

Affaire C-412/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

6 juillet 2021

Juridiction de renvoi :

Tribunalul Satu Mare (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

9 juin 2021

Partie requérante :

Dual Prod SRL

Partie défenderesse :

Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice
Cluj-Napoca - Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de
produse supuse accizelor armonizate

[OMISSIS]

TRIBUNALUL SATU MARE [tribunal de grande instance de Satu Mare
(Roumanie)]

SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
(deuxième chambre civile du contentieux administratif et fiscal) [OMISSIS]

ORDONNANCE n° (...)

Audience publique du **26 mai 2021**

[OMISSIS]

Au rôle figure l'affaire contentieuse administrative et fiscale opposant la requérante, **DUAL PROD SRL** [OMISSIS], à la défenderesse, la **Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca** (direction générale régionale des finances publiques de Cluj-Napoca, Roumanie), **Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate** (commission régionale pour l'autorisation des opérateurs du secteur des produits

soumis aux accises harmonisées) [OMISSIS], ayant pour objet l'annulation d'un acte administratif.

[OMISSIS : procédure]

Le représentant de la société requérante [OMISSIS] indique avoir versé au dossier des notes d'audience et deux documents dans lesquels [OMISSIS] il a fait référence à l'affaire Ispas [ndt : arrêt du 9 novembre 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843)], point 21, puisque, [dans] l'affaire Ispas, [OMISSIS] la Cour rejette l'argument [relatif à l'irrecevabilité soulevé par le gouvernement roumain] au motif que, [OMISSIS] en présence de suffisamment d'éléments de fait indiqués par la juridiction, [OMISSIS] la Cour [OMISSIS] peut statuer sans problème sur le fond de la question en cause. [OMISSIS] [Le représentant de la requérante] fait valoir que, [OMISSIS] en définitive, il ne saurait être question d'irrecevabilité étant donné que, notamment dans cette affaire, il invoque des éléments de droit de l'Union, que le cadre factuel est parfaitement clair, qu'il ne demande pas à la Cour de se prononcer sur des éléments de fait qui relèvent de la compétence de la juridiction nationale mais demande une interprétation [OMISSIS]. Il indique que, [OMISSIS] en l'espèce [OMISSIS], il ne demande qu'une interprétation du droit de l'Union, d'autant plus qu'il a notamment étudié la législation en la matière et que dans le domaine des accises il y a deux interprétations pertinentes, à savoir la directive [2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO 2009, L 9, p. 12)] et une directive spéciale relative uniquement aux boissons alcooliques. Il relève que la [directive relative aux] boissons alcooliques ne contient aucune référence aux questions d'autorisation [OMISSIS] et qu'il n'a trouvé des références qu'à l'article 16 de la directive [2008/118], qui s'applique à [tous les entrepositaires] [OMISSIS], selon lequel l'autorisation dépend des États membres, mais que ces derniers doivent agir de manière proportionnée et qu'un équilibre doit exister entre l'intérêt public et l'intérêt privé, [OMISSIS] sans excès et en prévenant la fraude ou l'abus. [Le représentant de la requérante] fait valoir que deux problèmes se posent, en substance : d'une part, le principe « ne bis in idem », étant donné qu'il y a déjà eu une autre sanction de la même nature, et, d'autre part, la question de la proportionnalité de cette sanction [au regard de] la présomption d'innocence, étant donné que [la requérante] doit exécuter une sanction qui peut être qualifiée de « pénale » [OMISSIS] de par son but punitif, avant le règlement de l'affaire pénale qui continue à tarder, ce qui a des conséquences évidentes : si elle n'avait pas obtenu la suspension, la société requérante se serait retrouvée en état de faillite, étant donné que dans ce domaine aucune opération ne peut être effectuée sans autorisation. [OMISSIS]

LA JURIDICTION DE CÉANS

Ayant besoin de temps pour délibérer sur la demande de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, la juridiction sursoit à statuer jusqu'au 9 juin 2021.

Par ces motifs,

AU NOM DE LA LOI

DÉCIDE

Sursoit à statuer sur la demande de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne jusqu'au 9 juin 2021.

