CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 26 septembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Au cours de l'été 1983, les services douaniers de l'Oberfinanzbezirk de Frankfurt am Main ont effectué un contrôle dans l'entreprise Meico-Fell en rapport avec les droits de douane dus pour des marchandises importées entre le 1er juillet 1980 et le 10 juin 1983. Ce contrôle a permis de constater que Meico-Fell avait envoyé à une entreprise canadienne des peaux brutes de ratons laveurs pour y être apprêtées et les avait, ensuite, réimportées dans la Communauté en les déclarant comme peaux brutes d'autres animaux, exemptées de droits de douane. Du fait de cette déclaration erronée, le montant total des droits de douane acquittés a été inférieur de 2 764,85 DM au montant légalement dû. Par avis de recouvrement a posteriori du 24 mai 1984, le Hauptzollamt Darmstadt a réclamé le paiement de cette différence.

Après avoir introduit, sans succès, une réclamation contre cette décision, Meico-Fell a formé un recours sur lequel le juge de renvoi est invité à statuer.

2. A l'appui de son recours, Meico-Fell fait valoir en substance que les droits de douane litigieux sont prescrits. En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1697/79 [1], une action en recouvrement de droits non perçus

« 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 ».

Les parties au principal et le juge de renvoi s'accordent sur le fait que ce délai de trois ans est venu à expiration, ce qui fait que seul l'article 3 du règlement précité permet encore le recouvrement a posteriori; cet article dispose ce qui suit.

« 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.

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Règlement 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 les marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1).

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

3. La possibilité du recouvrement a posteriori dépend donc de la réponse à la question de savoir si l'erreur commise par Meico-Fell dans sa déclaration peut être considérée comme un « acte passible de poursuites judiciaires répressives » au sens de l'article 3 du règlement. Le juge de renvoi semble partir de l'idée que la déclaration erronée de Meico-Fell n'enfreint aucune règle du droit pénal (allemand) formel, mais constitue seulement une contravention (« Ordnungswidrigkeit »), sanctionnée par une amende administrative. Le Hauptzollamt Darmstadt, défendeur au principal, estime qu'une telle contravention doit également être considérée comme un acte passible de poursuites judiciaires répressives au sens de l'article 3 du règlement n° 1697/79. Si tel était le cas, il faudrait appliquer le délai de prescription prévu par la législation allemande pour une telle contravention, et cela en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement précité. Plus précisément, il faudrait alors appliquer l'article 169 de la Abgabenordnung, qui prévoit un délai de prescription de cinq ans.

Pour pouvoir résoudre ce problème, le juge de renvoi a déféré à la Cour la question suivante:

« 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 (JO L 197, p. 1), doit-il être interprété en ce sens que l'expression 'actes passibles de poursuites judiciaires répressives' vise uniquement les actes qui relèvent d'un point de vue formel des différents droits pénaux nationaux ou cette expression englobe-t-elle toute infraction aux dispositions du droit fiscal pour laquelle la prescription n'intervient qu'au terme d'un délai prolongé? »

4. Une analyse des buts et du contenu du règlement n° 1697/79 peut contribuer à une meilleure compréhension des questions juridiques qui sont en cause dans la présente affaire. Le règlement précité détermine les cas dans lesquels les autorités douanières compétentes peuvent procéder au recouvrement a posteriori des droits de douane à l'encontre du redevable lorsqu'elles constatent que le montant initialement perçu était inexact ou insuffisant. Ce faisant, il poursuit un double but: d'une part, assurer l'application uniforme du tarif douanier commun en édictant des règles uniformes en matière de recouvrement a posteriori des droits de douane; d'autre part, sauvegarder les principes de sécurité juridique et/ou de protection de la confiance légitime en soumettant ce recouvrement a posteriori à un certain nombre de limitations.

