

## Version anonymisée

Traduction

C-372/23 - 1

### Affaire C-372/23

#### Demande de décision préjudicielle

**Date de dépôt:**

13 juin 2023

**Juridiction de renvoi:**

Administrativen sad - Haskovo (Bulgarie)

**Date de la décision de renvoi:**

1<sup>er</sup> juin 2023

**Partie demanderesse:**

VU

**Partie défenderesse:**

Teritorialna direksia Mitnitsa Burgas kam Agentsia „Mitnitsi“

---

**ORDONNANCE n° 560**

Haskovo, le 1<sup>er</sup> juin 2023

[OMISSIS] L'ADMINISTRATIVEN SAD HASKOVO (tribunal administratif de Haskovo, Bulgarie), [OMISSIS] examinant [OMISSIS] la procédure de sanction administrative en cassation n° 213/2022, a, aux fins de statuer, considéré ce qui suit :

L'instance trouve son origine dans un pourvoi en cassation formé par VU, originaire de la République de Serbie [OMISSIS], contre le jugement n° 8 du 17 janvier 2022 prononcé dans l'affaire de sanction administrative n° 20215620200969 dont le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad, Bulgarie) avait été saisi en 2021.

Par ordonnance [OMISSIS] prise en l'espèce et inscrite au procès-verbal d'audience, la chambre de céans a décidé qu'il y avait lieu de saisir la Cour de

justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle comportant les questions énoncées formulées dans le mémoire écrit du mandataire ad litem du requérant, ainsi que de demander la jonction avec l'affaire C-717/22 dont la Cour de justice de l'Union européenne est saisie. [OMISSIS] [sursis à statuer]

**L'affaire C-717/22** devant la Cour de justice de l'Union européenne était née d'une demande de décision préjudicielle renvoyée, conformément à l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE, lu en combinaison avec l'article 267 TFUE et selon les modalités visées aux articles 93 et suivants du règlement de procédure de la Cour de justice de l'Union européenne ; cette demande préjudicielle posait les questions formulées dans le cadre l'affaire de sanction administrative n° 20225620200057/2022 dont le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad) avait été saisi en 2022 sur un recours formé par [la société] Sistem Lux OOD (Serbie).

La juridiction de céans formule sa demande de décision préjudicielle de la manière suivante :

### **I. JURIDICTION DE RENVOI :**

Administrativen sad Haskovo (tribunal administratif de Haskovo) [OMISSIS] [adresse]

### **II. PARTIES AU LITIGE**

**Partie requérante au pourvoi :** VU, [OMISSIS] [données personnelles], originaire de la ville de Novi Pazar, [OMISSIS] République de Serbie, représenté par son avocat et mandataire ad litem [OMISSIS] [données du représentant légal].

**Partie défenderesse :** Direction territoriale des douanes de Burgas au sein de l'Agence des douanes, République de Bulgarie [OMISSIS] [adresse]. [OMISSIS]

**Sous le contrôle de :** Okrazhna prokuratura Haskovo (parquet régional de Haskovo) [OMISSIS] [adresse].

### **III. Objet du litige**

Est attaqué le jugement n° 8 du 17 janvier 2022 prononcé par le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad) dans l'affaire de sanction administrative n° 20215620200969/202 (969) dont il avait été saisi en 2021 ; ce jugement avait confirmé la décision de sanction administrative [OMISSIS] émise par le directeur adjoint de la direction territoriale des douanes de Burgas, quant à son point I – par lequel VU s'est vu infliger, pour violation de l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), une amende administrative d'un montant de 73 140,06 BGN – et quant à son point II – par

lequel il a été ordonné que soient confisqués au profit de l'État, sur la base de l'article 233, paragraphe 6, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), des panneaux d'aluminium d'une superficie totale de 1 340,50 mètres carrés.

La partie requérante au pourvoi excipe de l'illicéité et de la non-conformité au droit du jugement et elle en demande l'annulation, ainsi que l'annulation de la décision de sanction administrative que ce jugement avait confirmée.

La procédure devant l'Administrativen sad Haskovo (tribunal administratif de Haskovo) [OMISSIS] [détails de la procédure] est une procédure en cassation ; la décision du tribunal de céans sera définitive et ne pourra faire l'objet d'aucun recours.

#### **IV. FAITS DE L'ESPÈCE ET POSITIONS DES PARTIES**

Dans le cadre de la procédure préliminaire n° 30/2021 du département territorial de renseignement et d'enquête douanière pour la côte Sud et par une décision [OMISSIS] de l'inspecteur des douanes chargé de l'enquête au sein dudit département des douanes, le dénommé VU [OMISSIS] [données personnelles], de Novi Pazar [OMISSIS], République de Serbie, a été inculpé pour avoir commis une infraction poursuivie d'office, en ce que le 28 mai 2021, au point douanier Kapitan Andreevo, municipalité de Svilengrad, région de Haskovo, avec un camion de marque MERCEDES [OMISSIS] et une semi-remorque [OMISSIS] [OMISSIS], il a transporté à travers la frontière de l'État, depuis la République de Turquie vers la République de Bulgarie, à l'insu et sans l'autorisation des autorités douanières des marchandises à des fins commerciales et en grandes quantités, à savoir : des panneaux en aluminium de 6 millimètres de 2,80 mètres sur 1,30 mètres (728 mètres carrés), des panneaux en aluminium de 12 millimètres de 3,66 mètres sur 1,40 mètres (459,62 mètres carrés), des panneaux en aluminium de 4 millimètres de 2,80 mètres sur 1,30 mètres (152,88 mètres carrés), pour une valeur totale de 72 711,00 BGN (environ 37 000 euros) ; l'infraction est celle visée à l'article 242, paragraphe 1, sous e), du Nakazatelen kodeks (code pénal).

