Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 11 février 2021 [1]

Affaire C-39/20

Staatssecretaris van Financiën
contre
Jumbocarry Trading GmbH

[demande de décision préjudicielle formée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Délai de notification de dettes douanières –Suspension du délai de notification – Prescription de la dette douanière – Application dans le temps de la disposition qui régit les causes de suspension – Principe de sécurité juridique – Principe de confiance légitime »

1. En 1992, le législateur communautaire a décidé de rassembler en un seul texte les dispositions du droit douanier jusqu'alors dispersées. Le règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (ci-après le « CDC ») en est le résultat [2].

2. Le CDC a subi des modifications postérieures, jusqu'à ce que le règlement (UE) nº 952/2013 [3] établissant le code des douanes de l'Union (ci-après le « CDU ») l'abroge.

3. En ce qui concerne l'article 288 du CDU, certaines de ses dispositions sont applicables à partir du 30 octobre 2013, alors que d'autres ne le sont qu'à compter du 1er mai 2016 [4]. Ces dernières comprennent les articles 103 et 124 du CDU, qui portent respectivement sur la suspension du délai de notification de la dette douanière et sur l'extinction de celle-ci.

4. Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) saisit la Cour d'une demande de décision préjudicielle afin qu'elle interprète l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), et l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a), du CDU.

5. Par ses questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si une disposition du CDU peut suspendre le délai de prescription d'une dette douanière alors que ce délai était encore en cours, retardant ainsi, au-delà de la date à laquelle cette dette était prescrite au titre du CDC, le jour où les autorités douanières pouvaient la notifier (et la recouvrer).

1 Langue originale : l'espagnol.

2 JO 1992, L 302, p. 1.

3 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 (JO 2013, L 269, p. 1 ; rectificatif dans le JO 2013, L 287, p. 90).

4 Conformément à son article 287, l'entrée en vigueur du CDU est intervenue le 30 octobre 2013, soit le vingtième jour suivant celui de sa publication au JO du 10 octobre 2013. L'article 288 précise quels articles s'appliquent à partir du 30 octobre 2013 et quels articles s'appliquent à partir du 1er mai 2016.

I. Le droit de l'Union

A. Le code des douanes communautaire (CDC)

6. L'article 221, paragraphes 1, 3 et 4, du CDC prévoit :

« 1. Le montant des droits doit être communiqué au débiteur selon des modalités appropriées dès qu'il a été pris en compte [dès que la dette est née].

[...]

3. 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. Ce délai est suspendu à partir du moment où est introduit un recours au sens de l'article 243 et pendant la durée de la procédure de recours.

4. Lorsque la dette douanière résulte d'un acte qui était, au moment où il a été commis, passible de poursuites judiciaires répressives, la communication au débiteur peut, dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur, être effectuée après l'expiration du délai de trois ans prévu au paragraphe 3. »

B. Le code des douanes de l'Union (CDU)

7. L'article 22, paragraphe 6, du CDU précise :

« 6. Avant de prendre une décision susceptible d'avoir des conséquences défavorables pour le demandeur, les autorités douanières informent le demandeur des motifs sur lesquels elles comptent fonder leur décision, lequel a la possibilité d'exprimer son point de vue dans un délai déterminé à compter de la date à laquelle il reçoit ou à laquelle il est réputé avoir reçu cette communication desdits motifs. À la suite de l'expiration de ce délai, le demandeur est informé, dans la forme appropriée, de la décision. »

8. L'article 29 du CDU prévoit que :

« Sauf lorsqu'une autorité douanière agit en qualité d'autorité judiciaire, l'article 22, paragraphes 4, 5, 6 et 7, l'article 23, paragraphe 3, et les articles 26, 27 et 28 s'appliquent également aux décisions arrêtées par les autorités douanières sans demande préalable de la personne concernée. »

9. L'article 103, paragraphe 1, et paragraphe 3, initio et sous b), du CDU énonce :

« 1. Aucune dette douanière n'est notifiée au débiteur après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière.

[...]

3. Les délais fixés aux paragraphes 1 et 2 sont suspendus lorsque :

[...]

b) les autorités douanières notifient au débiteur, conformément à l'article 22, paragraphe 6, les raisons pour lesquelles elles ont l'intention de notifier la dette douanière ; cette suspension s'applique à partir de la date de cette notification et jusqu'à la fin du délai imparti au débiteur pour lui permettre d'exprimer son point de vue. »

10. Aux termes de l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a) du CDU :

« 1. Sans préjudice des dispositions applicables au non-recouvrement du montant des droits à l'importation ou à l'exportation correspondant à une dette douanière en cas d'insolvabilité du débiteur constatée par voie judiciaire, la dette douanière à l'importation ou à l'exportation s'éteint de l'une des manières suivantes :

a) lorsque le débiteur ne peut plus recevoir de notification de la dette douanière, conformément à l'article 103. »

11. L'article 288 du CDU précise :

« 1. Les articles 2, 7, 8, 10, 11, 17, 20, 21, 24, 25, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 50, 52, 54, 58, 62, 63, 65, 66, 68, 75, 76, 88, 99, 100, 106, 107, 115, 122, 123, 126, 131, 132, 138, 142, 143, 151, 152, 156, 157, 160, 161, 164, 165, 168, 169, 175, 176, 178, 180, 181, 183, 184, 186, 187, 193, 196, 200, 206, 207, 209, 212, 213, 216, 217, 221, 222, 224, 225, 231, 232, 235, 236, 239, 253, 265, 266, 268, 273, 276, 279, 280, 281, 283, 284, 285 et 286 s'appliquent à compter du 30 octobre 2013.

2. Les articles autres que ceux visés au paragraphe 1 s'appliquent à partir du 1er mai 2016. »

C. Le règlement délégué (UE) 2015/2446 [5]

12. L'article 8, paragraphe 1, du RDCDU dispose :

« 1. Le demandeur dispose d'un délai de 30 jours pour exprimer son point de vue avant qu'une décision susceptible d'avoir des conséquences défavorables pour l'intéressé ne soit prise. »

II. Les faits, le litige et les questions préjudicielles

13. Jumbocarry Trading GmbH (ci-après « Jumbocarry ») est une société ayant son siège en Allemagne. Le 4 juillet 2013, elle a déposé aux Pays-Bas des déclarations de mise en libre pratique d'un lot de marchandises en porcelaine. Dans ces déclarations, elle a indiqué le Bangladesh comme pays d'origine des marchandises, de sorte qu'elle s'est vu appliquer un taux préférentiel de droits de douane de zéro pour cent.

14. Le 1er juin 2016, estimant que le certificat d'origine des marchandises était faux, l'inspecteur van de Belastingdienst (inspecteur de l'administration fiscale, Pays-Bas ; ci-après l'« inspecteur ») a informé Jumbocarry par écrit de son intention de procéder au recouvrement a posteriori des droits de douane, au taux normal de 12 %. Dans cette même lettre, il lui a donné la possibilité de formuler des observations dans un délai de trente jours.