[OMISSIS]

[OMISSIS]

TRIBUNALUL SATU MARE (tribunal de grande instance de Satu Mare)

**SECȚIA A II-A CIVILĂ DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
(deuxième chambre civile du contentieux administratif et fiscal)**

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Prononcée en audience publique le 9 juin 2021

[OMISSIS]

Au rôle figure l'affaire contentieuse administrative et fiscale opposant la requérante, **DUAL PROD SRL** [OMISSIS], à la défenderesse, la **Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca (direction générale régionale des finances publiques de Cluj-Napoca, ci-après la « DGRFP Cluj-Napoca »), Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate** (commission régionale pour l'autorisation des opérateurs du secteur des produits soumis aux accises harmonisées) [OMISSIS].

Objet de l'affaire – annulation des actes administratifs fiscaux suivants :

– La décision n° 45/19.11.2020, émise par la DGRFP Cluj-Napoca – commission régionale pour l'autorisation des opérateurs du secteur des produits soumis aux accises harmonisées, qui a suspendu l'autorisation d'entrepôt fiscal [OMISSIS] détenue par Dual Prod à compter du 30 mai 2018 jusqu'au règlement définitif de l'affaire pénale faisant l'objet de l'ordonnance émise le 21 octobre 2020 dans le cadre du dossier pénal n° 2393/P/2018 du parquet près la Judecătoria Satu Mare (tribunal de première instance de Satu Mare, Roumanie).

– La décision n° 001/13.01.2021, émise par la direction générale pour la gestion des domaines spécifiquement réglementés du ministère des Finances publiques, apportant une solution à la procédure administrative ouverte au titre de l'article 3, paragraphe 2, de l'[Ordinul ministrului finanțelor] (arrêté du ministre des Finances) n° 3004/2007.

Il est constaté que les débats relatifs à la saisine de la Cour ont eu lieu lors de l'audience publique du 26 mai 2021, lorsque les allégations et conclusions de la partie présente ont été consignées dans l'ordonnance prononcée à cette date, et il a été sursis à statuer sur la demande de saisine de la Cour jusqu'à aujourd'hui, quand, à la suite des délibérations :

LA JURIDICTION DE CÉANS

en vertu de l'article 267 TFUE, présente une

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

A. CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE. CADRE PROCÉDURAL. FAITS

- 1 Dual Prod est une société de droit roumain, autorisée à exercer dans le domaine de la production d'alcool et de boissons alcooliques. Par conséquent, la société Dual Prod relève des réglementations de l'Union en matière de droits d'accise, à savoir la directive 2008/118 (directive-cadre en matière de droits d'accise) et la directive [92/83/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (JO 1992, L 316, p. 21)] (directive spécifique à l'alcool et aux produits alcooliques).
- 2 Le 1^{er} août 2018, la société Dual Prod a fait l'objet d'une perquisition à domicile effectuée par les services de police à la suite d'une autorisation délivrée par la chambre pénale du Tribunalul Mureș (tribunal de grande instance de Mureș, Roumanie). Les services de police ont été assistés dans la procédure de perquisition par les services de contrôle douanier du département de Satu Mare. En Roumanie, les services de contrôle douanier sont les organes spécialisés en ce qui concerne tous les problèmes et questions liés aux produits soumis à accise.
- 3 À l'issue de la procédure conjointe de contrôle, il a été conclu que Dual Prod se serait rendue coupable d'une infraction à la législation relative aux produits soumis à accise, au motif qu'elle aurait monté un tuyau assurant l'évacuation de l'alcool dans un récipient situé au bord de la clôture qui entoure l'entrepôt fiscal de production. À l'issue de cette procédure de perquisition, deux procédures parallèles ont été ouvertes à l'encontre de la société Dual Prod.
- 4 Les services de police ont ouvert une procédure pénale portant sur deux chefs d'accusation : le montage d'un tuyau sur l'installation de production et la détention en dehors de l'entrepôt fiscal d'une quantité supérieure à 40 litres d'alcool éthylique ayant un titre alcoométrique de minimum 96 % en volume. Les services de police [OMISSIS] estiment que, à la lumière des dispositions particulières de l'article 452 du code roumain des impôts, ces deux activités représentent deux infractions au régime spécial des produits soumis à accise. Il convient de noter que, le 1^{er} août 2018, les services de police n'ont ouvert l'enquête pénale qu'en ce qui concerne les faits (in rem), sans mise en accusation formelle des éventuelles personnes coupables (in personam).