En principe, les autorités douanières doivent engager une action en recouvrement a posteriori lorsqu'elles constatent que tout ou partie du montant des droits légalement dus n'a pas été exigé du redevable[2]. Cette obligation de principe est tempérée par le règlement sous deux aspects. En premier lieu, le recouvrement a posteriori devient facultatif,

2 — Voir l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement.

voire impossible, lorsque les autorités douanières ont été responsables de l'inexactitude ou de l'insuffisance du recouvrement initial[3]. En second lieu, dans les cas où le recouvrement a posteriori est obligatoire ou possible, le règlement tient compte du fait que ce recouvrement « porte une certaine atteinte à la sécurité que les redevables sont en droit d'attendre des actes administratifs entraînant des conséquences pécuniaires » (deuxième considérant du règlement). Aussi l'article 2 du règlement prévoit-il un délai de prescription de trois ans, à l'expiration duquel la liquidation initiale des droits doit être considérée comme définitive. Toutefois, ce délai n'est pas applicable lorsque le recouvrement incorrect ou insuffisant résulte d'un « acte passible de poursuites judiciaires répressives », commis par le redevable. Dans un tel cas, l'action en recouvrement a posteriori s'exerce « conformément aux dispositions en vigueur en la matière dans les États membres » (voir l'article 3, précité, du règlement) — en d'autres termes, le délai de prescription prévu par le droit national pour l'acte concerné (délai qui est par hypothèse plus long) se substitue au délai de droit commun (ou plutôt, de droit communautaire) de trois ans.

5. Seules la Commission et Meico-Fell ont présenté des observations à la Cour. Elles s'accordent à penser que l'article 3, premier alinéa, du règlement n° 1697/79 renvoie de manière implicite, mais certaine, au droit national. En effet, il ressort des termes de l'article 3 que s'il est vrai que le deuxième alinéa de cet article renvoie expressément au droit national en ce qui concerne les modalités du recouvrement, y compris en ce qui concerne les délais de prescription applicables (notamment lorsque l'irrégularité de la déclaration a été la conséquence d'un « acte passible de poursuites judiciaires répressives »), toutefois, en ce qui concerne la définition de ce concept figurant au premier alinéa, il renvoie tout au plus implicitement au droit national.

La Commission et Meico-Fell sont en désaccord sur la portée de ce renvoi au droit national: le sens de l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » doit-il être déterminé en appliquant des critères de droit communautaire (ayant de ce fait un caractère uniforme) au droit national (comme le pense la Commission) ou bien le sens de cette expression varie-t-il d'un État membre à l'autre et ne peut-il être déterminé que par le biais du droit national applicable (comme le pense Meico-Fell)? Selon nous, eu égard à la sauvegarde de l'application uniforme du droit communautaire et de l'égalité de traitement des redevables, qui est un des buts du règlement n° 1697/79 (voir ci-avant le paragraphe 4), il faut donner la préférence à la thèse de la Commission. Ce point de vue est aussi corroboré par la jurisprudence de la Cour, selon laquelle 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 recevoir dans toute la Communauté une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause[4]. En d'autres termes, 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 ».

3 — Voir l'article 5 du règlement.

4 — Voir l'arrêt du 18 janvier 1984, Ekro/Produktschap voor Vee en Vlees, point 11 (327/82, Rec. p. 107).

6. Dans les observations déposées à la Cour, deux critères possibles ont été défendus: un critère *restrictif* (défendu par Meico-Fell), selon lequel l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » renvoie seulement au droit pénal national au sens formel, et un critère *extensif* (défendu par la Commission), selon lequel l'expression en cause pourrait également inclure les actes pour lesquels les États membres ont prévu des sanctions dépourvues de caractère pénal (telles que des amendes administratives).

Le critère d'interprétation restrictif, préconisé par Meico-Fell, présente l'avantage d'être facile à appliquer, mais il n'a pas de contenu communautaire et il conduit à la situation peu satisfaisante que le recouvrement a posteriori des droits de douane à la suite d'un seul et même fait sera soumis au délai de prescription de droit commun ou au délai de prescription « plus long » selon qu'un État membre a fait le choix (qui est finalement arbitraire) de réprimer ce fait soit pénalement, soit administrativement. L'application uniforme du tarif douanier commun et l'égalité de traitement des redevables ne seraient ainsi assurées que dans une mesure limitée.