15. Le 18 juillet 2016, l'administration a notifié un avis de paiement de la dette douanière à Jumbocarry.

16. Jumbocarry a introduit un recours contre cette décision devant le rechtbank Noord-Holland (tribunal de la province de Hollande du Nord, Pays-Bas), qui s'est prononcé en sa faveur au motif que la dette douanière était déjà prescrite, trois ans s'étant écoulés depuis sa naissance (le 4 juillet 2013).

5 Règlement délégué de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO 2015, L 343, p. 1 ; ci-après le « RDCDU »).

17. L'inspecteur a interjeté appel du jugement de première instance devant le Gerechtshof Amsterdam (cour d'appel d'Amsterdam, Pays-Bas), lequel a rejeté son appel par un arrêt du 27 février 2018.

18. Le Staatssecretaris van Financiën (secrétaire d'État aux Finances, Pays-Bas) s'est pourvu en cassation devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) qui, éprouvant des doutes quant aux effets dans le temps de certaines dispositions du CDU, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), et l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a), du [CDU] s'appliquent-ils à une dette douanière qui est née avant le 1er mai 2016 et dont le délai de prescription n'avait pas encore expiré à cette date ?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, le principe de la sécurité juridique ou le principe de la confiance légitime s'oppose-t-il à cette application ? »

III. La procédure devant la Cour

19. La demande de décision préjudicielle est parvenue à la Cour le 27 janvier 2020.

20. Des observations écrites ont été déposées par Jumbocarry, le gouvernement néerlandais, la Commission, le Conseil et le Parlement.

21. La Cour a adressé aux parties et aux intervenants dans la procédure préjudicielle des questions écrites [6] relatives à :

– l'incidence éventuelle sur ce litige des enseignements découlant de l'arrêt de la Cour du 5 décembre 2017, M.A.S. et M.B., notamment de son point 42 [7] ;

– la qualification de la dette douanière en question comme étant née par suite d'un acte qui, à l'époque où il a été accompli, était passible de poursuites judiciaires répressives, avec un renvoi à l'arrêt du 19 octobre 2017, A [8] (points 54 à 62) ;

– l'analogie entre la communication prévue à l'article 22, paragraphe 6, du CDU lu en combinaison avec l'article 29 de ce code et celle visée à l'article 221, paragraphe 3, du CDC, qui interrompt le délai de prescription de trois ans selon l'arrêt du 10 juillet 2019, CEVA Freight Holland [9] (points 43, 45, 46 et 48).

IV. Analyse

A. Remarques liminaires

22. Avant d'aborder la réponse au Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), j'apporterai des précisions sur les questions que la Cour a posées aux parties et aux intervenants à la procédure préjudicielle.

6 Le gouvernement néerlandais, la Commission, le Conseil et le Parlement ont répondu (Jumbocarry ne l'a donc pas fait).

7 C-42/17, ci-après l'« arrêt Taricco II », EU:C:2017:936. Dans la mesure où le point 42 de cet arrêt contient un renvoi spécifique : « arrêt Taricco, point 57 et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée à ce point », la question de la Cour s'étendait, implicitement, aux répercussions de l'arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a. (C-105/14, ci-après l'« arrêt Taricco I », EU:C:2015:555), sur la présente affaire.

8 C-522/16, ci-après l'« arrêt A », EU:C:2017:778 .

9 C-249/18, ci-après l'« arrêt CEVA », EU:C:2019:587 .

23. Ces questions de la Cour ne mettent pas en doute les faits décrits dans la décision de renvoi [10]. Au contraire, en considérant ces faits comme établis, elles permettent de proposer à la juridiction de renvoi une perspective du droit de l'Union qui ne correspond pas exactement à celle qu'elle avait adoptée.

24. Si la Cour l'estime pertinent en vue d'améliorer sa collaboration avec la juridiction de renvoi, rien ne l'empêche de lui fournir des indications sur des points non abordés dans la décision de renvoi, en se fondant sur les documents et les observations qui lui sont soumis.

1. La qualification de l'acte dont résulte la dette douanière et ses conséquences sur le délai de prescription

25. Aux termes de l'article 221, paragraphe 4, du CDC, « [l]orsque la dette douanière résulte d'un acte qui était, au moment où il a été commis, passible de poursuites judiciaires répressives, la communication au débiteur peut, dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur, être effectuée après l'expiration du délai de trois ans [à compter de la naissance de la dette] ».

26. Même si cette disposition ou d'autres paragraphes du même article 221 du CDC ne comportent pas le terme « prescription », la Cour a considéré que le délai de trois ans auquel ils se référaient était, à proprement parler, un délai de prescription de la dette douanière [11].

27. Ainsi, « selon une jurisprudence constante, l'article 221, paragraphe 3, [du CDC] édicte une *règle de prescription* selon laquelle la communication du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation à payer 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 » [12].

28. Conformément à l'article 221, paragraphe 4, du CDC, le *délai de prescription* de la dette douanière institué par ce code n'était donc pas limité à trois ans, lorsque la dette « résult[ait] d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives ».

29. C'est ce qu'a jugé la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt A, dans laquelle les marchandises avaient été mises en libre pratique de manière illicite, à la suite d'une déclaration en douane fondée sur de fausses données [13].

30. Pour la Cour, bien que la mise en libre pratique constitue l'un des faits générateurs de la dette douanière à l'importation énumérés à l'article 201 du CDC, « cette considération ne saurait impliquer qu'une telle dette ne "résulte" pas, au sens de l'article 221, paragraphe 4, du [CDC], d'actes tels que ceux en cause au principal » [14].

10 Ainsi que la Cour l'a rappelé dans l'arrêt du 2 avril 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, point 22), « [l]a juridiction de renvoi étant seule compétente pour constater et apprécier les faits du litige dont elle est saisie, la Cour doit en principe limiter son examen aux éléments d'appréciation que la juridiction de renvoi a décidé de lui soumettre et s'en tenir ainsi à la situation que cette juridiction considère comme établie et ne peut être liée par des hypothèses émises par l'une des parties au principal ».

11 En réalité, il prescrit « l'action en recouvrement de la dette douanière [...] ce qui équivaut à la prescription de la dette même », conformément à l'arrêt du 23 février 2006, Molenbergnatie (C-201/04, ci-après l'« arrêt Molenbergnatie », EU:C:2006:136, point 42).

12 Arrêts du 17 juin 2010, Agra (C-75/09, EU:C:2010:352, point 30), citant l'arrêt Molenbergnatie, point 39, et du 16 juillet 2009, Snauwaert e.a. (C-124/08 et C-125/08, EU:C:2009:469, point 28). Mise en italique par mes soins.

