n° 1697/79 ne sont remplies que lorsque le redevable a fait l'objet d'une condamnation définitive dans l'affaire pénale en cause.

3) Il n'y a pas d'acte passible de poursuites judiciaires répressives, au sens de l'article 3 du règlement n° 1697/79, lorsque la juridiction saisie a relaxé le débiteur en vertu du principe 'in dubio pro reo'.

4) La Cour n'a pas à répondre à la quatrième question préjudicielle en raison de sa nature hypothétique.

5) La clôture judiciaire d'une procédure pénale en raison de la prescription de la poursuite pénale a pour conséquence qu'une action en recouvrement des droits non perçus ne peut pas être intentée après l'expiration du délai normal de prescription de trois ans visé à l'article 3 du règlement n° 1697/79, lorsque le recouvrement a posteriori est motivé par le fait que le redevable a commis une infraction dont la prescription fixée par le droit pénal a été constatée judiciairement. Si le délai de prescription des poursuites pénales est plus court que le délai normal de prescription de trois ans, une action en recouvrement des droits non perçus peut être engagée.