7. C'est précisément en vue d'une application et d'une interprétation uniformes de l'article 3 que la Commission propose d'interpréter l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » en ce sens que le délai de prescription prévu par le droit national — et qui est par hypothèse plus long — trouve application chaque fois que le redevable a agi de mauvaise foi, c'est-à-dire chaque fois que la perception incorrecte ou insuffisante des droits est imputable à sa négligence fautive, voire chaque fois que le redevable aurait dû se rendre compte que son comportement était illicite et/ou entraînait une perception insuffisante des droits de douane. Les « actes passibles de poursuites judiciaires répressives » engloberaient alors aussi les infractions aux règles relatives aux déclarations en douane, du moins lorsqu'il s'agit de règles qui concrétisent l'obligation de vigilance des redevables.

Bien que ce critère semble plus approprié pour assurer l'application uniforme du droit communautaire et l'égalité des redevables dans les États membres, il présente aussi un certain nombre d'inconvénients. En premier lieu, il s'agit d'un critère vague, que les juges nationaux devront appliquer dans le cadre de leur propre ordre juridique, ce qui aboutira aussi, en définitive, à des résultats variant d'un État membre à l'autre; en outre, étant vague, ce critère ne peut pas bien se rattacher au principe de sécurité juridique (qui est également à la base du règlement n° 1697/79). En second lieu, ce critère nous semble surtout difficilement conciliable avec l'économie du règlement n° 1697/79. En effet, il ressort clairement du règlement que le délai de prescription de trois ans, prévu par le droit communautaire, trouve en principe *aussi* application lorsque la perception incorrecte ou insuffisante résulte de la négligence du redevable; ce n'est qu'exceptionnellement, à savoir lorsque les actes commis sont passibles de poursuites judiciaires répressives, que le délai prévu par le droit national, qui est par hypothèse plus long, trouvera application. Or, le critère préconisé par la Commission aurait pour effet que le délai plus long trouverait application chaque fois que la perception incorrecte ou insuffisante est due à une négligence fautive du redevable, sanctionnée par le droit national, indépendamment de la nature et de la gravité de la sanction prévue pour cette négligence. Cela ne nous paraît

pas compatible avec l'économie du règlement.

8. Ce qui précède nous amène à constater que le critère proposé par Meico-Fell conduit à une interprétation trop restrictive de l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » et que le critère proposé par la Commission aboutit à une interprétation trop large de cette expression. Il faut donc trouver un critère « intermédiaire » permettant de concilier les exigences de l'application uniforme du droit communautaire et de l'égalité des assujettis, d'une part, et les exigences des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, d'autre part.

Pour trouver un tel critère, il faut évidemment partir de la manière dont l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » est rendue dans les différentes versions linguistiques. A cet égard, on constate que certaines versions, en particulier les versions danoise, allemande, anglaise et néerlandaise, qui parlent respectivement de « en handeling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning », « Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind », « an act that could give rise to criminal court proceedings » et « strafrechtelijk vervolgbare handelingen », paraissent plus restrictives (elles semblent renvoyer au droit pénal formel) que les versions française, italienne, espagnole, portugaise et grecque (respectivement « acte passible de poursuites judiciaires répressives », « atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva », « un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo », « um acto passivel de procedimento judicial repressivo » et « στη συνεχεια πραξεως για την οποια εχει επιληφθει η δικαστικη αρχη »). Le choix de termes plus larges dans les versions française, italienne, espagnole, portugaise et grecque laisse à penser que ces actes sont, au contraire, assortis de sanctions ayant un caractère dissuasif ou répressif, bien qu'elles doivent être décidées par un juge (qui n'est pas nécessairement le juge pénal). Du reste, on constate que d'autres textes communautaires qui contiennent l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » (ou une expression similaire) utilisent, dans leurs versions française, italienne, espagnole et portugaise, des termes relevant, en revanche, du « droit pénal formel »[5]. Selon nous, ce qui précède constitue une première indication de ce que, dans le règlement qui est en cause en l'espèce, il faut donner à l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives » non pas un sens formel, mais un sens matériel, se rapportant plus précisément au caractère dissuasif et répressif de la sanction choisie par un État membre.

