



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

7 août 2018*

« Renvoi préjudiciel – Règlement (CEE) n° 1964/82 – Fausses déclarations ou manœuvres afin d’obtenir des restitutions particulières à l’exportation de certaines viandes bovines désossées – Modification du règlement n° 1964/82 étendant le bénéfice des restitutions particulières à l’exportation – Principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce – Article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne »

Dans l’affaire C-115/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la Cour de cassation (France), par décision du 23 novembre 2016, parvenue à la Cour le 6 mars 2017, dans la procédure

Administration des douanes et droits indirects,

Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

contre

Hubert Clergeau,

Jean-Luc Labrousse,

Jean-Jacques Berthelley,

Alain Bouchet,

Jean-Pierre Dubois,

Marcel Géry,

Jean-Paul Matrat,

Jean-Pierre Paziot,

Patrice Raillot,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, M. A. Tizzano (rapporteur), vice-président de la Cour, M. A. Borg Barthet, M^{me} M. Berger et M. F. Biltgen, juges,

* Langue de procédure : le français.

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M^{me} V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 février 2018,

considérant les observations présentées :

- pour MM. Clergeau, Labrousse, Bouchet et Matrat, par M^{es} P. Spinosi et B. Paillard, avocats,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Colas et S. Horrenberger ainsi que par M^{me} E. de Moustier, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique, par M. G. Kanellopoulos ainsi que par M^{mes} A. Vasilopoulou et M. Tassopoulou, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Eberhard, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. A. Lewis et D. Bianchi, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 avril 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'administration des douanes et droits indirects (France) et l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (France) à MM. Hubert Clergeau, Jean-Luc Labrousse, Jean-Jacques Berthelley, Alain Bouchet, Jean-Pierre Dubois, Marcel Géry, Jean-Paul Matrat, Jean-Pierre Paziot et Patrice Raillot (ci-après les « prévenus au principal ») au sujet de la responsabilité pénale de ceux-ci pour fausses déclarations ou manœuvres ayant pour but d'obtenir un avantage à l'exportation.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Le règlement (CEE) n° 1964/82 de la Commission, du 20 juillet 1982, arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation pour certaines viandes bovines désossées (JO 1982, L 212, p. 48), établissait les conditions dans lesquelles des restitutions particulières à l'exportation pouvaient être octroyées pour certaines qualités de viandes.
- 4 Aux termes du deuxième considérant de ce règlement :

« [...] en raison de la situation du marché, de la situation économique du secteur de la viande bovine et des possibilités d'écoulement de certains de ses produits il convient de prévoir les conditions dans lesquelles des restitutions particulières à l'exportation peuvent être octroyées à ces produits [...] »

- 5 À cet effet, l'article 1^{er} dudit règlement énonçait :
- « Les morceaux désossés provenant de quartiers arrière frais ou réfrigérés de gros [bovins] mâles, emballés individuellement, peuvent, dans les conditions du présent règlement, bénéficier de restitutions particulières à l'exportation.
- [...] »
- 6 L'article 2, paragraphe 1, de ce même règlement prévoyait :
- « L'opérateur présente aux autorités compétentes désignées par les États membres une déclaration par laquelle il manifeste sa volonté de désosser les quartiers arrière visés à l'article 1^{er}, dans les conditions du présent règlement, et d'exporter la quantité totale des morceaux désossés obtenus, chaque morceau étant emballé individuellement. »
- 7 Les articles 1^{er} et 2, paragraphe 1, du règlement n° 1964/82 ont été modifiés, avec effet au 19 janvier 1998, par le règlement (CE) n° 2469/97 de la Commission, du 11 décembre 1997, modifiant les règlements n° 1964/82, (CEE) n° 3846/87 établissant la nomenclature des produits agricoles pour les restitutions à l'exportation et (CE) n° 1445/95 portant modalités d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO 1997, L 341, p. 8).
- 8 Le deuxième considérant du règlement n° 2469/97 énonçait :
- « considérant que, par suite de la mise en œuvre de l'accord agricole du cycle d'Uruguay, il s'avère opportun de disposer d'un régime qui permette de mieux cibler les produits du secteur de la viande bovine à exporter avec une certaine préférence vers les pays tiers ; que l'introduction d'une restitution particulière pour les morceaux désossés de quartiers avant des gros bovins mâles devrait permettre d'atteindre un tel objectif ; qu'il y a donc lieu d'étendre le régime actuel du règlement [n° 1964/82] à ces produits ».
- 9 L'article 1^{er} du règlement n° 1964/82, tel que modifié par le règlement n° 2469/97, disposait :
- « Les morceaux désossés provenant de quartiers avant et de quartiers arrière frais ou réfrigérés de gros bovins mâles, emballés individuellement et d'une teneur moyenne en viande bovine maigre de 55 % ou plus, peuvent, dans les conditions du présent règlement, bénéficier de restitutions particulières à l'exportation.
- [...] »
- 10 Le règlement (CE) n° 1359/2007 de la Commission, du 21 novembre 2007, arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation pour certaines viandes bovines désossées (JO 2007, L 304, p. 21), a abrogé et remplacé, avec effet au 1^{er} janvier 2008, le règlement n° 1964/82.
- 11 Selon le considérant 3 du règlement n° 1359/2007 :
- « En raison de la situation du marché, de la situation économique du secteur de la viande bovine et des possibilités d'écoulement de certains de ses produits, il convient de prévoir les conditions dans lesquelles des restitutions particulières à l'exportation peuvent être octroyées à ces produits. En particulier, de telles conditions doivent être arrêtées pour certaines qualités de viandes issues du désossage de quartiers provenant de bovins mâles. »
- 12 Les articles 1^{er} et 2 dudit règlement reprennent, dans des termes en substance identiques, le libellé de l'article 1^{er} du règlement n° 1964/82, tel que modifié par le règlement n° 2469/97.