Par ordonnance du 5 octobre 2021 du parquet régional de Haskovo concernant la procédure préliminaire n° 30/2021 menée par la direction territoriale des douanes de Burgas – procédure qui correspondait au dossier d'accusation n° 878/2021 du parquet régional de Haskovo – il a été mis fin à la procédure pénale au motif que les accusations portées contre VU n'étaient pas prouvées, et les preuves matérielles de l'affaire ont été renvoyées au directeur de la direction territoriale des douanes de Burgas (dont le département territorial de renseignement et d'enquête douanière pour la côte Sud fait également partie) pour qu'il prenne position à leur sujet.

Le tribunal de céans relève que le critère de distinction entre le délit de contrebande qualifiée, au sens de l'article 242, paragraphe 1, sous e), du Nakazatelen kodeks (code pénal), et l'infraction administrative de contrebande

douanière, au sens de l'article 233 du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), est la valeur de l'objet de la contrebande.

Au cours de la procédure qui s'est déroulée devant la direction territoriale des douanes de Burgas, une commission nommée sur ordre du directeur de cette direction territoriale a émis un avis constatant, sur la base des conclusions d'une expertise menée aux fins d'évaluation, que la valeur en douane des marchandises décrites s'élevait à 73 140,06 BGN (environ 37 400 euros).

Le 10 décembre 2021, après avoir examiné un dossier de sanction administrative – qui avait été ouvert conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives) et sur la base de l'ordonnance du 5 octobre 2021 [OMISSIS], entrée en vigueur, qui mettait fin à la procédure pénale – le directeur adjoint de la direction territoriale des douanes de Burgas a émis la décision de sanction administrative [OMISSIS] infligeant à VU, pour violation de l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) et sur le fondement de cette même disposition :

– une sanction d'amende administrative d'un montant de 73 140,06 BGN (**point I**) ;

– la confiscation [OMISSIS] au profit de l'État : des panneaux en aluminium de 6 millimètres sur 2,80 mètres sur 1,30 mètres (728 mètres carrés) ; des panneaux en aluminium de 12 millimètres sur 3,66 mètres sur 1,40 mètres (307,44 mètres carrés) ; des panneaux en aluminium de 12 millimètres sur 3,66 mètres sur 1,54 mètres (152,18 mètres carrés) ; des panneaux en aluminium de 4 millimètres sur 2,80 mètres sur 1,30 mètres (152,88 mètres carrés) ; soit un total de 1 340,5 mètres carrés, d'une valeur en douane de 73 140,06 BGN (**point II**).

En **son point III**, la décision de sanction administrative prévoyait que l'attelage routier – comprenant un tracteur de marque « MERCEDES » [OMISSIS], une semi-remorque [OMISSIS], deux certificats d'immatriculation [OMISSIS] ainsi qu'une clé de contact et appartenant à la personne morale « ZEBEX » DOO (République de Serbie) – ne serait **pas** confisqué au profit de l'État et qu'il devait être restitué au propriétaire ou à une personne dûment autorisée par celui-ci.

VU a contesté devant le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad) la décision de sanction administrative, **quant à ses points I et II**.

Par le jugement n° 8 du 17 janvier 2022 prononcé dans l'affaire de sanction administrative n° [20215620200969], le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a confirmé la décision de sanction administrative, en considérant que VU avait effectivement transporté des marchandises de nature et de quantité commerciales à travers la frontière de l'État et les avait introduites dans le pays à l'insu et sans l'autorisation des autorités douanières, remplissant ainsi les éléments constitutifs de l'infraction [administrative] douanière de « contrebande douanière » au sens de

l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), dans la deuxième des formes d'exécution visée, à savoir le « transport », étant donné qu'il n'avait pas rempli au préalable l'obligation de déclarer par écrit les marchandises transportées ; le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a également souligné que le fait que le requérant avait indiqué verbalement que la cargaison qu'il transportait était d'environ 23 000 kilogrammes ne répondait en aucune manière à la notion de « déclaration », car la déclaration implique une indication complète, exacte et claire des articles transportés et de la quantité de chacun d'eux, au moyen d'une déclaration en douane écrite ; le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a précisé qu'une déclaration orale est admise lorsque les marchandises sont de nature non commerciale, lorsque les marchandises sont de nature commerciale mais contenues dans les bagages personnels du passager ainsi que dans d'autres cas. Le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a également souligné que, dans la situation factuelle établie, il était logique de conclure que le requérant avait commis une faute sous forme d'une imprudence car, s'il avait fait preuve d'une plus grande attention dans l'exercice de ses fonctions, il aurait détecté dès le début du voyage la différence entre la cargaison effectivement transportée et celle décrite dans les documents de transport. Le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a estimé que, dans la mesure où le manquement à une obligation de prudence est une des formes de commission non intentionnelle, et compte tenu de la disposition de l'article 7, paragraphe 2, du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives), ainsi que du fait que la loi n'excluait pas expressément le caractère non intentionnel en tant que forme de culpabilité dans la commission de l'infraction visée à l'article 233, paragraphe 2, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), il ne faisait aucun doute que l'infraction administrative susmentionnée avait été commise.