9. Or, ce point de vue peut aussi s'appuyer sur une autre disposition de droit européen, à savoir l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui, à l'instar d'une disposition de droit communautaire, est destinée à être interprétée et appliquée de la manière la plus uniforme possible dans différents États. A cet égard, il n'est guère nécessaire de préciser que la Cour admet comme critère

5 — Citons seulement trois exemples. Le règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière (JO L 201, p. 15), utilise pour « poursuites pénales » à l'article 2, paragraphe 2, respectivement « azioni penali », « diligencias penales » et « procedimentos penais ». La directive 89/592/CEE du Conseil, du 13 novembre 1989, portant coordination des prescriptions relatives aux transactions des initiés (JO L 324, p. 30), utilise pour « poursuites judiciaires à caractère pénal » à l'article 10, paragraphe 3, respectivement « procedimenti giudiziari di carattere penale », « procedimientos judiciales de índole penal » et « processos judiciais de carácter penal ». La directive 87/344/CEE du Conseil, du 22 juin 1987, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance de l'assistance judiciaire (JO L 185, p. 77), utilise pour « procédure pénale » à l'article 2, paragraphe 1, respectivement « procedimento penale », « procedimiento penal » et « processo penal ».

d'interprétation de dispositions du droit communautaire l'interprétation de ces dispositions qui est conforme à la convention précitée [6].

La Cour européenne des droits de l'homme a été invitée à interpréter l'expression « accusation en matière pénale » (dans le texte anglais de la convention: « criminal charge »), figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la convention précitée, et l'expression « toute personne accusée d'une infraction » (dans le texte anglais: « everyone charged with a criminal offence »), figurant à l'article 6, paragraphes 2 et 3, en rapport avec des infractions que le droit national réprime non pas pénalement, mais administrativement. Or, dans son arrêt de 1976 dans l'affaire Engel [7], la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'expression « accusation en matière pénale » avait un sens autonome dans l'économie de la convention, de sorte que les qualifications, valables en droit national, constituaient, certes, des indications, mais n'étaient pas déterminantes. Pour établir si une sanction déterminée, prévue par le droit national, est de nature pénale, la Cour européenne des droits de l'homme analyse le contenu de la sanction.

C'est ainsi qu'elle a jugé dans l'arrêt Öztürk de 1984 [8] qu'une infraction au code de la route, que les autorités allemandes sanctionnaient par une amende administrative (« Ordnungswidrigkeit »), c'est-à-dire une infraction de même nature que celle qui est en cause dans la présente affaire, devait être considérée comme une « infraction » au sens de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la convention. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme n'a attaché qu'une importance limitée à la circonstance qu'une telle contravention était « dépénalisée » en droit national, c'est-à-dire soustraite au droit pénal. Les circonstances que i) la règle de droit, dont la transgression était sanctionnée par une amende administrative, était une règle de droit de nature générale (c'est-à-dire applicable à tous les citoyens en tant qu'usagers de la route) et que ii) la sanction, dont l'infraction concernée était assortie, avait un caractère punitif et dissuasif [9] ont été considérées comme plus importantes. Dans les arrêts Engel et Lutz, la Cour européenne des droits de l'homme a aussi précisé qu'il y avait « accusation en matière pénale » et « infraction » lorsque la sanction d'un fait déterminé était tellement « grave » qu'elle devait être considérée comme relevant de la « matière » pénale [10].

En somme, les garanties visées à l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme trouveront donc application *soit* lorsqu'un acte est réprimé par les autorités nationales par une sanction relevant du droit pénal formel, *soit* lorsqu'il s'agit d'une règle générale, assortie de sanctions de nature préventive et répressive (« deterrent and punitive »), *soit* lorsqu'en raison de son

6 — Voir à cet égard l'arrêt du 28 octobre 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219), où il est relevé que les limitations aux compétences des États membres, en matière de police des étrangers, prévues par un texte de droit communautaire, pouvaient être considérées comme conformes à la Convention européenne des droits de l'homme.

7 — Cour européenne des droits de l'homme, affaire Engel et autres, arrêt du 8 juin 1976/23 novembre 1976, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, série A, volume 22, en particulier les paragraphes 80 et 81.

8 — Arrêt du 21 février 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, série A, volume 73, en particulier les paragraphes 49 à 54, confirmé par l'arrêt Lutz du 25 août 1987, ibidem, série A, volume 123, en particulier les paragraphes 50 et 55.

9 — Voir les paragraphes 52 et 53 de l'arrêt.