Le droit français

13 L'article 426 du code des douanes dispose :

« Sont réputés importation ou exportation sans déclaration de marchandises prohibées :

[...]

4° les fausses déclarations ou manœuvres ayant pour but ou pour effet d'obtenir, en tout ou partie, un remboursement, une exonération, un droit réduit ou un avantage quelconque attachés à l'importation ou à l'exportation, à l'exclusion des infractions aux règles de qualité ou de conditionnement lorsque ces infractions n'ont pas pour but ou pour effet d'obtenir un remboursement, une exonération, un droit réduit ou un avantage financier ;

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Le 21 décembre 1990, une information judiciaire contre X avait été ouverte par le procureur de la République de La Rochelle (France) du chef de l'infraction de fausses déclarations ou manœuvres, au sens de l'article 426.4° du code des douanes. Cette information judiciaire visait des faits qui se seraient produits dans le cadre des activités de Clergeau SA, qui s'occupe notamment de l'achat, de la vente, du transport, de l'importation, de l'exportation et de l'abattage de viande.

15 Le 25 mai 2010, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Poitiers (France) a clôturé ladite information judiciaire et a renvoyé devant la juridiction correctionnelle les prévenus au principal.

16 Il est reproché, en substance, auxdits prévenus d'avoir commis, entre l'année 1987 et l'année 1992, des actes ayant pour effet de faire obtenir à Clergeau des restitutions particulières à l'exportation, au sens du règlement n° 1964/82, auxquelles elle n'avait pas droit, en déclarant comme « morceaux désossés provenant de quartiers arrière » de gros bovins mâles, au sens de l'article 1^{er} dudit règlement, des sections de viande ne correspondant pas à cette définition. En effet, les prévenus au principal auraient livré, dans l'entrepôt d'exportation agréé, des morceaux provenant essentiellement de quartiers avant, alors que seuls les morceaux de quartiers arrière étaient éligibles à l'octroi de telles restitutions.

17 Par jugement du tribunal correctionnel de La Rochelle (France) du 3 décembre 2013, confirmé en appel par l'arrêt de la cour d'appel de Poitiers du 12 mars 2015, les prévenus au principal ont été relaxés des fins de la poursuite.

18 L'administration des douanes et droits indirects et FranceAgriMer ayant formé un pourvoi contre cet arrêt devant la juridiction de renvoi, celle-ci estime que le premier moyen introduit par FranceAgriMer soulève une question de droit de l'Union concernant l'interprétation du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce consacré à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

19 À l'appui dudit moyen, FranceAgriMer soutient, en substance, que la cour d'appel de Poitiers a méconnu les règles régissant l'application dans le temps du droit pénal, dès lors qu'elle a appliqué de manière rétroactive au litige au principal la modification des critères d'éligibilité aux restitutions particulières à l'exportation initialement prévus par le règlement n° 1964/82. En effet, cette modification ne relèverait pas du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, en ce qu'elle ne serait pas intervenue sur les éléments constitutifs de l'infraction et n'aurait pas modifié la qualification de l'incrimination en cause au principal.