13 Dans cette affaire, une société ayant son siège social en Allemagne avait effectué plusieurs déclarations en vue de la mise en libre pratique aux Pays-Bas de biens en provenance du Brésil et de l'Argentine. Les autorités douanières néerlandaises ont considéré que plusieurs opérateurs avaient créé entre eux « une chaîne de transactions par laquelle le prix initial des produits [...], achetés auprès de fournisseurs indépendants sud-américains, était artificiellement augmenté lors des transactions suivantes, de telle sorte que le prix à l'importation [CAF] des produits en cause était supérieur au prix de déclenchement, afin d'éviter le paiement des droits additionnels visés par les règlements [...] » (arrêt A, point 24). La Cour a considéré que « dans la mesure où le fait d'avoir fourni des données fausses est à l'origine de l'absence de perception de tels droits additionnels en tout ou en partie, il y a lieu de considérer qu'une telle dette douanière "résulte", au sens de l'article 221, paragraphe 4, du [CDC], de la fourniture de ces données » (point 57).

14 Arrêt A, point 58.

31. Le délai prévu à l'article 221, paragraphe 3, du CDC pouvait donc excéder trois ans lorsque les faits à l'origine de la dette douanière étaient passibles de poursuites judiciaires répressives [15].

32. Cette même règle, avec de légères différences, figure à l'article 103, paragraphe 2, du CDU [16]. En vertu de celle-ci, lorsque la dette douanière est née par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives, le délai pour la notifier peut être étendu à un minimum de cinq ans et à un maximum de dix ans.

33. La juridiction de renvoi pourrait donc, dans la mesure où ses règles de procédure le permettent [17], déterminer si, en l'espèce, la situation est analogue à celle examinée dans l'arrêt A.

34. Tout semble indiquer que tel est le cas, car selon la décision de renvoi, dans la communication adressée à Jumbocarry le 1er juin 2016, l'inspecteur faisait état de doutes quant à la provenance réelle des marchandises déclarées et affirmait que le certificat d'origine était *faux* [18].

35. Si la juridiction de renvoi confirme que l'acte dont résulte la dette douanière de Jumbocarry était passible de poursuites judiciaires, cette dette, née le 4 juillet 2013, ne saurait s'être éteinte par prescription ni le 1er juin 2016 (date de la communication de l'inspecteur) ni le 18 juillet 2016 (date de l'avis de recouvrement).

36. Dans ce contexte, il n'y aurait pas lieu d'aborder l'analyse de l'incidence qu'ont eue, aux termes du CDC ou du CDU, les actes ayant suspendu, au cours de l'année 2016, le délai triennal de prescription de la dette douanière. Je répète que ce délai de trois ans ne saurait être le délai applicable en l'espèce.

2. La communication au débiteur dans le CDC

37. La communication au débiteur du montant des droits de douane, calculé par les autorités douanières dès qu'elles disposaient des éléments indispensables [19], devait être effectuée selon des « modalités appropriées » et dans un délai maximal de trois ans à compter de la naissance de cette dette, aux termes de l'article 221, paragraphes 1 et 3, du CDC.

38. La Cour s'est prononcée sur la *communication* susmentionnée en indiquant, quant à sa forme et à son contenu, qu'« il incombe aux autorités étatiques compétentes d'assurer une communication qui permette au redevable de la dette douanière d'avoir une connaissance exacte de ses droits » [20]. En revanche, il n'était pas indispensable qu'elle soit conforme à des règles de procédure spécifiques [21].

15 Arrêt A, point 61.

16 « Lorsque la dette douanière est née par suite d'un acte qui, à l'époque où il a été accompli, était passible de poursuites judiciaires répressives, le délai de trois ans fixé au paragraphe 1 est porté à un minimum de cinq ans et un maximum de dix ans en conformité avec le droit national. »

17 Selon les réponses apportées par le gouvernement néerlandais aux questions de la Cour, il ne serait pas possible, dans le cadre d'un pourvoi, de constater l'existence de comportements passibles de poursuites judiciaires, si les juridictions de première instance et d'appel ne l'ont pas constatée.

18 Point 2.3 de la décision de renvoi. Dans l'arrêt A, point 45, la Cour a précisé, en se référant à l'article 201 du CDC, qu'« [i]l résulte de cette disposition que des données ayant servi de base à l'établissement d'une déclaration en douane doivent être considérées comme étant "fausses", au sens de cette disposition, lorsqu'elles ont conduit à ce que les droits à l'importation légalement dus ne soient pas perçus en totalité ou en partie ».

19 Article 217 du CDC. Lorsque le montant des droits exigibles était identique à celui figurant sur la déclaration en douane, la communication n'était plus nécessaire, car l'octroi de la mainlevée des marchandises par les autorités douanières la remplaçait (voir article 221, paragraphe 2, du CDC).

20 Arrêt Molenbergnatie, point 53. Il s'agissait alors de savoir si un document « ne se réf[érant] en aucune façon à l'article 221 du [CDC] [...] ni ne précis[ant] qu'il s'agi[ssait] d'une communication du montant des droits au débiteur » était admissible en tant que communication, suivant la formulation de la quatrième question transmise à la Cour par la juridiction de renvoi, reproduite au point 24.

21 Arrêt Molenbergnatie, points 53 et 54, et quatrième point du dispositif.

39. S'agissant de ses effets, la Cour a déclaré que « la communication au débiteur [...] entraîne, conformément à l'article 221, paragraphe 3, du [CDC], l'*interruption* du délai de prescription » à l'expiration duquel la dette douanière s'éteint [22].

40. Les « communications » visées, d'une part, par l'article 221, paragraphes 1 et 3, du CDC et, d'autre part, par l'article 22, paragraphe 6, et l'article 103, paragraphe 3, sous b), du CDU ont des points communs notables. Elles ne coïncident pas dans tous leurs éléments [23] ; toutefois, dans certaines circonstances, on peut les considérer comme des actes administratifs ayant un contenu équivalent, si l'on adopte l'approche que la Cour a retenue pour interpréter le premier de ces articles.

41. Le CDC ne prévoyait pas, de manière expresse, que les décisions administratives défavorables aux intérêts du débiteur lui soient communiquées avant leur adoption. Comme je l'ai déjà exposé, il se bornait à indiquer que l'administration devait informer le débiteur, selon des modalités appropriées, du montant des droits, avant l'expiration du délai de trois ans à compter de la naissance de la dette douanière.

42. La Cour a toutefois estimé que la communication préalable était obligatoire sous l'empire du CDC [24], car elle donnait au débiteur la possibilité d'être entendu et, en même temps, faisait en sorte « que l'autorité compétente soit mise à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents » [25]. Cette communication, je l'ai déjà rappelé, « interrompait » le délai de prescription de la dette douanière [26].