Le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad) a en outre considéré que la sanction administrative avait été correctement infligée, quant à sa nature et à son montant. C'était en conformité à la disposition l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) qu'avait été imposée une amende de 100 % de la valeur en douane des marchandises non déclarées – 73 140,06 BGN. La décision de sanction administrative était également légale et correcte pour sa partie ordonnant la confiscation au profit de l'État des marchandises faisant l'objet de l'infraction. Cette partie de la décision était parfaitement légale, dès lors qu'elle avait été mise en œuvre sur la base juridique pertinente, à savoir l'article 233, paragraphe 6, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes).

Le jugement du Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad) a fait l'objet d'un pourvoi de VU devant l'Administrativen sad Haskovo (tribunal administratif de Haskovo).

Il est soutenu dans le pourvoi que l'infraction de « contrebande douanière » ne peut pas être commise moyennant une culpabilité de forme « non intentionnelle », puisque la notion même de « contrebande » suppose implicitement l'existence

d'une intention. En l'espèce, [selon le requérant,] la violation a été non intentionnelle, tandis que la disposition de l'article 233 du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), appliquée par l'autorité administrative de sanction, visait à lutter contre la contrebande intentionnelle. En ce sens, [selon le requérant,] l'imposition à titre de sanction d'une amende de 100 à 200 % de la valeur en douane des marchandises non déclarées (en l'occurrence, 100 %) ne serait pas conforme à l'objectif de la loi.

Il est également allégué [par le requérant] que la décision de sanction administrative a acté la confiscation au profit de l'État de biens appartenant à un tiers, lequel n'avait rien à voir avec l'infraction. Les panneaux d'aluminium confisqués au profit de l'État, d'une valeur totale de 73 140,06 BGN, étaient la propriété de la société serbe SISTEM LUX OOD et [selon le requérant] c'est de manière non intentionnelle que le transporteur ne les a pas déclarés aux autorités douanières dans le formulaire approprié.

En lien avec ces allégations, il est affirmé [par le requérant] que la décision de sanction administrative est contraire au droit de l'Union européenne. À cet égard, il est notamment soutenu [par le requérant] que le comportement des agents des douanes, lors du contrôle du requérant au point douanier Kapitan Andreevo, n'était pas conforme aux articles 6, 7, 8, 9 et 10 du code européen de bonne conduite administrative (ci-après, le « Code ») ni à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la « Charte »), la responsabilité de VU ayant été retenue en l'espèce en violation de l'article 7 dudit Code. Il est soutenu que M. VU a fourni oralement les informations nécessaires aux fonctionnaires des douanes et qu'il ne peut donc pas être considéré comme ayant introduit (transporté) de manière non intentionnelle à travers la frontière du pays, à l'insu et sans l'autorisation des autorités douanières, des marchandises qui n'ont pas été déclarées dans le formulaire approprié. L'accent est mis [par le requérant] sur le fait que la décision de sanction administrative confirmée par le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) a prononcé, outre la sanction de l'amende, la confiscation au profit de l'État des marchandises non déclarées appartenant à une autre personne, sanction qui ne serait pas prévue à l'article 42, point 2, du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union [ci-après le « règlement n° 952/2013 »]. Il est affirmé [par le requérant] que la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime doit s'appliquer, selon un raisonnement a fortiori, et que les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/[212], de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte et de l'article 4 de la décision-cadre 2005/212, lues en combinaison avec l'article 47 de la Charte, ainsi que l'arrêt de la Cour de justice du 14 [janvier] 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo et Apelativna prokuratura – Plovdiv (C 393/19, EU:C:2021:8), auraient dû être interprétés en ce sens qu'elles sont également applicables dans les cas où l'acte ne constitue pas une infraction pénale mais une infraction administrative. Par conséquent, [selon le requérant,] la contrebande ne peut être qu'intentionnelle et en ce sens – nonobstant les

dispositions de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives) – l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) n'est pas applicable aux actes commis de manière non intentionnelle ; par ailleurs, l'article 4 de la décision-cadre 2005/212 ainsi que l'article 47 de la Charte ne permettent pas, dans le cadre d'une procédure pénale, de confisquer des biens appartenant à une personne autre que l'auteur de l'infraction sans que cette personne dispose d'un recours effectif.

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est conclu à l'annulation du jugement attaqué, ainsi qu'à l'annulation de la décision de sanction administrative que ce jugement avait confirmée. Dans le cas où la juridiction statuant en cassation constaterait un conflit avec le droit de l'Union dans l'application de la législation nationale, elle est invitée [par le requérant] à saisir la Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle aux fins de l'interprétation du droit de l'Union et sur des questions spécifiques posées par écrit.

La défenderesse soutient que le pourvoi n'est pas fondé.

Le parquet régional de Haskovo indique qu'il donnera son avis sur le pourvoi au cours de la procédure au fond. En ce qui concerne la demande d'un renvoi préjudiciel, le parquet estime qu'il n'y a pas lieu d'y faire droit.