- 5 Les autorités douanières sont revenues à l'entrepôt fiscal de la société Dual Prod le 2 août 2018 et ont ordonné la mise sous sceau de celui-ci, au motif que ladite société se serait rendue coupable d'une prétendue infraction pénale au régime spécial des produits soumis à accise. Il est important de mentionner que ce n'est pas à ce moment que l'autorisation d'entrepôt fiscal a été suspendue par les services de contrôle douanier. En théorie, au cours du mois d'août 2018, la société Dual Prod pouvait fonctionner sur le plan administratif parce qu'elle disposait d'une autorisation valable, mais elle ne le pouvait pas dans la pratique parce que des scellés lui avaient été apposés en raison de simples soupçons qu'elle serait coupable d'avoir violé le régime particulier des droits d'accise.
- 6 Il convient de noter que la légalité des scellés qui avaient été apposés au mois d'août 2018 a été contestée par Dual Prod et que [ceux-ci] ont finalement été annulés par la chambre du contentieux administratif de la Curtea de Apel Oradea (cour d'appel d'Oradea, Roumanie) [OMISSIS] au motif que leur application représentait une violation sérieuse de la présomption d'innocence dès lors que, jusqu'à la confirmation de la procédure pénale par une décision judiciaire définitive, Dual Prod ne peut subir aucune conséquence.
- 7 Par la décision n° 12/05.09.2018, l'autorisation d'entrepôt fiscal de la société Dual Prod a été formellement suspendue par les autorités douanières pour une période de 12 mois à compter du 5 septembre 2018. La décision n° 12/2018 de suspension de l'autorisation a été fondée sur l'article 369, paragraphe 3, sous b), du code des impôts, texte de loi interprété par les autorités douanières roumaines en ce sens que la société Dual Prod peut se voir infliger une sanction administrative du seul fait qu'il existerait des indices relatifs à la commission d'infractions pénales au régime des produits soumis à accise.
- 8 La société Dual Prod a contesté en justice la décision de suspension dans le cadre de l'affaire n° 2092/83/2018. Par l'arrêt n° 1035/13.12.2019 prononcé dans cette affaire, la Curtea de Apel Oradea (cour d'appel d'Oradea) a décidé qu'il y avait lieu de réduire la sanction de 12 mois à 8 mois au seul motif que l'imposition de la sanction au niveau maximal était manifestement disproportionnée. La société Dual Prod a exécuté l'intégralité de la sanction de 8 mois à la suite de l'arrêt de la Curtea de Apel Oradea (cour d'appel d'Oradea).
- 9 Entre-temps, dans le cadre de la procédure pénale, la société Dual Prod a acquis la qualité de suspect le 14 janvier 2020. Ultérieurement, cette procédure pénale est passée à l'étape suivante et Dual Prod a acquis la qualité de prévenu le 21 octobre 2020.
- 10 En raison de la qualité acquise le 21 octobre 2020 dans le cadre de la procédure pénale (celle de prévenu), les autorités douanières ont décidé qu'il y avait lieu d'infliger à nouveau le même type de sanction administrative qu'en 2018 pour exactement les mêmes faits (soupçons de commission d'infractions pénales au régime des accises à la suite de la perquisition du 1^{er} août 2018).

- 11 A ainsi été adoptée la décision n° 45/2020, suspendant l'autorisation d'entrepôt fiscal pour une période indéterminée, à savoir jusqu'à l'issue définitive de la procédure pénale. D'un point de vue juridique, les autorités douanières ont fondé leur décision sur l'article 369, paragraphe 3, sous c), du code des impôts.
- 12 Par conséquent, la société Dual Prod a contesté devant la juridiction de céans la décision n° 45/2020, en demandant son annulation en vertu des principes de présomption d'innocence et ne bis in idem. La juridiction nationale estime qu'une interprétation de certaines règles du droit l'Union est nécessaire en l'espèce, raison pour laquelle elle juge nécessaire d'introduire la présente demande de décision préjudicielle.

B. LES RÈGLES DE DROIT APPLICABLES EN L'ESPÈCE. LE DROIT DE L'UNION. LE DROIT NATIONAL

- 13 La juridiction nationale juge applicables dans la présente affaire les dispositions suivantes :

B1. Le droit de l'Union

Article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)

« Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

Article 50 de la Charte

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi ».

Article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118

« 1. L'ouverture et l'exploitation d'un entrepôt fiscal par un entrepositaire agréé sont subordonnées à l'autorisation des autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'entrepôt fiscal est situé.

Cette autorisation est soumise aux conditions que les autorités sont en droit de fixer afin de prévenir toute forme éventuelle de fraude ou d'abus ».