43. Le CDC ne prévoyant pas expressément l'obligation de communication préalable au débiteur, il ne prévoyait pas non plus d'autres aspects liés à cette obligation, tels que les modalités de présentation des observations ou le délai pour les déposer. Ces aspects relevaient du droit national, dans le respect des principes d'effectivité et d'équivalence.

44. Le CDU réglemente, déjà explicitement, la communication au débiteur afin qu'il puisse présenter des observations en défense de ses intérêts [27]. Conformément à la jurisprudence de la Cour sur le CDC (et, dans une certaine mesure, en contrepoint de la reconnaissance des droits de la défense) [28], l'article 103, paragraphe 3, sous b), du CDU confère à cet acte de l'administration un effet suspensif

22 Arrêt CEVA, point 47. Mise en italique par mes soins.

23 Il ne s'agit donc pas d'une équivalence automatique ou généralisée : je me rallie sur ce point à la réponse apportée par la Commission aux questions de la Cour (paragraphes 15 et suiv.). Ce que je propose est une analyse de l'équivalence *dans ce cas précis*, à la lumière de ses circonstances particulières.

24 Arrêt du 3 juillet 2014, Kamino International Logistics et Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 et C-130/13, EU:C:2014:2041, point 28 et suiv.).

25 Arrêt du 3 juillet 2014, Kamino International Logistics et Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 et C-130/13, EU:C:2014:2041, point 38) : « [a]fin d'assurer une protection effective de la personne ou de l'entreprise concernée, elle a notamment pour objet que ces derniers puissent corriger une erreur ou faire valoir tels éléments relatifs à leur situation personnelle qui militent dans le sens que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu ».

26 Arrêt CEVA, point 47. Cet arrêt évoque l'« interruption » du délai de prescription, mais, au vu du contexte, il pourrait s'agir non pas d'une interruption au sens propre (qui imposerait de faire commencer à courir un nouveau délai identique), mais plutôt d'une « suspension ». Le texte de l'article 221, paragraphe 3, du CDC renvoyait à la « suspension » du délai en raison de l'introduction d'un recours.

27 En règle générale, « [a]vant de prendre une décision susceptible d'avoir des conséquences défavorables pour le demandeur, les autorités douanières informent le demandeur des motifs sur lesquels elles comptent fonder leur décision, lequel a la possibilité d'exprimer son point de vue dans un délai déterminé à compter de la date à laquelle il reçoit ou à laquelle il est réputé avoir reçu cette communication desdits motifs » (article 22, paragraphe 6, du CDU). Voir également article 29 du CDU, lorsque la décision de l'autorité douanière n'a pas été prise à la demande de l'intéressé.

28 Il s'agissait ainsi d'empêcher que la dette douanière s'éteigne lorsque la communication était effectuée presque à la limite du délai. Voir amendement 62 à l'article 91 de la proposition de la Commission, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union, document A 7-0006/2013, p. 47.

sur le délai de trois ans pour notifier la dette, dont le dies a quo coïncide avec le moment de sa naissance. La suspension dure jusqu'au moment où la période au cours de laquelle le débiteur a la possibilité d'exprimer son point de vue prend fin [29], le délai recommençant à courir à compter de cet instant.

45. En d'autres termes, la suspension prévue à l'article 103, paragraphe 3, sous b), du CDU ajoute trente jours aux trois ans qui, calculés à compter de la naissance de la dette douanière, fixent la limite temporelle pour notifier cette dernière. Ainsi, en réalité, le délai de prescription extinctif du droit de l'administration de liquider la dette douanière est prorogé (de manière très limitée dans le temps) [30].

46. Dans cette affaire, selon la juridiction de renvoi, l'inspecteur a adressé la communication à Jumbocarry le 1er juin 2016, pour lui faire savoir qu'il entendait recouvrer la dette douanière *a posteriori*, en la liquidant à un taux de 12 %, et il lui a donné trente jours pour exprimer son point de vue.

47. Si les faits se sont succédé dans cet ordre, l'application de la jurisprudence susmentionnée pourrait amener la juridiction de renvoi à considérer deux facteurs pertinents pour le litige :

– le premier est qu'avec cette teneur, la communication aurait pu être apte à donner au débiteur des informations adéquates et à lui permettre de défendre ses droits en toute connaissance de cause, conformément à l'interprétation de l'article 221, paragraphe 3, du CDC figurant dans l'arrêt Molenbergnatie [31] ;

– le second est que cette communication devait déclencher, également en application de l'article 221, paragraphe 3, du CDC, tel qu'interprété par la Cour [32], l'*interruption* (ou la suspension) du délai de prescription de trois ans, à compter de la naissance de la dette douanière.

48. Le délai de prescription de trois ans devait donc être suspendu (ou éventuellement interrompu), quel que soit le code des douanes applicable (CDC ou CDU), à la suite de la communication adressée par l'inspecteur à Jumbocarry le 1er juin 2016, c'est-à-dire avant l'échéance des trois ans courant à compter du 4 juillet 2013, date de la naissance de cette dette.

49. Dans la même mesure, la suspension du délai ayant perduré jusqu'à la fin de la période accordée au débiteur pour présenter des observations, il est vraisemblable [33] que, à la date de notification de l'avis de paiement à Jumbocarry (18 juillet 2016), les trois ans (plus le temps de suspension) du délai de prescription au terme desquels la dette douanière devait s'éteindre ne s'étaient pas achevés, même en application du CDC.

29 L'article 24, sous f), du CDU habilitait la Commission à adopter des actes délégués afin de préciser la durée du délai mentionné à l'article 22, paragraphe 6, premier alinéa. L'article 8, paragraphe 1, du RDCDU l'a fixé à trente jours.

30 Voir note 11 des présentes conclusions.

31 Point 38 des présentes conclusions. En réponse aux questions de la Cour, le Conseil convient de cette possibilité pour des situations spécifiques (il n'en convient donc pas de manière générale).

32 Point 39 des présentes conclusions.

33 Comme je l'ai indiqué au point 43 des présentes conclusions, sous l'empire du CDC, la fixation du délai pour présenter des observations était laissée au législateur national, soumis aux principes d'équivalence et d'effectivité.

B. À titre subsidiaire, sur les questions préjudicielles

50. Je proposerai, en tout état de cause, une réponse aux questions préjudicielles dans l'éventualité où à l'issue de l'analyse des deux éléments d'appréciation exposés ci-dessus [34], la juridiction de renvoi devait considérer qu'elle a toujours besoin de l'interprétation des règles du droit de l'Union sur lesquelles ses questions portent.