## V. DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LÉGISLATION BULGARE

### Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes)

**Article 16** (1) Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités douanières sont habilitées :

- 1) à effectuer des inspections liées à la surveillance et au contrôle douaniers des marchandises, des véhicules et des personnes dans les zones des points de passage frontaliers et sur l'ensemble du territoire du pays ;
- 2) à prendre les mesures autorisées par la loi aux fins de la réalisation du contrôle douanier ;
- 3) à exiger la présentation ou la remise de marchandises, de documents, d'informations et d'autres supports d'informations relatifs à la surveillance et au contrôle douaniers ;
- 6) à effectuer des contrôles douaniers a posteriori sur les marchandises et les documents relatifs au placement sous un régime douanier au moyen d'une déclaration en douane, d'une déclaration de dépôt temporaire, d'une déclaration sommaire d'entrée, d'une déclaration sommaire de sortie, d'une déclaration de réexportation ou d'une notification de réexportation ;

**Article 66** (1) Toute marchandise destinée à être placée sous un régime douanier doit faire l'objet d'une déclaration pour ce régime douanier.

### **Article 233**

(1) Quiconque déplace ou transporte des marchandises à travers la frontière de l'État, ou tente de le faire, à l'insu ou sans autorisation des autorités douanières, est sanctionné, lorsque l'acte commis ne constitue pas une infraction pénale, d'une amende pour contrebande douanière de 100 à 200 % de la valeur en douane à l'importation ou de la valeur des marchandises à l'exportation.

(2) Est également sanctionné pour contrebande douanière quiconque déplace ou transporte des marchandises à travers une frontière extérieure de l'Union à l'insu ou sans autorisation des autorités douanières, si les marchandises sont découvertes à la suite d'une inspection sur le territoire de la République de Bulgarie.

(6) Les produits faisant l'objet de la contrebande douanière sont saisis au profit de l'État quel que soit leur propriétaire et lorsqu'ils font défaut ou ont été soustraits, [l'auteur] est condamné à l'équivalent de leur valeur en douane ou de leur valeur à l'exportation.

### **Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives)**

**Article 6** Une infraction administrative est un acte (action ou abstention) qui viole l'ordre établi de l'administration publique, qui a été commis fautivement et qui est punissable d'une sanction administrative, infligée selon une procédure administrative.

### **Article 7**

(1) Il y a culpabilité pour un acte qualifié d'infraction administrative, lorsqu'il est commis de manière intentionnelle ou non intentionnelle.

(2) C'est uniquement dans les cas expressément prévus que les actes commis manière non intentionnelle ne sont pas sanctionnés.

[Note de la juridiction de renvoi :] *Le Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) ne contient aucune disposition excluant l'imposition d'une sanction lorsque l'acte visé à l'article 233 a été commis de manière non intentionnelle.*

**Article 11** Pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement, les dispositions de la partie générale du Code pénal s'appliquent à toute question relative à la culpabilité, à l'imputabilité, aux circonstances excluant la responsabilité, aux formes de complicité, de préparation et de tentative.

**Article 28** (1) En cas d'infraction administrative d'une gravité moindre, l'autorité investie du pouvoir de sanction n'inflige pas de sanction à l'auteur de l'infraction,



tout en l'avertissant par écrit que si, dans un délai d'une année à compter de la prise d'effets de l'avertissement, il commet une autre infraction administrative de la même nature constituant un cas d'une gravité moindre, une sanction administrative lui sera infligée pour cette autre infraction. L'autorité investie du pouvoir de sanction applique, avec l'avertissement, l'article 20, paragraphes 2 à 4, et l'article 21.

### **Article 36**

(1) Une procédure de sanction administrative est engagée par l'établissement d'un acte de constat de l'infraction administrative qui a été commise.

(2) Aucune procédure de sanction administrative ne peut être engagée sans qu'un acte de constat acte n'y soit versé, sauf si la procédure a été clôturée par le tribunal ou le procureur ou si le procureur a refusé d'engager des poursuites pénales et a renvoyé le dossier à l'autorité de sanction administrative.

**Article 53** (1) – *version en vigueur à la date à laquelle l'infraction a été commise et e la décision de sanction administrative a été adoptée.* Lorsqu'il a été établi que l'auteur de l'infraction s'est rendu coupable de l'acte, en l'absence de fondement justifiant l'application des articles 28 et 29, l'autorité investie du pouvoir de sanction adopte une décision par laquelle elle inflige à l'auteur de l'infraction une sanction administrative correspondante.

**Article 58d** (1) Il peut être mis fin à la procédure de sanction administrative par un accord entre l'autorité investie du pouvoir de sanction et l'auteur de l'infraction, conclu dans le délai visé à l'article 52, paragraphe 1, en l'absence de motifs d'irrecevabilité visés au paragraphe 2. L'autorité investie du pouvoir de sanction propose la conclusion d'un accord dans un délai de 14 jours à compter de la réception du dossier de l'autorité qui a établi l'acte et l'auteur de l'infraction peut faire une proposition dans un délai de 14 jours à compter de la remise de l'acte.

(8) Lorsqu'une amende administrative est imposée par l'accord à titre de sanction unique ou combinée à une autre sanction, l'autorité investie du pouvoir de sanction fixe l'amende à un montant égal à 70 pour cent du montant minimal ou du montant spécifiquement prévu pour l'infraction qui a été commise et à un montant qui n'excède pas les 70 % de la moitié du montant maximal, lorsque la loi ne prévoit pas de montant minimal. Les autres catégories de sanctions administratives sont déterminées conformément aux dispositions de l'article 27, paragraphes 1 à 4.