B2. Le droit national

Article 369, paragraphe 3, sous [b)] et c), du code des impôts (loi n° 227/2015)

« Sur proposition des organes de contrôle, l'autorité compétente peut suspendre l'autorisation d'un entrepôt fiscal :

[...]

b) pour une période d'un à douze mois, lorsqu'il est constaté que l'un des faits visés à l'article 452, paragraphe 1, sous b) à e), g) et i), a été commis ;

c) jusqu'à ce que l'affaire pénale ait été définitivement jugée, lorsque l'action pénale a été engagée pour les infractions visées à l'article 364, paragraphe 1, sous d) ;

[...] »

Article 364, paragraphe 1, sous d), du code des impôts

« L'autorité compétente délivre l'autorisation d'entrepôt fiscal pour un établissement uniquement si les conditions suivantes sont remplies :

[...]

[d)] dans le cas d'une personne physique qui exercera son activité en tant qu'entrepôt autorisé, qu'elle ne soit pas incapable, qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une condamnation définitive ou sous condition pour les infractions suivantes :

[...]

[OMISSIS]

12. les infractions prévues par le présent code »

Article 452, paragraphe 1, sous h) et i), du code des impôts

« Constituent des infractions les faits suivants :

[...]

h) la détention par toute personne en dehors de l'entrepôt fiscal ou la commercialisation sur le territoire roumain des produits soumis à accise et au marquage, conformément au présent titre, lorsque ces produits ne sont pas marqués ou sont marqués de manière inappropriée ou avec des marques fausses, au-delà de la limite de 10 000 cigarettes, 400 cigares de trois grammes, 200 cigares supérieurs à trois grammes, un kilogramme de tabac à fumer, 40 litres d'alcool éthylique, 200 litres de boissons spiritueuses, 300 litres de produits intermédiaires, 300 litres de boissons fermentées autres que la bière et les vins ;

i) l'utilisation de conduites mobiles, de tuyaux élastiques ou d'autres conduites de ce type, l'utilisation de réservoirs non calibrés ainsi que la pose en amont des compteurs de canaux ou robinets par lesquels il est possible d'extraire des quantités d'alcool ou d'eaux-de-vie non couvertes par le système de comptage ;

[...] »

C. LES RAISONS QUI CONDUISENT LE JUGE NATIONAL À DÉCLENCHER LA PROCÉDURE PRÉJUDICIELLE

- 14 La juridiction nationale estime qu'un dialogue judiciaire avec la juridiction suprême de l'Union s'impose dès lors qu'elle juge nécessaire une interprétation du droit de l'Union ayant une incidence en l'espèce. Il convient de remarquer que la présente affaire soulève deux problèmes juridiques importants. Le premier tient au fait que l'activité d'un contribuable peut être suspendue pour une période indéfinie au seul motif qu'il existe des indices qu'il aurait commis un fait de nature pénale, sans qu'il y ait de décision de justice définitive.
- 15 Par ailleurs, au moment de l'ouverture de la présente procédure, conformément aux informations dont dispose la juridiction nationale, la procédure pénale est encore en cours devant les autorités de police environ trois ans après la perquisition à domicile qui a eu lieu le 1^{er} août 2018.
- 16 Le second problème est le fait d'infliger à un contribuable, pour les mêmes faits, deux sanctions de même nature dans le cadre d'une procédure fiscale au seul motif qu'une procédure pénale parallèle est parvenue à un certain stade. Ces problèmes doivent être examinés à la lumière du droit de l'Union.
- 17 La juridiction nationale observe qu'il existe, dans la directive 2008/118, des dispositions d'ordre général relatives à l'autorisation des entrepôts fiscaux. Dans ces conditions, la juridiction nationale juge pertinents en l'espèce deux principes importants du droit de l'Union. Le premier est celui de la présomption d'innocence qui est également garantie à l'article 48, paragraphe 1, de la Charte.
- 18 [OMISSIS] La juridiction nationale estime que, jusqu'à ce qu'une juridiction nationale ait définitivement jugé que Dual Prod est coupable des chefs d'accusation portés à sa charge, elle doit être considérée comme innocente.
- 19 Par conséquent, le juge national considère que la présomption d'innocence ne doit pas être qu'une question purement théorique. Ainsi, la juridiction nationale juge nécessaire une interprétation du principe de la présomption d'innocence, portant sur le point de savoir si celui-ci permet à une autorité publique d'adopter [des mesures ayant] des conséquences défavorables, [OMISSIS] telles que la suspension de l'autorisation d'exploitation.
- 20 La juridiction nationale estime qu'une telle décision adoptée par les autorités de contrôle nationales semble indiquer que le contribuable est considéré comme coupable, alors qu'il n'existe pas d'éléments de preuve en ce sens qui soient confirmés par une décision de justice. En outre, les conséquences sur un contribuable comme Dual Prod, qui exerce des activités dans le domaine des accises, sont plus que néfastes, étant donné que, dans le domaine des produits soumis à accise, aucune activité ne peut être exercée sans autorisation valable.