10 — Voir les paragraphes 82 et 85 de l'arrêt Engel, tels qu'ils ont été ultérieurement précisés dans les arrêts Öztürk (paragraphe 54) et Lutz (paragraphes 54 et 55).

degré de gravité (« degree of severity »), la sanction d'un fait déterminé doit être considérée comme relevant de la matière « pénale » (« the 'criminal' sphere »).

10. Nous pensons que les critères utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour interpréter les expressions « accusation en matière pénale » et « infraction » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme peuvent aussi être utilisés dans la présente affaire pour interpréter l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives ». C'est d'autant plus vrai que lorsque la Cour doit apprécier la compatibilité de sanctions nationales avec le droit communautaire, elle utilise également des critères uniformes qui ne sont pas fondés sur la qualification formelle de la sanction en droit national, mais qui prennent en compte le contenu de ces sanctions. La Cour exige plus particulièrement que les sanctions, dont le législateur national assortit les transgressions du droit communautaire, aient un caractère « effectif, proportionné et dissuasif » [11]. Du reste, lorsque le droit communautaire prévoit lui-même certaines sanctions, par exemple à l'article 15 du règlement n° 17 [12] (au sujet desquelles il est dit au paragraphe 4 qu'elles n'ont pas un caractère pénal), le législateur communautaire utilise également des sanctions administratives, qui ne sont pas moins dissuasives ou répressives que les sanctions pénales formelles. Cela montre, une fois de plus, que l'élément essentiel n'est pas, du moins pas en premier lieu, la qualification formelle de la sanction, mais bien la nature et le degré de gravité de celle-ci.

11 — Voir, par exemple, l'arrêt du 10 juillet 1990, Hansen & Son (C-326/88, Rec. p. I-2911).

12 — Règlement du Conseil du 6 février 1962; premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204).

Que peut-on en déduire concrètement pour la présente affaire? A notre avis, le juge de renvoi pourra conclure qu'il y a « acte passible de poursuites judiciaires répressives » en premier lieu lorsqu'il s'agit d'un acte que le droit national applicable punit d'une sanction pénale formelle; et en second lieu lorsqu'il s'agit d'un acte qui enfreint une disposition générale et que le droit national applicable punit d'une sanction à caractère dissuasif et punitif (ou répressif) tel et/ou caractérisée par un degré de gravité tel qu'elle doit être assimilée à une sanction pénale formelle.

11. On pourrait opposer à notre proposition d'interpréter l'expression « acte passible de poursuites judiciaires répressives », figurant à l'article 3 du règlement n° 1697/79, en tenant compte de la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme interprète les expressions « accusation en matière pénale » et « infraction », figurant à l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, que l'article cité en dernier lieu vise à garantir aux justiciables un droit à une justice équitable et publique (même dans le cadre d'une procédure administrative, mais qui débouche finalement sur une procédure judiciaire), tandis que l'article 3 du règlement en cause vise à instituer un délai de prescription plus long au détriment des justiciables. Or, nous ne pensons pas que cela justifie l'utilisation de méthodes d'interprétation différentes dans les deux cas. Enfin, le législateur cherche dans les deux cas à garantir aux justiciables une protection juridictionnelle adéquate. Tel est aussi le cas lorsqu'une disposition prévoit un délai de prescription. Le fait que, pour déterminer la durée du délai de prescription, il faille à cet égard tenir compte de la gravité du délit et, partant, de la nature et de la gravité de la sanction, quelle que soit

la qualification formelle de celle-ci en droit national, satisfait tout autant à la nécessité d'une protection juridictionnelle adéquate et, plus particulièrement, à l'obligation d'un traitement égal des auteurs d'infractions d'une même gravité et d'un traitement inégal des auteurs d'infractions d'une gravité différente.

Conclusion

12. Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de répondre dans les termes suivants à la question posée à titre préjudiciel:

« 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, doit être interprété en ce sens que par l'expression 'acte passible de poursuites judiciaires répressives', il faut entendre i) les actes que le droit applicable punit d'une sanction pénale formelle; ii) les actes qui enfreignent des règles d'application générale, assorties d'une sanction à caractère dissuasif et punitif ou répressif tel et/ou d'une sanction caractérisée par un degré de gravité tel qu'elle doit être assimilée à une sanction pénale formelle ».