1. Première question préjudicielle

51. La juridiction de renvoi exprime des doutes quant aux effets ratione temporis de deux règles du CDU qui, aux termes de son article 288, paragraphe 2, s'appliquent à partir du 1er mai 2016 :

– la première concerne la prescription de la dette douanière [article 103, paragraphe 3, sous b), du CDU] ;

– la seconde concerne l'extinction de cette même dette [article 124, paragraphe 1, initio et sous a), du CDU], lorsque le débiteur ne peut plus recevoir de notification de la dette douanière, conformément à l'article 103 du CDU.

52. Le raisonnement de la juridiction de renvoi ainsi que les arguments des parties et des parties qui sont intervenues dans la procédure préjudicielle portaient sur le point de savoir si les dispositions en cause devaient être qualifiées comme des règles de procédure ou comme des règles matérielles. Je ne vois pas d'inconvénient à commencer mon analyse sous cet angle.

a) Concernant la nature procédurale ou matérielle des règles applicables et leurs effets sur le présent litige

53. Les parties et les intervenants au litige invoquent la jurisprudence *classique* de la Cour qui, statuant sur l'incidence temporaire de nouvelles règles, soit sur des situations en cours, soit sur des situations définitivement consolidées, établit une distinction selon qu'il s'agit de règles de procédure ou de règles substantielles (ou matérielles).

54. Conformément à cette jurisprudence, « 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, en principe, des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur » [35].

55. La Cour a expliqué comme suit son enseignement relatif à l'application dans le temps de règles substantielles : « une règle de droit nouvelle s'applique à compter de l'entrée en vigueur de l'acte qui l'instaure et [...], si elle ne s'applique pas aux situations juridiques nées et définitivement acquises antérieurement à cette entrée en vigueur, elle s'applique immédiatement aux effets futurs d'une situation née sous l'empire de la loi ancienne ainsi qu'aux situations juridiques nouvelles. Il n'en va autrement, et sous réserve du principe de non-rétroactivité des actes juridiques, que si la règle nouvelle est accompagnée des dispositions particulières qui déterminent spécialement ses conditions d'application dans le temps » [36].

34 Selon le Parlement, la demande de décision préjudicielle deviendrait hypothétique si l'un quelconque de ces deux éléments d'appréciation était accueilli (point 12 de sa réponse aux questions de la Cour).

35 Arrêt Molenbergnatie, point 31.

36 Arrêt du 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, point 27).

56. Cette jurisprudence [37] admet certaines nuances, selon les circonstances. Ainsi :

– les règles de procédure sont généralement applicables à partir du jour où elles entrent en vigueur ;

– en revanche, les règles substantielles n'affectent pas les situations juridiques définitivement acquises antérieurement à leur entrée en vigueur, sauf s'il ressort de leurs termes, de leur finalité ou de leur économie qu'un tel effet doit leur être attribué [38] ;

– peut être admise par dérogation à cette règle l'hypothèse dans laquelle « une réglementation de l'Union, qui visait à instaurer une réglementation d'ensemble du recouvrement a posteriori des droits de douane, comportait des règles tant de procédure que de fond formant un tout indissociable dont les dispositions particulières ne pouvaient être considérées isolément quant à leur effet dans le temps » [39].

57. Si l'approche qui ressort de la décision de renvoi et des observations des parties ainsi que des parties qui sont intervenues dans la procédure devait être retenue, il conviendrait d'analyser la nature (procédurale ou substantielle) des articles du CDU visés par la première question.

58. Le résultat de cette analyse irait dans le sens d'une constatation de la nature matérielle de ces dispositions, si l'on s'en tient à ce que la Cour a déclaré dans l'arrêt Molenbergnatie. Conformément à cet arrêt, l'article 221, paragraphe 3, du CDC doit être « considéré [...] comme étant une disposition de fond » [40].

59. Pour qualifier cet article de « règle matérielle » et non de « règle procédurale », la Cour a tenu compte des effets de l'absence de communication (de la part des autorités), dans le délai de trois ans, du montant de la dette, en lien avec les causes d'extinction de cette dette énumérées à l'article 233 du CDC : elle en a déduit que si les conditions prévues par ces deux dispositions sont réunies, la dette douanière « est prescrite et, partant, éteinte » [41].

60. Quelle que soit l'opinion (doctrinale) que l'on peut exprimer sur ces appréciations [42], il n'en demeure pas moins que la Cour a choisi de qualifier l'article 221, paragraphe 3, du CDC, lu en combinaison avec l'article 233 du CDC, comme une règle matérielle.

61. Cette qualification est transposable, sans grande difficulté, à la disposition correspondante du CDU : son article 103, paragraphe 3, initio et sous b), lu en combinaison avec son article 124, paragraphe 1, initio et sous a), présente un contenu équivalent à l'article 221, paragraphe 3, du CDC.

37 Elle est applicable aussi bien dans le domaine douanier [voir, notamment, arrêts du 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80 à 217/80, EU:C:1981:270, point 9), et du 9 mars 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, points 19 à 21)] que dans d'autres domaines [voir, notamment, arrêts du 29 janvier 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, points 49 et 50) ; du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 45), ainsi que du 7 novembre 2018, O'Brien (C-432/17, EU:C:2018:879, points 26 et 27)].

38 Arrêt du 9 mars 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, point 21) : « les règles communautaires de droit matériel peuvent exceptionnellement être interprétées comme visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, [de leur] finalité ou [de leur] économie qu'un tel effet doit leur être attribué [voir arrêts du 12 novembre 1981, Salumi e.a. (212/80 à 217/80, Rec. p. 2735, point 9) ; du 15 juillet 1993, GruSa Fleisch (C-34/92, EU:C:1993:317, point 22), et du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission (C-74/00 P et C-75/00 P, EU:C:2002:524, point 119)] ».

39 Arrêt du 26 mars 2015, Commission/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, point 36), citant l'arrêt du 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80 à 217/80, EU:C:1981:270).

40 Arrêt Molenbergnatie, point 42 : « [l]'article 221, paragraphe 3, [du CDC] doit être considéré, à l'inverse des paragraphes 1 et 2 du même article, comme étant une disposition de fond et il ne saurait, dès lors, être appliqué au recouvrement d'une dette douanière née avant le 1er janvier 1994 ».

41 Arrêt Molenbergnatie, point 41.

42 L'arrêt Molenbergnatie est un bon reflet des difficultés à tracer une summa divisio entre règles procédurales et règles matérielles, distinction qui méconnaît parfois le lien indissoluble entre les unes et les autres. De fait, ce que l'article 221, paragraphe 3, du CDC régit directement, ce sont les exigences (*procédurales*) de la communication au débiteur, telles que le délai maximal dans lequel elle doit être réalisée et les effets suspensifs du recours introduit, même si la notification tardive de cette communication a pour conséquence (*substantielle*) la prescription de la dette douanière.