- 21 Une telle sanction ne pourrait être compatible avec le principe garanti à l'article 48 de la Charte que si elle était adoptée après la constatation de la culpabilité par une décision de justice définitive.
- 22 [OMISSIS]
- 23 La seconde question est en lien avec le principe ne bis in idem. Ce principe implique qu'un particulier ne peut se voir infliger deux fois le même type de sanction pour les mêmes faits. S'agissant de cette question, la juridiction nationale observe que, dans sa jurisprudence, [arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105], la Cour a affirmé qu'il n'est pas porté atteinte au principe ne bis in idem lorsqu'une combinaison de sanctions fiscales et pénales est infligée, dans la mesure où la sanction fiscale ne revêt pas la forme d'une sanction de nature pénale.
- 24 Selon la juridiction nationale, dans [l'affaire susmentionnée], la Cour a expliqué qu'il n'y avait pas de violation dudit principe parce que, si deux sanctions ont été infligées pour les mêmes faits, elles étaient de nature différente. Dans la présente affaire, la juridiction nationale observe que la situation est différente. Pour les mêmes faits, deux sanctions de même nature ont été infligées (suspension de l'autorisation d'entrepôt fiscal), en fonction de l'évolution de la procédure pénale.
- 25 Il en est d'autant plus ainsi que la première suspension en l'espèce a été ordonnée pour une période de 12 mois (finalement réduite à 8 mois) et que la seconde suspension a été ordonnée pour une durée indéterminée.
- 26 La juridiction nationale estime qu'une telle situation semble être contraire à ce principe, étant donné que la société Dual Prod a déjà exécuté une sanction de 8 mois pour les faits identifiés le 1^{er} août 2018 et que, en l'espèce, pour les mêmes faits, elle est amenée à exécuter exactement la même sanction (la suspension de l'autorisation) pour une période indéterminée.
- 27 Par conséquent, la juridiction nationale considère que, notamment en raison du fait que les sanctions de suspension de l'autorisation sont étroitement liées à la procédure pénale, une interprétation du principe ne bis in idem s'impose en ce qui concerne l'application d'une sanction du même type et de même nature pour les mêmes faits.
- 28 Pour conclure, la juridiction nationale estime qu'une telle interprétation est plus que nécessaire pour pouvoir se prononcer correctement sur le litige national, eu égard à l'incidence en l'espèce de ce principe important du droit de l'Union.

D. CONCLUSION

- 29 Par conséquent, la juridiction nationale estime que, à la lumière de l'article 267 TFUE, il y a lieu de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle [texte des questions reprises dans le dispositif]

**PAR CES MOTIFS,
AU NOM DE LA LOI
DÉCIDE**

Il est fait droit à la demande de saisir la Cour présentée par la requérante, Dual Prod.

En vertu de l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :

1. *Les dispositions de l'article 48, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatives au principe de la présomption d'innocence, lues en combinaison avec les dispositions de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE [du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE], peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une situation juridique, telle que celle de l'espèce, dans laquelle une mesure administrative de suspension d'une autorisation d'exploitation en tant que producteur d'alcool peut être ordonnée sur le fondement de simples présomptions faisant l'objet d'une enquête pénale en cours, sans qu'il y ait de décision de justice définitive de condamnation pénale ?*

2. *Les dispositions de l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatives au principe ne bis in idem, lues en combinaison avec les dispositions de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/118, peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une situation juridique, telle que celle de l'espèce, qui implique que deux sanctions de même nature (la suspension de l'autorisation d'exploitation en tant que producteur d'alcool) sont infligées à la même personne pour les mêmes faits, la seule différence étant [la durée des sanctions] ?*

[OMISSIS]