(9) Les parties ne peuvent convenir, dans l'accord, d'un régime de confiscation au profit de l'État autre que celui régi aux articles 20 et 21. Lorsqu'il emporte des actes de disposition de preuves matérielles ou la confiscation au profit de l'État de biens qui n'appartiennent pas à l'auteur de l'infraction, la conclusion de l'accord suppose le consentement écrit du propriétaire des biens ; ce consentement devient partie intégrante de l'accord. Si le propriétaire ne consent pas des actes de

disposition de preuves matérielles ou la confiscation au profit de l'État, ou s'il est introuvable, l'autorité investie du pouvoir de sanction décide des actes de disposition des preuves matérielles, ainsi que de la confiscation des biens au profit de l'État, par une décision de sanction administrative, laquelle est susceptible de recours conformément à l'article 63.

(10) Lorsque l'accord impose une amende à titre de sanction administrative, l'auteur de l'infraction s'engage à payer le montant de l'amende dans un délai de 14 jours à compter de la conclusion de l'accord.

### **Nakazatelen kodeks (code pénal)**

**Article 11** (1) Un acte socialement dangereux est commis avec faute lorsqu'il est intentionnel ou non intentionnel.

(2) Un acte est intentionnel lorsque l'auteur était conscient de sa nature socialement dangereuse, prévoyait ses conséquences socialement dangereuses et souhaitait ou acceptait que ces conséquences se produisent.

(3) Un acte est non intentionnel lorsque l'auteur n'a pas prévu la survenance des conséquences socialement dangereuses mais qu'il était tenu de les prévoir et qu'il aurait pu le faire, ou lorsqu'il a prévu la survenance de ces conséquences mais qu'il a pensé pouvoir les prévenir.

## **VI. DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union**

### **Article 5**

#### **Définitions**

2. « législation douanière » : l'ensemble des dispositions constitué par :

- a) le code et les dispositions le complétant ou le mettant en œuvre adoptées au niveau de l'Union ou au niveau national ;
- b) le tarif douanier commun ;
- c) la législation établissant un régime de l'Union des franchises douanières ;
- d) les accords internationaux comportant des dispositions douanières, dans la mesure où celles-ci sont applicables dans l'Union ;

[OMISSIS]

e) [le] règlement (UE) 2022/2399 du Parlement européen et du Conseil [OMISSIS] ainsi que les dispositions le complétant ou le mettant en œuvre ; [OMISSIS]

« contrôles douaniers » : les actes spécifiques accomplis par les autorités douanières pour garantir la conformité avec la législation douanière et les autres dispositions régissant l'entrée, la sortie, le transit, la circulation, le stockage et la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou les territoires situés en dehors de ce dernier, et la présence et la circulation sur le territoire douanier de l'Union de marchandises non Union et de marchandises placées sous le régime de la destination particulière.

## Article 15

### Communication d'informations aux autorités douanières

1) Toute personne intervenant directement ou indirectement dans l'accomplissement des formalités douanières ou dans les contrôles douaniers fournit aux autorités douanières, à leur demande et dans les délais éventuellement fixés, la totalité des documents ou informations requis, sous une forme appropriée, ainsi que toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement des formalités ou des contrôles précités.

2) Le dépôt d'une déclaration en douane, d'une déclaration de dépôt temporaire, d'une déclaration sommaire d'entrée, d'une déclaration sommaire de sortie, d'une déclaration de réexportation ou d'une notification de réexportation par une personne aux autorités douanières, ou la présentation d'une demande d'autorisation ou de toute autre décision, rend la personne concernée responsable de tout ce qui suit :

a) de l'exactitude et du caractère complet des renseignements fournis dans la déclaration, la notification ou la demande ;

b) de l'authenticité, de l'exactitude et de la validité des documents accompagnant la déclaration, la notification ou la demande ;

c) le cas échéant, de la conformité à l'ensemble des obligations se rapportant au placement des marchandises en question sous le régime douanier en cause, ou à l'exécution des opérations autorisées.

Le premier alinéa s'applique également à la communication sous toute autre forme de toute information requise par les autorités douanières ou fournies à ces dernières.

Lorsque la déclaration ou la notification est déposée, la demande présentée ou l'information fournie émane d'un représentant en douane de la personne concernée, tel que visé à l'article 18, ce représentant en douane est lié lui aussi par les obligations visées au premier alinéa du présent paragraphe.

## **Article 42**

### **Application des sanctions**

- 1) Chaque État membre prévoit des sanctions en cas d'infraction à la législation douanière. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives.
- 2) Lorsque des sanctions administratives sont appliquées, elles peuvent l'être, notamment, sous l'une ou les deux formes suivantes :
  - a) une charge pécuniaire imposée par les autorités douanières, y compris, le cas échéant, un règlement en lieu et place d'une sanction pénale ;
  - b) le retrait, la suspension ou la modification de toute autorisation dont la personne concernée est titulaire.

## **Article 198**

### **Mesures à prendre par les autorités douanières**

- 1) Les autorités douanières prennent toutes les mesures nécessaires, y compris la confiscation et la vente ou la destruction, pour régler la situation des marchandises dans les cas suivants :
  - a) lorsqu'une des obligations prévues par la législation douanière en ce qui concerne l'introduction de marchandises non Union sur le territoire douanier de l'Union n'a pas été satisfaite ou que les marchandises ont été soustraites à la surveillance douanière [.]