62. Les dispositions du CDU dont l'interprétation est demandée étant des dispositions substantielles, elles ne devraient pas s'appliquer à des dettes douanières nées avant leur entrée en vigueur, conformément à la jurisprudence Molenbergnatie.

63. Or, l'interdiction d'appliquer de nouvelles dispositions substantielles à des faits survenus avant leur entrée en vigueur s'applique lorsqu'il s'agit de « situations juridiques nées et définitivement acquises antérieurement à cette entrée en vigueur » [43]. Ce n'est pas le cas de la présente affaire, dans laquelle le délai de prescription courait encore.

64. Ainsi que le relève avec justesse la juridiction de renvoi, dans l'affaire tranchée par l'arrêt Molenbergnatie, la situation du débiteur était définitivement établie. En revanche, la dette douanière de Jumbocarry n'était pas encore « prescrite au 1er mai 2016 » [44]. Il en découle, ajoute-t-elle, que « la situation de l'intéressée diffère de celle qui est visée au point 41 de l'arrêt Molenbergnatie » [45].

65. En effet, les éléments du dossier permettent de déduire :

– que la dette de Jumbocarry est née le 4 juillet 2013 ;

– que, au moment – différent de celui de leur entrée en vigueur – où les articles 103 et 124 du CDU ont commencé à s'appliquer (soit le 1er mai 2016) [46], le délai triennal de prescription de cette dette douanière n'avait pas expiré. Il aurait expiré le 4 juillet 2016 si, contrairement à ce qui s'est réellement passé, la suspension de ce délai en vertu de la communication de l'inspecteur (le 1er juin 2016) n'avait pas eu lieu.

66. En somme, la situation juridique de Jumbocarry, en ce qui concerne la prescription de sa dette, n'était pas définitivement acquise lorsque l'administration néerlandaise a suspendu le délai de trois ans, en communiquant le 1er juin 2016 [conformément aux articles 22, paragraphe 6, et 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU] les motifs pour lesquels elle entendait notifier la dette douanière.

67. Dans ce contexte, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'objecter à l'application de l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), et de l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a), du CDU. Il convient donc de répondre par l'affirmative à la première question préjudicielle.

68. Cette solution est corroborée par les critères convergents découlant des arrêts Taricco I et Taricco II. Le Parlement avait renvoyé au premier de ces arrêts dans ses observations écrites, et les parties au litige ainsi que les autres parties qui sont intervenues dans la procédure préjudicielle ont pu commenter les effets de ces deux arrêts, sur demande de la Cour.

b) Incidence sur cette affaire des arrêts Taricco I et Taricco II

69. Dans la doctrine pénale, l'un des problèmes traditionnellement litigieux a été celui qui résulte de l'extension, par une nouvelle loi, des délais de prescription des infractions avant l'expiration de ceux qui étaient en vigueur au moment où elles ont été commises [47].

43 Voir point 56 des présentes conclusions.

44 Voir point 4.4.3 de la décision de renvoi.

45 Voir point 4.4.3, in fine, de la décision de renvoi.

46 Voir article 288 du CDU, reproduit au point 11 des présentes conclusions.

47 Le problème se présente sous une lumière plus crue lorsque des infractions jusqu'alors susceptibles d'être prescrites sont, en vertu de nouvelles lois, déclarées imprescriptibles.

70. Cette extension a soulevé des difficultés lorsqu'elle était analysée sous l'angle du principe général d'interdiction de la rétroactivité in pejus des lois pénales. Une telle interdiction est prévue à l'article 49, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

71. Les deux thèses opposées sur ce point soutiennent, à partir de positions antagonistes : a) que la prescription entamée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi est régie par la loi antérieure (tempus regit actum) ; et b) que rien n'empêche le législateur de prolonger le délai de prescription, mais que le nouveau délai (plus long que le précédent) ne s'applique qu'à des infractions non encore prescrites en vertu de la loi antérieure [48].

72. Dans sa réponse à l'une des questions préjudicielles dans l'affaire Taricco I, la Cour s'est fondée sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH ») relative à l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, article qui consacre des droits correspondant à ceux garantis par l'article 49 de la Charte.

73. Conformément à cette jurisprudence, la Cour a jugé que « la prolongation du délai de prescription et son application immédiate n'entraînent pas une atteinte aux droits garantis par l'article 7 de [la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950], cette disposition ne pouvant pas être interprétée comme empêchant un allongement des délais de prescription lorsque les faits reprochés n'ont jamais été prescrits » [49].

74. L'avocate générale Kokott s'était prononcée dans le même sens dans ses conclusions dans l'affaire Taricco I : « [l]e délai durant lequel les faits peuvent être poursuivis est au contraire susceptible de changer encore après que l'infraction a été commise tant que la prescription n'est pas acquise » [50].

75. La Cour a corroboré cette conclusion dans l'arrêt Taricco II, en estimant admissible le fait, pour un législateur national « d'allonger un délai de prescription avec application immédiate, y compris à des faits reprochés qui ne sont pas encore prescrits ». Elle a ajouté qu'une telle prorogation « ne porte, en principe, pas atteinte au principe de légalité des délits et des peines (voir, en ce sens, arrêt [Taricco I], point 57 et jurisprudence de la Cour [EDH] citée à ce point) » [51].

48 Il est généralement admis que, si les (anciens) délais sont déjà échus, ceux prévus par la nouvelle loi ne peuvent pas être appliqués.

49 Voir point 57 de l'arrêt Taricco I. Le renvoi à la jurisprudence de la Cour EDH figurant dans ce point comprend les arrêts de la Cour EDH du 22 juin 2000, Coëme et autres c. Belgique, (CE:ECHR:2000:0622JUD 003249296, § 149) ; du 17 septembre 2009, Scoppola c. Italie (n° 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD 001024903, § 110 et jurisprudence citée), et du 20 septembre 2011, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie, (CE:ECHR:2011:0920JUD 001490204, § 563, 564 et 570 ainsi que jurisprudence citée).

50 Voir conclusions de l'avocate générale Kokott (C-105/14, EU:C:2015:293, point 120). Elle renvoyait, à l'appui de cette thèse, à l'arrêt de la « Cour [EDH], arrêts Coëme e.a. c. Belgique [du 22 juin 2000 (requête n° 32492/96, entre autres, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, § 149)] ».

51 Arrêt Taricco II, point 42.

76. Certes, la réglementation nationale sur laquelle portaient les arrêts Taricco I et Taricco II diffère de la réglementation en cause ici. Il n'y avait pas, à proprement parler, de nouvelle prolongation du délai de prescription des infractions, mais une réduction survenue de la période maximale pendant laquelle ce délai pouvait être interrompu [52], ce qui avait pour conséquence « de neutraliser l'effet temporel d'une cause d'interruption de la prescription » [53].