- 20 La juridiction de renvoi relève, d'emblée, que le règlement n° 1964/82 prévoyait des restitutions particulières à l'exportation applicables aux morceaux désossés provenant de quartiers arrière de gros bovins mâles. Toutefois, postérieurement aux faits en cause au principal, ce règlement a été remplacé par le règlement n° 1359/2007, lequel aurait étendu le bénéfice de ces restitutions aux morceaux issus de quartiers avant. Ainsi, se poserait, en l'occurrence, la question de savoir si ces modifications doivent être appliquées au litige au principal en vertu du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce.
- 21 À cet égard, ladite juridiction observe, tout d'abord, que ce principe est lié à l'idée selon laquelle les incriminations et les peines ne peuvent être édictées que si elles apparaissent nécessaires. Or, l'appréciation de cette nécessité revêtirait un caractère particulier s'agissant d'une réglementation économique, en vertu de la nature changeante de celle-ci. Dans ce domaine, la circonstance qu'une mesure n'apparaît plus nécessaire au vu de la situation économique actuelle n'impliquerait pas que sa méconnaissance dans le passé ne doive plus être sanctionnée.
- 22 Ensuite, la juridiction de renvoi relève que l'article 426.4° du code des douanes met en œuvre dans l'ordre juridique français le devoir, tiré de l'article 4, paragraphe 3, TUE, de sanctionner les personnes qui, grâce à des fausses déclarations ou des manœuvres, obtiennent des restitutions particulières à l'exportation auxquelles elles n'avaient pas droit. Or, cette disposition nationale, qui constitue le fondement juridique des poursuites dans l'affaire au principal, n'aurait subi aucune modification dans le temps.
- 23 Enfin, ladite juridiction considère que l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal aurait pour conséquence d'affaiblir la répression des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Ainsi, l'application du principe visé à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte pourrait faire obstacle au respect de l'article 4, paragraphe 3, TUE.
- 24 C'est dans ce contexte que la Cour de cassation (France) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 49 de la Charte [...] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une personne soit condamnée pour avoir obtenu des restitutions à l'exportation indues par le moyen de manœuvres ou de fausses déclarations portant sur la nature des marchandises pour lesquelles les restitutions étaient demandées, alors que, par suite d'un changement de la réglementation intervenu postérieurement aux faits, les marchandises qu'elle a effectivement exportées sont devenues éligibles à ces restitutions ? »

Sur la question préjudicielle

- 25 Par sa question, la juridiction de renvoi vise à savoir, en substance, si le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une personne soit condamnée pour avoir indûment obtenu des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement n° 1964/82, par le moyen de manœuvres ou de fausses déclarations portant sur la nature des marchandises pour lesquelles les restitutions étaient demandées, alors que, à la suite d'une modification de ce règlement intervenue postérieurement aux faits incriminés, les marchandises qu'elle a exportées sont devenues éligibles à ces restitutions.
- 26 À titre liminaire, il convient de rappeler que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, tel que consacré à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, fait partie du droit primaire de l'Union. Même avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a conféré à la Charte la même valeur juridique que les traités, la Cour a jugé que ce principe découlait des traditions constitutionnelles communes

aux États membres et, partant, devait être considéré comme faisant partie des principes généraux du droit de l'Union que le juge national doit respecter lorsqu'il applique le droit national (arrêt du 6 octobre 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, point 25).

- 27 Ainsi, la circonstance que les faits en cause au principal aient eu lieu au cours des années 1987 à 1992, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, ne fait pas obstacle, en tant que telle, à l'application, en l'occurrence, du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte.
- 28 En outre, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de celles-ci (arrêt du 14 juin 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, point 55).
- 29 En l'occurrence, il suffit de relever que, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, les prévenus au principal sont poursuivis sur le fondement de l'article 426.4° du code des douanes pour avoir fait des fausses déclarations ou accompli des manœuvres ayant pour effet d'obtenir des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement n° 1964/82. Ainsi, cette disposition du code des douanes aurait notamment pour objet de réprimer l'atteinte aux intérêts financiers de l'Union, conformément aux obligations imposées aux États membres par l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 325 TFUE.
- 30 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que l'incrimination prévue à l'article 426.4° du code des douanes et la procédure pénale en cause au principal rentrent dans le champ d'application des droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union au sens de la jurisprudence rappelée au point 28 du présent arrêt, de sorte que la juridiction de renvoi est tenue d'assurer le respect, dans le cadre de ladite procédure, du principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte (voir, par analogie, arrêt du 3 mai 2005, Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 et C-403/02, EU:C:2005:270, point 69).
- 31 Cela étant, afin de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi, il convient de rappeler que, postérieurement aux faits en cause au principal, l'article 1^{er} du règlement n° 1964/82 a été modifié, avec effet au 19 janvier 1998, par le règlement n° 2469/97, qui a étendu le bénéfice des restitutions particulières à l'exportation, prévues par le règlement n° 1964/82, aux morceaux issus de quartiers avant des gros bovins mâles, tels que ceux faisant l'objet des fausses déclarations ou des manœuvres reprochées aux prévenus au principal. Cette modification a été ensuite reprise à l'article 1^{er} du règlement n° 1359/2007, lequel a codifié et remplacé, avec effet au 1^{er} janvier 2008, le règlement n° 1964/82.
- 32 Il y a lieu, dès lors, de vérifier si, compte tenu de ladite modification des critères d'éligibilité prévus à l'article 1^{er} du règlement n° 1964/82, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, s'oppose à ce que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, une personne soit condamnée pour avoir fait de fausses déclarations ou accompli des manœuvres, au sens de l'article 426.4° du code des douanes.
- 33 À cet égard, il convient de rappeler que l'application de la loi pénale plus douce implique nécessairement une succession de lois dans le temps et repose sur la constatation que le législateur a changé d'avis soit sur la qualification pénale des faits soit sur la peine à appliquer à une infraction (arrêt du 6 octobre 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, point 27).
- 34 Or, il y a lieu de relever, d'une part, que, comme il ressort du dossier soumis à la Cour, depuis la commission de l'infraction en cause au principal, l'incrimination prévue à l'article 426.4° du code des douanes n'a fait l'objet d'aucune modification par le législateur français. Les fausses déclarations ou les