## **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

### **Article 17**

#### **Droit de propriété**

- 1) Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et des conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

### **Article 41**

#### **Droit à une bonne administration**

- 1) Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

- 2) Ce droit comporte notamment :
  - a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
  - b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
  - c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

## **Article 49**

### **Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines**

- 1) Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.
- 2) Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.
- 3) L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

### **Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime**

#### **Article premier**

##### **Définitions**

Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par [troisième et quatrième tirets] :

« instrument » tous objets employés ou destinés à être employés, de quelque façon que ce soit, en tout ou partie, pour commettre une ou des infractions pénales,

« confiscation » une peine ou une mesure ordonnée par un tribunal à la suite d'une procédure portant sur une ou des infractions pénales, aboutissant à la privation permanente du bien,

#### **Article 2**

## **Confiscation**

1) Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits provenant d'infractions pénales passibles d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à un an, ou de biens dont la valeur correspond à ces produits.

## **Code européen de bonne conduite administrative**

### **Article 6**

#### **Proportionnalité**

1. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire veille à ce que les mesures prises soient proportionnelles à l'objectif poursuivi. Il/elle évite notamment de restreindre les droits des citoyens ou de leur imposer des contraintes lorsque ces restrictions ou ces contraintes sont disproportionnées par rapport à l'objectif de l'action engagée.

2. Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire respecte le juste équilibre entre les intérêts des personnes privées et l'intérêt public général.

### **Article 7**

#### **Absence d'abus de pouvoirs**

Les pouvoirs ne sont exercés que dans le but pour lequel ils ont été conférés par les dispositions pertinentes. Le fonctionnaire évite notamment d'user de ces pouvoirs à des fins qui n'ont pas de base juridique ou qui ne sont pas motivées par un intérêt public.

### **Article 8**

#### **Impartialité et indépendance**

1. Le fonctionnaire est impartial et indépendant. Il/elle s'abstient de toute action arbitraire qui lèse les membres du public, ainsi que de tout traitement préférentiel pour quelque raison que ce soit.

2. La conduite du fonctionnaire n'est jamais guidée par des intérêts personnels, familiaux ou nationaux ou par des pressions politiques. Le fonctionnaire ne prend pas part à une décision dans laquelle lui/elle, ou un de ses proches, a des intérêts financiers.

## **Article 9**

### **Objectivité**

Lors de la prise de décisions, le fonctionnaire tient compte des facteurs pertinents et les pondère comme il se doit dans la décision, tout en excluant tout élément non pertinent.

## **Article 10**

### **Confiance légitime, cohérence et conseil**

1. Le fonctionnaire est cohérent dans sa conduite administrative ainsi qu'avec l'action administrative de l'institution. Il/elle se conforme aux pratiques administratives habituelles de l'institution, à moins qu'il/elle ne soit légitimement fondé(e) de s'écarter de ces pratiques dans un cas spécifique. Quand un tel fondement existe, il est enregistré par écrit.
2. Le fonctionnaire répond aux attentes légitimes et raisonnables des membres du public à la lumière du comportement antérieur de l'institution.
3. Si besoin, le fonctionnaire conseille le public sur la manière dont doit être introduite une affaire qui relève de son domaine de compétence ainsi que sur la procédure à suivre pendant le traitement de l'affaire.

### **VII. MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL**

Le tribunal de céans admet qu'il est possible que l'absence, dans la loi spéciale qu'est le Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), d'une disposition légale opérant une distinction entre la commission intentionnelle et la non intentionnelle de l'infraction administrative visée à l'article 233, paragraphe 1, de la loi sur les douanes puisse être contraire au droit de l'Union. À cet égard, [le tribunal de céans] estime qu'il est possible que l'administration douanière n'ait pas traité équitablement, au sens de l'article 41, paragraphe 1, de la Charte [OMISSIS], la question de l'infraction administrative commise par VU et de l'imposition d'une sanction pour cette infraction. L'imposition d'une sanction, en l'absence d'un critère de distinction selon la forme de la faute, implique que la disposition nationale précitée s'appliquera à toutes les personnes qui ont objectivement réalisé l'infraction visée par cette disposition, ce qui revient à traiter les personnes de manière égale sans tenir compte du fait que, dans certains cas, les auteurs de cette infraction peuvent ne pas avoir eu l'intention de déplacer ou de transporter des marchandises à travers la frontière de l'État, ou de tenter de le faire, à l'insu et sans l'autorisation des autorités douanières. Cette approche du législateur national en l'espèce peut être considérée comme violant le principe de proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction, ce qui doit être considéré comme incompatible avec l'article 49, paragraphe 3, de la Charte [OMISSIS]. À cet égard, il est également possible de considérer que l'action des autorités douanières n'était pas conforme à ce que prévoient les articles 6 à 10 du code européen de

bonne conduite administrative. La réglementation existante ne permet pas, en l'espèce, que la personne punie ait dans tous les cas la possibilité juridique de prouver l'absence d'intention dans ses actes et donc de pouvoir éventuellement obtenir une réduction, une annulation ou un remplacement de la peine par une peine plus légère. Ces dernières alternatives relèvent de la compétence de l'autorité de sanction administrative qui, en vertu de l'article 28 de la loi générale – le *Zakon za administrativnite narushenia i nakazania* (loi sur les infractions et les sanctions administratives) – peut prendre une décision à cet égard, une autre possibilité similaire étant de parvenir à un accord conformément à l'article 58d du *Zakon za administrativnite narushenia i nakazania* (loi sur les infractions et les sanctions administratives).