77. Il est également vrai que la Cour, à la suite de la demande de décision préjudicielle introduite par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) dans l'affaire Taricco II, a abordé la législation litigieuse dans une perspective différente de celle qu'elle avait adoptée dans l'arrêt Taricco I :

– dans l'arrêt Taricco I, elle avait analysé l'obligation pour le juge italien de laisser inappliquées, dans le cadre d'une procédure pénale portant sur des comportements délictueux liés au recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée, certaines règles nationales relatives à l'interruption de la prescription des infractions qui, combinées avec la durée habituelle des procès dans cet État membre, entraînaient en pratique l'impunité de leurs auteurs, au détriment des intérêts financiers de l'Union ;

– dans l'arrêt Taricco II, elle a nuancé les déclarations figurant dans l'arrêt Taricco I [54], dans son analyse du devoir de laisser inappliquées les règles nationales relatives à la prescription [qui, en Italie, sont des règles de droit substantiel, selon la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle)] [55] au regard du principe de légalité des délits et des peines [56]. De même, elle a clarifié le rôle du législateur et du juge pénal dans la correction d'une situation où l'ordre juridique national ne respectait pas les exigences découlant de la protection des intérêts financiers de l'Union, pour imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

78. Les différences perceptibles entre les deux arrêts sont cependant sans incidence sur l'objet du litige en l'espèce, à savoir la validité de l'application immédiate d'un nouveau délai de prescription, plus long que le précédent, à des faits non encore prescrits.

79. Les deux arrêts concordent sur ce point précis : le point 42 de l'arrêt Taricco II reprend sans réserve la déclaration contenue au point 57 de l'arrêt Taricco I et, avec elle, la jurisprudence de la Cour EDH citée dans l'arrêt Taricco I.

52 L'*interruption* de ce délai, comme notion juridique distincte de sa *suspension*, avait pour conséquence, selon la législation italienne, que le délai commençait à courir de zéro à compter du jour où il avait été interrompu. La période d'interruption ne pouvait toutefois excéder la moitié du délai (absolu) de prescription, selon l'article 161 du code pénal : la réforme de ce code, par la loi n° 251/2005, a eu pour conséquence la limitation de la durée maximale de la période d'interruption à un quart de la durée totale. Il découlait de cette modification législative que, en particulier dans les enquêtes concernant des infractions de grande complexité exigeant des enquêtes approfondies, même si le délai de prescription était identique avant et après la loi n° 251/2005, l'interruption provoquée par les actes judiciaires se réduisait considérablement, ce qui favorisait l'impunité. C'est pourquoi la juridiction de renvoi affirmait que la modification, au cours de l'année 2005, de l'article 161, deuxième alinéa, du code pénal, « en ne permettant, à la suite d'une interruption de la prescription, une prolongation du délai de prescription qu'à concurrence d'un quart seulement de sa durée initiale, rev[enait], en réalité, à ne pas interrompre la prescription dans la majorité des poursuites pénales » (arrêt Taricco I, point 23).

53 Arrêt Taricco I, point 46.

54 Selon l'arrêt Taricco I, les règles nationales relatives à la prescription privaient de leur caractère effectif et dissuasif les mesures prévues pour combattre les activités illicites contraires aux intérêts financiers de l'Union. De ce fait, une juridiction nationale pouvait laisser inappliquées les dispositions nationales, si cela était indispensable pour garantir le plein effet du droit de l'Union (points 47 et 49).

55 Arrêt Taricco II, point 27.

56 La Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a souligné que « la Cour, dans l'arrêt Taricco, s'est prononcée sur la question de la compatibilité de la règle énoncée dans cet arrêt avec l'article 49 de la Charte [...] uniquement en ce qui concerne le principe de non-rétroactivité [, cependant elle n'a] pas examiné l'autre volet du principe de légalité des délits et des peines, à savoir l'exigence selon laquelle la réglementation relative au régime de sanction doit être suffisamment précise » (arrêt Taricco II, point 19).

80. Or, s'il est légitime qu'une nouvelle règle allonge, avec effet immédiat, le délai de prescription d'infractions pénales non encore prescrites, il sera à plus forte raison possible de recourir à ce critère lorsqu'est en jeu la suspension, limitée dans le temps, du délai de prescription d'une dette douanière (qui n'a pas le caractère d'une sanction) avant l'expiration des trois années qui, selon la législation antérieure, sont nécessaires pour qu'elle soit considérée comme prescrite [57].

2. Seconde question préjudicielle

81. La seconde question préjudicielle est formulée en des termes très succincts. La juridiction de renvoi cherche à savoir si, « [e]n cas de réponse affirmative à la première question », l'application de l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU et de l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a), de ce code est compatible avec les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

82. Le Parlement est intervenu dans cette procédure en estimant que, par sa seconde question, la juridiction de renvoi « semble » mettre en doute la validité des deux articles du CDU visés par la première question, même si elle ne le fait pas explicitement [58].

83. Je ne pense cependant pas que la lecture de la décision de renvoi permette de qualifier la seconde question comme une mise en doute de la validité de ces règles du droit de l'Union. La juridiction de renvoi s'interroge non pas sur la validité, dans l'abstrait, de ces dispositions, mais sur leur application dans le temps à un cas donné. Il est vrai que, à la fin de sa décision, elle se réfère à la non-application de l'article 103, paragraphe 3, du CDU, mais elle le fait plutôt dans le contexte des circonstances particulières du litige.

84. La décision de renvoi justifie l'invocation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime par le fait qu'« [o]n peut soutenir » que, au moment de la naissance de la dette douanière (le 4 juillet 2013), « il n'était ni clair ni prévisible pour l'intéressée que la législation douanière en matière de recouvrement et de prescription serait modifiée [...] » [59].

85. La juridiction de renvoi reconnaît cependant que, lorsqu'il a approuvé l'article 22, paragraphe 6, et l'article 29 du CDU, le législateur de l'Union a renforcé la situation juridique du débiteur, en lui conférant le droit de disposer d'une période pour exprimer son point de vue [60]. Le lien entre ces dispositions et la suspension du délai de prescription pendant la période où le débiteur peut exprimer son point de vue n'entraîne pas une détérioration telle de la situation du débiteur que l'article 103, paragraphe 3, du CDU devrait être laissé inappliqué [61].

86. Selon une jurisprudence constante, « le principe de sécurité juridique exige que les règles du droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union » [62].

57 Le Parlement va dans le même sens après avoir invoqué l'application des points 54 à 57 de l'arrêt Taricco I à la présente affaire : « [l]es exigences découlant du principe de la confiance légitime sont plus strictes dans les affaires pénales que dans les affaires administratives, comme celle portant sur le recouvrement d'une dette douanière » (point 42 de ses observations écrites). Cette appréciation est partagée par le gouvernement néerlandais dans sa réponse aux questions de la Cour (points 5 et 6).