manœuvres ayant pour effet d'obtenir un avantage attaché à l'exportation, tel qu'une restitution particulière à l'exportation prévue par le règlement n° 1964/82, demeurent donc pénalement répréhensibles de la même manière qu'à la date des faits en cause au principal.

- 35 Ainsi, il y a lieu de constater, à l'instar de M^{me} l'avocat général au point 41 de ses conclusions, que, en l'occurrence, il n'y a eu aucune modification de l'appréciation du législateur français en ce qui concerne la qualification pénale des faits incriminés ou la peine à appliquer à l'infraction reprochée aux prévenus au principal.
- 36 D'autre part, s'agissant de la modification intervenue dans le cadre de la réglementation de l'Union rappelée au point 31 du présent arrêt, il convient de souligner que, ainsi qu'il ressort du deuxième considérant du règlement n° 2469/97, l'introduction d'une restitution particulière à l'exportation des morceaux désossés provenant de quartiers avant des gros bovins mâles visait à adapter ladite réglementation aux réalités changeantes du marché de la viande, et notamment à l'évolution de la situation du marché mondial qui a suivi la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.
- 37 Partant, le choix du législateur de l'Union de modifier les critères d'éligibilité prévus à l'article 1^{er} du règlement n° 1964/82 s'est fondé sur une appréciation purement économique et technique de la situation du marché global de la viande.
- 38 Il y a donc lieu de constater que, par cette modification, ledit législateur ne visait aucunement à remettre en question la qualification pénale ou l'appréciation, par les autorités nationales compétentes, de la peine à appliquer à des comportements ayant pour effet d'obtenir indûment des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement n° 1964/82, tels que les fausses déclarations ou les manœuvres reprochées aux prévenus au principal.
- 39 Par ailleurs, ainsi que le relève, notamment, le gouvernement français dans ses observations écrites, il convient également de souligner que la modification intervenue dans le cadre de la réglementation de l'Union n'a pas modifié les éléments constitutifs de l'infraction reprochée aux prévenus au principal.
- 40 En effet, dès lors que cette infraction concerne des fausses déclarations ou des manœuvres ayant pour effet d'obtenir des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement n° 1964/82, la circonstance que, postérieurement aux faits en cause au principal, les marchandises pour lesquelles ces restitutions ont été demandées soient devenues éligibles à ce bénéfice n'apparaît pas, en tant que telle, susceptible d'affecter le caractère pénalement répréhensible de telles fausses déclarations ou manœuvres.
- 41 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la question posée que le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une personne soit condamnée pour avoir indûment obtenu des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement n° 1964/82, par le moyen de manœuvres ou de fausses déclarations portant sur la nature des marchandises pour lesquelles les restitutions étaient demandées, alors que, à la suite d'une modification de ce règlement intervenue postérieurement aux faits incriminés, les marchandises qu'elle a exportées sont devenues éligibles à ces restitutions.

Sur les dépens

- 42 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, consacré à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une personne soit condamnée pour avoir indûment obtenu des restitutions particulières à l'exportation prévues par le règlement (CEE) n° 1964/82 de la Commission, du 20 juillet 1982, arrêtant les conditions d'octroi de restitutions particulières à l'exportation pour certaines viandes bovines désossées, par le moyen de manœuvres ou de fausses déclarations portant sur la nature des marchandises pour lesquelles les restitutions étaient demandées, alors que, à la suite d'une modification de ce règlement intervenue postérieurement aux faits incriminés, les marchandises qu'elle a exportées sont devenues éligibles à ces restitutions.

Da Cruz Vilaça

Tizzano

Borg Barthet

Berger

Biltgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 août 2018.

Le greffier

A. Calot Escobar

Le président de la V^{ème} chambre

J. L. da Cruz Vilaça