Mais il peut aussi être supposé que les dispositions nationales pertinentes en l'espèce sont compatibles avec le droit de l'Union et, en ce sens, qu'en les appliquant, l'État (en l'occurrence, à travers ses autorités douanières) agit conformément à l'article 15, paragraphes 1 et [2], et à l'article 42, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 952/2013 [OMISSIS], de sorte qu'il n'y a pas eu de manquement à l'article 41, paragraphe 1, à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte [OMISSIS] ni à d'autres dispositions du droit de l'Union et qu'il n'y a aucune action des autorités douanières qui enfreigne le code européen de bonne conduite administrative.

Ensuite, il convient de rappeler que, dans son arrêt du 14 [janvier] 2021, *Okrazhna prokuratura – Haskovo et Apelativna prokuratura – Plovdiv* (C 393/19, EU:C:2021:8) [statuant sur une demande de décision préjudicielle], la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit :

« 1) L'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil, du 24 février 2005, relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime, lu à la lumière de l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui permet la confiscation d'un instrument utilisé pour commettre une infraction de contrebande qualifiée, lorsque celui-ci appartient à un tiers de bonne foi.

2) L'article 4 de la décision-cadre 2005/212, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui permet la confiscation, dans le cadre d'une procédure pénale, d'un bien appartenant à une personne autre que celle qui a commis l'infraction pénale, sans que cette première personne dispose d'une voie de recours effective. »

L'arrêt précité de la Cour de justice portait sur des dispositions de la législation nationale de la République de Bulgarie, à savoir l'article 242, paragraphes 7 et 8, du *Nakazatelen kodeks* (code pénal) (aujourd'hui, le paragraphe 8 a été annulé par l'arrêt n° 12 du 30 septembre 2021 du *Konstitutsionen sad* – Cour constitutionnelle – de la République de Bulgarie dans l'affaire constitutionnelle



n° 10/2021 ; le paragraphe 7 est toujours en vigueur). En vertu de l'article 242, paragraphe 7, du Nakazatelen kodeks (code pénal), l'objet de la contrebande est confisqué au profit de l'État, quel qu'en soit le propriétaire ; si ledit objet n'existe plus ou a été cédé, un montant correspondant à sa valeur aux prix de détail nationaux est adjugé.

La confiscation au profit de l'État de l'objet de l'infraction (lequel est décrit en détail dans la décision de sanction), qui a été ordonnée au point II de la décision de sanction administrative [OMISSIS] et confirmée par le Rayonen sad Svilengrad (tribunal d'arrondissement de Svilengrad), constitue une situation similaire à celle visée à l'article 242, paragraphe 7, du Nakazatelen kodeks (code pénal), à la différence que la confiscation de l'objet est en l'espèce effectuée pour une infraction administrative – celle visée à l'article 233, paragraphe 1, de la loi sur les douanes – et non pour une infraction pénale. Il convient également de tenir compte du fait que ce que la Cour a jugé au point 2 [du dispositif] de l'arrêt du 14 [janvier] 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo et Apelativna prokuratura – Plovdiv (C 393/19, EU:C:2021:8) concernait la question du recours effectif du tiers, lequel doit être considéré comme garanti par le législateur bulgare en ce qui concerne les cas d'infractions administratives, au vu de la disposition de l'article 59, paragraphe 2, du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives), compte tenu également du fait que l'auteur de l'infraction est connu.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la chambre de céans, statuant en tant qu'instance de cassation, considère qu'il est nécessaire que la Cour de justice se prononce expressément sur la saisie (la confiscation) de l'objet en cas d'infraction administrative au titre de l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) ; il convient ainsi qu'elle tranche si l'article 233, paragraphe 6, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) est contraire au droit de l'Union.

Compte tenu des dispositions de l'article 17 de la Charte [OMISSIS] et de l'article 42, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 952/2013 [OMISSIS], on peut supposer que la confiscation de l'objet de l'infraction a porté atteinte aux droits de VU. L'examen de la question de la confiscation au profit de l'État de l'objet de l'infraction doit être considéré comme pertinent en l'espèce, dans la mesure où l'auteur de l'infraction est responsable de la cargaison qu'il transporte, vis-à-vis du propriétaire de celle-ci. Sa confiscation par voie d'une décision de sanction administrative est donc susceptible d'avoir des répercussions sur la sphère juridique de VU, à travers une action récursoire ou d'autres actions en justice intentées à son encontre par SISTEM LUX OOD (République de Serbie).

Mais on pourrait aussi considérer que la confiscation de l'objet de l'infraction au profit de l'État en vertu de l'article 233, paragraphe 6, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes) est un acte juridique admissible, conformément à l'article 2 de la décision-cadre 2005/212/JAI, aux articles 42 et 198, paragraphe 1, sous a), du règlement (UE) n° 952/2013 et à d'autres dispositions du droit de l'UE, et qu'elle est conforme au code européen de bonne conduite administrative.