58 Point 2 de ses observations écrites.

59 Décision de renvoi, point 4.7.2.

60 Fixée à trente jours par l'article 8, paragraphe 1, du RDCDU.

61 Décision de renvoi, point 4.7.3.

62 Arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 148).

87. Quant au droit de réclamer la protection de la confiance légitime, la Cour a jugé qu'il « s'étend, en tant que corollaire du principe de sécurité juridique [...] à tout particulier se trouvant dans une situation de laquelle il ressort que l'administration [...] a fait naître dans son chef des espérances fondées. Constituent des assurances susceptibles de faire naître de telles espérances, [...] des renseignements précis, inconditionnels, concordants et émanant de sources autorisées et fiables. En revanche, nul ne peut invoquer une violation de ce principe en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration »[63].

88. Or, en premier lieu, aucun de ces principes ne comporte l'obligation de maintenir l'ordre juridique inchangé dans le temps. L'expectative que la législation de l'Union ne sera pas modifiée est particulièrement infondée dans un domaine tel que le domaine douanier, qui implique une constante adaptation[64]. Preuve en sont les modifications successives du CDC, de son adoption en 1992 à son abrogation par le règlement nº 952/2013. L'adoption du CDU a été justifiée par la nécessité de tenir « compte de l'évolution du droit de l'Union »[65].

89. En deuxième lieu, s'agissant de la protection de la confiance légitime au sens exposé ci-dessus, aucun élément du dossier ne permet de conclure que l'administration néerlandaise a fourni à Jumbocarry des « assurances précises » quant au recouvrement de la dette douanière à un moment ou à un autre.

90. En troisième lieu, le principe de sécurité juridique n'exclut pas que les dispositions soient soumises à interprétation, lorsque leur contenu fait apparaître des difficultés herméneutiques qui suscitent des doutes chez les personnes concernées ou chez celles qui sont appelées à les appliquer : c'est précisément pour dissiper ces doutes que le mécanisme de coopération judiciaire prévu à l'article 267 TFUE a été mis en place.

91. En quatrième lieu, l'introduction du nouvel article 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU n'entraîne pas, en réalité, de changement en ce qui concerne la situation réglementaire antérieure. Elle répond plutôt à la nécessité d'assortir de certitude une obligation incombant aux autorités administratives, laquelle existait déjà dans le CDC[66], selon la jurisprudence de la Cour, et qu'il appartenait au législateur national de mettre en œuvre par voie réglementaire, le législateur de l'Union ne l'ayant pas spécifiquement fait.

92. Dans cette affaire, il ne saurait être question d'un droit du débiteur à ce que la dette douanière s'éteigne automatiquement et inévitablement trois ans après sa naissance, mais d'une attente que tel soit le cas, y compris sous l'empire des règles du CDC en vigueur au moment de la naissance de cette dette.

93. Je le réaffirme, il n'existait pas un tel droit, mais une attente de bénéficier de la prescription à expiration du délai de trois ans, à condition que ce délai ne soit pas suspendu, ce qui pouvait être le cas soit à la suite d'un recours, soit en raison d'un acte administratif visant à communiquer l'intention de recouvrer la dette douanière, préalable à l'adoption de la décision de recouvrement.

63 Arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 153).

64 C'est ce que rappelle le Conseil dans ses observations écrites, au point 46.

65 Voir considérant 2 du CDU.

66 Voir l'interprétation des articles correspondants du CDC figurant dans les arrêts Molenbergnatie et CEVA, cités aux points 38 et suiv. des présentes conclusions.

94. Ainsi que l'a soutenu le gouvernement néerlandais [67], le moment de l'extinction de la dette douanière ne pouvait pas être fixé d'avance en toute sécurité tant que le CDC était en vigueur, puisque l'éventualité d'une suspension du délai de trois ans était prévue par l'article 221, paragraphe 3, du CDC, lorsqu'un recours au sens de son article 243 était introduit [68].

95. L'interprétation de la Cour relative à cet article 221, paragraphe 3, du CDC permettait de déduire que, sous l'empire du CDC également, la communication de l'administration interrompait (avec l'effet correspondant sur la prescription) le délai de trois ans pour la notification de la dette douanière [69].

96. En cinquième lieu, ainsi que le souligne avec justesse la juridiction de renvoi, la prolongation du délai de prescription, par la suspension inhérente à la communication effectuée en application de l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU, est directement liée à la possibilité donnée au débiteur d'être entendu avant que l'autorité douanière adopte une décision défavorable à ses intérêts.

97. Cette règle équilibre le droit du débiteur d'être entendu et l'intérêt financier de l'Union. La nécessité d'un tel équilibre n'est pas non plus une nouveauté du CDU et la logique selon laquelle la communication administrative suspend le délai de prescription existait au préalable.

98. En sixième lieu, même si la prolongation du délai de prescription due aux effets suspensifs de la communication notifiée au débiteur pouvait être qualifiée de « nouveauté » par rapport au régime du CDC en vigueur le 4 juillet 2013 (au moment où la dette de Jumbocarry est née), l'application immédiate de l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU, à compter du 1er mai 2016, ne porterait pas non plus atteinte à la sécurité juridique, en ce qui concerne la certitude sur la réglementation applicable.

99. Tout opérateur douanier diligent était en mesure de connaître l'interprétation de la Cour relative à l'applicabilité dans le temps des règles de procédure, de même qu'à celle des règles de fond en matière d'effets futurs de situations juridiques non encore acquises. Cette jurisprudence est constante et remonte, en matière douanière, à 1981 [70].

100. Enfin, l'application immédiate de l'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), du CDU rend possible l'égalité de traitement de tous les importateurs dont la dette n'était pas éteinte, par prescription, à la date de pleine applicabilité du CDU, qu'elle soit née avant ou après ce moment. Depuis le 1er mai 2016, ils ont tous le droit d'être entendus dans la situation visée à l'article 22, paragraphe 6, du CDU, pendant la même durée, calculée de la même manière.

V. Conclusion

101. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre au Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) dans les termes suivants :

L'article 103, paragraphe 3, initio et sous b), et l'article 124, paragraphe 1, initio et sous a), du règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union sont applicables à une dette douanière qui est née avant le 1er mai 2016 et dont le délai de prescription n'avait pas encore expiré à cette date, une telle application ne portant pas atteinte au principe de sécurité juridique ni au principe de confiance légitime.

67 Voir point 58 de ses observations écrites.

68 Selon l'article 243, paragraphe 1, premier alinéa, du CDC, « [t]oute personne a le droit d'exercer un recours contre les décisions prises par les autorités douanières qui ont trait à l'application de la réglementation douanière et qui la concernent directement et individuellement ».

69 Voir point 39 des présentes conclusions.

70 Arrêt du 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80 à 217/80, EU:C:1981:270).