De l'avis du tribunal de céans, la disposition de l'article 7, paragraphe 2, du Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (loi sur les infractions et les sanctions administratives), qui constitue la norme générale par rapport à la disposition de l'article 233, paragraphe 2, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), a été introduite par le législateur dans le droit national en raison de la dangerosité sociale moindre que représentent les infractions administratives par rapport aux infractions prévues, par exemple, par le code pénal, lequel vise des cas de figure prévoyant des sanctions en fonction de la forme de faute (caractère intentionnel ou non intentionnel). On peut donc supposer que l'imposition d'une sanction, prévue à l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), n'échappe pas au champ d'application de l'article 42 du règlement (UE) n° 952/2013 et n'est pas contraire à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte. En outre, l'article 233, paragraphe 1, du Zakon za mitnitsite (loi sur les douanes), prévoit l'imposition d'une sanction pouvant aller de 100 à 200 % de la valeur en douane des marchandises, ce qui signifie que l'autorité administrative de sanction applique la disposition en tenant compte de tous les faits et circonstances de l'affaire, y compris de la forme de la faute.

À la lumière des considérations qui précèdent et compte tenu du contexte factuel de l'affaire, des dispositions juridiques appliquées par le directeur adjoint de la direction territoriale des douanes de Burgas, ainsi que des dispositions pertinentes du droit de l'Union, la chambre de céans estime que, pour trancher à bon droit le litige dont elle est saisie, il lui est nécessaire de poser, conformément à l'article 267, troisième alinéa, en liaison avec l'article 267, premier alinéa, sous a) et sous b), TFUE, les questions formulées ci-après ; par conséquent [OMISSIS], l'Administrativen sad Haskovo (tribunal administratif de Haskovo) [OMISSIS]

### **ORDONNE :**

**LE RENVOI** à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267, premier alinéa, sous a) et sous b), TFUE, d'une demande de décision préjudicielle comportant les questions suivantes :

1) Les dispositions combinées de l'article 15 et de l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale telle que celle de l'article 233, paragraphe 1, de la loi bulgare sur les douanes, lu en combinaison avec l'article 7 de la loi bulgare sur les infractions et les sanctions administratives, réglementation qui prévoit l'imposition d'une sanction pour contrebande non intentionnelle en cas d'infraction douanière commise par manquement à une obligation de prudence dans le cadre du non-respect de la forme appropriée de déclaration des marchandises transportées à travers la frontière nationale ? Une réglementation nationale qui permet, dans de tels cas, de qualifier l'infraction de contrebande douanière commise de manière non intentionnelle est-elle admise, ou l'intention est-elle nécessairement un élément constitutif de la contrebande douanière ?

2) L'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 952/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle de l'article 233, paragraphe 1, de la loi sur les douanes, lu en combinaison avec l'article 7 de la loi sur les infractions et les sanctions administratives, réglementation qui permet qu'une infraction relevant de la notion de « contrebande douanière » et commise pour la première fois soit passible d'une sanction de même nature et de même montant – à savoir une « amende » d'un montant compris entre 100 % et 200 % de la valeur en douane de l'objet de l'infraction – indépendamment du fait qu'elle ait été commise intentionnellement ou de manière non intentionnelle ?

3) L'article 42, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 952/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'est inadmissible une réglementation nationale telle que celle de l'article 233, paragraphe 6, de la loi bulgare sur les douanes, qui prévoit, à titre de sanction administrative complémentaire, la confiscation (au profit de l'État) des marchandises ou des biens qui constituent l'objet de l'infraction et dont la détention n'est pas interdite ? La confiscation de l'objet de l'infraction est-elle admise lorsque le bien confisqué appartient à une personne autre que l'auteur de l'infraction ?

4) L'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 952/2013, lu en combinaison avec l'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale telle que celle de l'article 233, paragraphe 6, de la loi sur les douanes – réglementation qui prévoit, à titre de sanction complémentaire, la confiscation (au profit de l'État) des marchandises ou des biens qui constituent l'objet de l'infraction et dont la possession n'est pas interdite, assortie de l'imposition d'une amende – n'est pas admise au motif qu'elle constitue une atteinte au droit de propriété disproportionnée et démesurée par rapport au but légitime poursuivi, en général, dans les cas où les biens saisis (objet de l'infraction) appartiennent à l'auteur de l'infraction ainsi que dans les cas où ces biens appartiennent à un tiers (autre que l'auteur) et, en particulier, lorsque l'auteur de l'infraction n'a pas commis l'infraction de manière intentionnelle mais de manière non intentionnelle ?

5) L'article 5, [point] 3, du règlement (UE) n° 952/2013, lu en combinaison avec l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens que les autorités effectuant des contrôles douaniers doivent respecter les dispositions du code européen de bonne conduite administrative, en particulier ses articles 6 à 10 inclus, et que n'est pas admise une réglementation nationale telle que celle de l'article 233, paragraphe 1, de la loi sur les douanes, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, de la loi sur les infractions et les sanctions administratives, réglementation permettant que des personnes qui ont commis sur un plan formel et de manière non intentionnelle une infraction à la législation douanière soient sanctionnées par des sanctions pour actes intentionnels et par la confiscation au profit de l'État de l'objet de l'infraction appartenant à un tiers, en vertu de l'article 233, paragraphe 6, de la loi

sur les douanes, sans que la personne défaillante n'ait été préalablement informée sur les formalités légales requises ni sur la manière de formuler dûment, de la manière prescrite par la loi, ses documents pour le transport de marchandises à travers une frontière nationale qui est une frontière extérieure de l'Union ?

[OMISSIS] [mentions sur la possibilité de former un recours] [OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL