

E.U. NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS  
*RESEAU U.E. D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS  
FONDAMENTAUX*

**AVIS N° 1-2006:  
LA LIBRE CIRCULATION DES AUTOMOBILISTES DANS L'UNION EUROPÉENNE  
ET LES FRANCHISES FISCALES  
EN CAS D'IMPORTATION TEMPORAIRE DE VÉHICULES**

Mars 2006

Ref.: CFR-CDF.Avis 1-2006.doc



The E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights has been set up by the European Commission upon the request of the European Parliament. It monitors the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, on the basis of the Charter of Fundamental Rights. It issues reports on the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, as well as opinions on specific issues related to the protection of fundamental rights in the Union.

**Le Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux** a été mis sur pied par la Commission européenne (DG Justice, liberté et sécurité), à la demande du Parlement européen. Depuis 2002, il assure le suivi de la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres et dans l'Union, sur la base de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Chaque Etat membre fait l'objet d'un rapport établi par un expert sous sa propre responsabilité, selon un canevas commun qui facilite la comparaison des données recueillies sur les différents Etats membres. Les activités des institutions de l'Union européenne font l'objet d'un rapport distinct, établi par le coordinateur. Sur la base de l'ensemble de ces (26) rapports, les membres du Réseau identifient les principales conclusions et recommandations qui se dégagent de l'année écoulée. Ces conclusions et recommandation sont réunies dans un Rapport de synthèse, qui est remis aux institutions européennes. Le contenu du rapport n'engage en aucune manière l'institution qui en est le commanditaire.

Le Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux se compose de Florence Benoît-Rohmer (France), Martin Buzinger (Rép. slovaque), Achilleas Demetriades (Chypre), Olivier De Schutter (Belgique), Maja Eriksson (Suède), Teresa Freixes (Espagne), Gabor Halmai (Hongrie), Wolfgang Heyde (Allemagne), Morten Kjaerum (suppléant Birgitte Kofod-Olsen) (Danemark), Henri Labayle (France), Rick Lawson (Pays-Bas), Lauri Malksoo (Estonie), Arne Mavcic (Slovénie), Vital Moreira (Portugal), Jeremy McBride (Royaume-Uni), François Moyse (Luxembourg), Bruno Nascimbene (Italie), Manfred Nowak (Autriche), Marek Antoni Nowicki (Pologne), Donncha O'Connell (Irlande), Ilvija Puce (Lettonie), Ian Refalo (Malte), Martin Scheinin (suppléant Tuomas Ojanen) (Finlande), Linos Alexandre Sicilianos (Grèce), Pavel Sturma (Rép. Tchèque), Edita Ziobiene (Lituanie). Le Réseau est coordonné par O. De Schutter, assisté par V. Van Goethem.

Les documents du Réseau peuvent être consultés via :

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm)

**The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights** has been set up by the European Commission (DG Justice, Freedom and Security), upon request of the European Parliament. Since 2002, it monitors the situation of fundamental rights in the Member States and in the Union, on the basis of the Charter of Fundamental Rights. A Report is prepared on each Member State, by a Member of the Network, under his/her own responsibility. The activities of the institutions of the European Union are evaluated in a separated report, prepared for the Network by the coordinator. On the basis of these (26) Reports, the members of the Network prepare a Synthesis Report, which identifies the main areas of concern and makes certain recommendations. The conclusions and recommendations are submitted to the institutions of the Union. The content of the Report is not binding on the institutions.

The EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights is composed of Florence Benoît-Rohmer (France), Martin Buzinger (Slovak Republic), Achilleas Demetriades (Cyprus), Olivier De Schutter (Belgium), Maja Eriksson (Sweden), Teresa Freixes (Spain), Gabor Halmai (Hungary), Wolfgang Heyde (Germany), Morten Kjaerum (substitute Birgitte Kofod-Olsen) (Denmark), Henri Labayle (France), Rick Lawson (the Netherlands), Lauri Malksoo (Estonia), Arne Mavcic (Slovenia), Vital Moreira (Portugal), Jeremy McBride (United Kingdom), François Moyse (Luxembourg), Bruno Nascimbene (Italy), Manfred Nowak (Austria), Marek Antoni Nowicki (Poland), Donncha O'Connell (Ireland), Ilvija Puce (Latvia), Ian Refalo (Malta), Martin Scheinin (substitute Tuomas Ojanen) (Finland), Linos Alexandre Sicilianos (Greece), Pavel Sturma (Czech Republic), and Edita Ziobiene (Lithuania). The Network is coordinated by O. De Schutter, with the assistance of V. Van Goethem.

The documents of the Network may be consulted on :

[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm)

## TABLE DES MATIERES

### **I. Introduction**

### **II. Le cadre juridique européen de l'importation temporaire dans un Etat membre de véhicules privés immatriculés dans un autre Etat membre**

### **III. La taxation et la confiscation en Grèce des véhicules automobiles immatriculés dans d'autres Etats membres**

#### **1. La législation et les pratiques des autorités grecques**

#### **2. La Résolution du Parlement européen sur la confiscation d'automobiles par les autorités grecques (2005/2005(INI), 14 février 2006) et le rapport de M. Cashman, membre de la Commission des pétitions du Parlement européen (A6-0394/2005, 6 décembre 2005)**

#### **3. L'analyse de la problématique à la lumière des exigences des droits fondamentaux**

##### *3.1 Le droit de propriété*

##### *a) La détermination de la norme applicable*

##### *b) les exigences découlant du respect dû au droit de propriété*

##### *3.2. Le droit à un procès équitable*

##### *a) Applicabilité du volet pénal de l'article 6*

##### *b) Le respect du droit d'accès à un tribunal impartial*

##### *3.3. Le droit à la présomption d'innocence*

##### *3.4. Le droit à la libre circulation des personnes*

### **IV. La situation existant dans les autres Etats membres**

## I. Introduction

Le 16 décembre 2005 (ref. JLS/C3/AI/im/(2005)D 13855), la Commission européenne (DG Justice, Liberté et sécurité) a demandé au Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux un avis portant sur la libre circulation des automobilistes, les droits de la défense, le droit à la présomption d'innocence et le respect du droit de propriété. Cette question fait suite aux nombreuses pétitions et plaintes soumises au Parlement européen et à la Commission européenne concernant la confiscation en Grèce de véhicules privés qui, immatriculés dans un autre Etat membre et appartenant à des citoyens européens résidant dans un autre Etat membre, circulaient temporairement en Grèce. Les pétitionnaires invoquent la violation par les autorités grecques de la liberté de circulation, de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du droit de propriété. La Commission européenne demande au Réseau d'aborder dans son avis les trois questions suivantes. Premièrement, est-ce que, à sa connaissance, d'autres Etats membres connaissent des problèmes comparables à ceux allégués en Grèce ? Deuxièmement, quelle analyse peut-on faire de la problématique au regard la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? Troisièmement, existe-il de la jurisprudence nationale et/ou internationale en la matière ?

Le Réseau a rassemblé les informations légales, jurisprudentielles et factuelles disponibles, notamment auprès des autorités publiques compétentes, relatives à l'importation temporaire dans un Etat membre d'un véhicule privé par un ressortissant européen résidant dans un autre Etat membre. Ces informations n'ont pas toujours été aisées à réunir en raison de l'absence d'une législation spécifique à la problématique dans de nombreux Etats. Les législations nationales portant généralement sur l'obligation d'immatriculer un véhicule en cas d'importation permanente et non sur les franchises fiscales applicables en cas d'importation temporaire d'un véhicule dans un Etat membre par un ressortissant communautaire résidant dans un autre Etat membre.

M. Linos Alexandre Sicilianos, un membre du Réseau d'experts indépendants, a analysé la situation de la Grèce au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et, plus particulièrement, à la lumière du droit de propriété (article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme) et du droit à un procès équitable (art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). Cette analyse se base principalement sur les textes de lois et sur la jurisprudence publiés, les autorités grecques éprouvant des réticences à communiquer d'autres informations légales ou factuelles, compte tenu du recours en manquement pendant devant la Cour de Justice des Communautés européennes (recours introduit le 26 mars 2004, *Commission c. République hellénique*, 156/04, *J.O.*, C 106 du 30.4.2004, p.47). L'avis centre son analyse sur les droits précités, qui correspondent aux articles 17 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En revanche, l'avis ne traite pas de manière approfondie de la situation au regard de la libre circulation des personnes, cette question étant actuellement pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes dans le cadre du recours précité. Des extraits de certaines pétitions et plaintes soumises au Parlement européen et à la Commission européenne et reprises dans le rapport de M. Cashman (Parlement européen, Commission des pétitions, Rapport sur la confiscation d'automobiles par les autorités grecques 2005/2005(INI), A6-0394/2005, 6 décembre 2005) ont été transmises au Réseau d'experts par la Commission. Bien qu'il eut pris connaissance desdits extraits, le Réseau a estimé ne pas pouvoir les prendre en compte dans le cadre du présent avis. D'une part, les informations qui ont été transmises l'ont été de manière partielle et sélective, ce qui en rend l'interprétation difficile. D'autre part, les informations transmises sont relatives à des événements antérieurs à 2002, date de l'entrée en vigueur de la modification législative en Grèce (ainsi qu'il est précisé ci-dessous).

L'avis décrit le cadre général dans lequel se posent les questions adressées au Réseau (II). Il examine ensuite la compatibilité avec les exigences découlant du respect dû aux droits fondamentaux de la taxation et de la confiscation en Grèce des véhicules automobiles immatriculés dans d'autres Etats membres (III). Il s'interroge, enfin, sur la question de savoir si des questions semblables à celles posées à propos de la Grèce pourraient se poser compte tenu des réglementation et des pratiques en vigueur dans les autres Etats membres de l'Union (IV).

## II. Le cadre juridique européen de l'importation temporaire dans un Etat membre de véhicules privés immatriculés dans un autre Etat membre

La Commission, le rappelle dans son courrier du 16 décembre 2005, les moyens de transport, parmi lesquels la voiture, sont un instrument indispensable à l'exercice du droit à la libre circulation, consacré à l'article 18 CE.

Les régimes fiscaux nationaux applicables à l'importation temporaire des moyens de transports à usage privés ou professionnels constituent des entraves à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté. En vue d'améliorer cette dernière, la directive du Conseil 83/182/CEE du 28 mars 1983 relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport (*J.O.*, L 105, 23.4.1983, p. 59, telle que modifiée par les différents actes d'adhésion) prévoit que les Etats membres accordent une franchise notamment des accises, taxe à la consommation ou autres lors de l'importation temporaire de véhicules routiers à moteur en provenance d'autres Etats membres (art. 1). Plus particulièrement, en ce qui concerne l'importation temporaire de certains moyens de transport pour usage privé, la franchise est accordée pour une durée continue ou non qui n'excède pas six mois par période de 12 mois, à condition que le particulier qui importe ces biens 1) utilise ces moyens de transport pour son usage privé, 2) ait sa résidence normale dans un Etat membre autre que celui de l'importation temporaire (art. 2).

La 'résidence normale' est le lieu où une personne demeure habituellement, c'est-à-dire pendant au moins 185 jours par année civile, en raison d'attaches personnelles et professionnelles, ou, dans le cas d'une personne sans attaches professionnelles, en raison d'attaches personnelles, révélant des liens étroits entre elle-même et l'endroit où elle habite. Toutefois, la résidence normale d'une personne dont les attaches professionnelles sont situées dans un lieu différent de celui de ses attaches personnelles, et qui, de ce fait, est amenée à séjourner alternativement dans des lieux différents situés dans deux ou plusieurs Etats membres, est censée se situer au lieu de ses attaches personnelles, à condition qu'elle y retourne régulièrement (...) (art. 7,§1). La preuve du lieu de la résidence normale peut être apportée par tous moyens, notamment par la carte d'identité, ou par tout autre document valable.

La Cour de justice des Communautés européennes a précisé dans son arrêt *Louloudakis c. Dimosio* du 12 juillet 2001 (C-262/99, *Rec.*, p. I-5547), que 'lorsqu'une personne dispose d'attaches à la fois personnelles et professionnelles dans deux Etats membres, le lieu de sa résidence normale, déterminé dans le cadre d'une appréciation globale en fonction de tous les éléments de fait pertinents, est celui où est localisé le centre permanent des intérêts de cette personne et que, dans l'hypothèse où cette appréciation globale ne permet pas une telle localisation, la primauté doit être accordée aux attaches personnelles' (pt 60).

En aucun cas, les Etats membres ne peuvent appliquer des franchises fiscales à l'intérieur de la Communauté moins favorables que celles qu'ils accorderaient pour les moyens de transport en provenance d'un pays tiers (art. 9, §2).

La directive 83/182/CEE n'harmonise pas les sanctions applicables par les différents Etats membres en cas d'inobservation par un particulier du régime institué par cette directive. Dans son arrêt précité, la Cour de justice des Communautés européennes rappelle, tout d'abord, qu'en l'absence d'harmonisation en la matière, les Etats membres sont compétents pour déterminer les sanctions qui leur semblent appropriées, à condition de respecter le droit communautaire et ses principes généraux, parmi lesquels le principe de proportionnalité (pt 67). Une législation nationale qui prévoit, en cas d'infraction au régime d'importation temporaire établi par la directive, un ensemble de sanctions comprenant en particulier :

- des amendes fixées de manière forfaitaire sur le fondement du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans prise en considération de la vétusté de celui-ci,
- un droit majoré pouvant aller jusqu'au décuple des taxes en cause

n'est compatible avec le principe de proportionnalité que dans la mesure où elle est rendue nécessaire par des impératifs de répression et de prévention, compte tenu de la gravité de l'infraction (pt 71). Il ne

peut être exclu qu'en raison de leur sévérité, les sanctions prévues par une législation nationale s'avèrent disproportionnées et aboutissent à constituer une entrave à la liberté de circulation des résidents communautaires, même si elle est justifiée par des impératifs de répression et de prévention. Il en va ainsi, par exemple, des amendes fixées de manière forfaitaire sur le fondement du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans prise en considération de la vétusté de celui-ci, et un droit majoré pouvant aller jusqu'au décuple des taxes en cause (pt 69).

La Cour précise, finalement, que la directive et les autres règles de droit communautaire ne s'opposent pas à ce qu'il soit exclu que l'ignorance des règles applicables entraîne une exonération de droit de toute sanction. Néanmoins, lorsque la détermination du régime applicable a soulevé des difficultés, il doit être tenu compte de la bonne foi du contrevenant lors de la détermination de la sanction effectivement infligées à celui-ci (pt 77).

### **III. La taxation et la confiscation en Grèce des véhicules automobiles immatriculés dans d'autres Etats membres**

#### **1. La législation et les pratiques des autorités grecques**

Suite à l'arrêt du 12 juillet 2001 de la Cour de justice des Communautés européennes (*Paraskevas Louloudakis c. Elliniko Dimosio*, précité), la législation grecque a fait l'objet d'amendements (Loi n° 2960/2001, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) sur trois points essentiels :

- assouplissement des amendes, celles-ci ne pouvant dépasser les charges fiscales frappant les voitures en question ;
- dissociation entre l'infraction douanière et le délit de contrebande ;
- la confiscation éventuelle des voitures importées et utilisées illégalement en Grèce n'intervient, sous certaines conditions, qu'après leur saisie conservatoire.

Le 26 mars 2004, la Commission européenne a introduit un recours en manquement d'Etat devant la Cour de justice des Communautés européennes à l'encontre de la République hellénique (*J.O.*, C 106 du 30.4.2004, p. 47) afin qu'elle constate que cet Etat membre a violé les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 90 CE et de la directive 83/182/CEE, et en particulier de l'article 1<sup>er</sup> de cette directive, notamment :

- en appliquant à l'utilisation provisoire, sur son territoire, de véhicules immatriculés dans d'autres Etats membres, les règles relatives à l'importation douanière provisoire applicables aux véhicules importés de pays tiers au lieu des dispositions mettant en oeuvre la directive 83/182/CEE ;
- en appliquant un régime de sanctions manifestement disproportionnées aux infractions portant sur la déclaration de véhicules importés provisoirement sur son territoire, combiné au fait que l'administration conclut systématiquement à la résidence habituelle en Grèce.

A l'appui de son recours en manquement, la Commission européenne invoque notamment le fait que la détermination de la résidence normale est une condition préalable à l'application des sanctions et que la multiplication des taxes constitue une sanction disproportionnée au regard de la gravité de l'infraction.

#### **2. La Résolution du Parlement européen sur la confiscation d'automobiles par les autorités grecques (2005/2005(INI), 14 février 2006) et le rapport de M. Cashman, membre de la Commission des pétitions du Parlement européen (A6-0394/2005, 6 décembre 2005)**

25 pétitions ont été déposées au Parlement européen au sujet de la confiscation de véhicules par les autorités grecques, dont 12 pour la seule année 2005 (1 en 2004, 3 en 2003, 2 en 2002,...). D'après les informations contenues dans la Résolution du Parlement et le rapport de M. Cashman, l'ensemble des pétitionnaires remplissait les conditions requises par la directive 83/182/CEE pour bénéficier en Grèce de la franchise à l'importation temporaire d'un véhicule privé immatriculé dans un autre Etat membre,

leur résidence normale se situant à l'époque des faits dans un autre Etat membre (pt B). L'exposé des motifs du rapport identifie trois problèmes majeurs quant à l'application en Grèce de la directive.

1. La détermination du lieu de la résidence normale : Si la législation grecque est conforme au prescrit de l'article 7 de la directive 83/182/CEE, la pratique des autorités grecques s'avère problématique dans la mesure où 1) des ressortissants grecs ayant travaillé et vécu pendant plusieurs années dans un autre Etat membre ont été considérés comme résidant en Grèce et 2) une importance disproportionnée est accordée au critère des « attaches familiales ».

2. Le niveau des sanctions administratives infligées en cas d'infraction : Les autorités douanières grecques font valoir que les pétitionnaires sont coupables de fraude, de tentatives de fraude fiscale et de manquement de se conformer aux formalités définies dans le code des douanes grec (Résolution, pt 2). Les amendes exigées s'élèvent, pour les pétitionnaires, à un montant plusieurs fois supérieur à la valeur d'achat initiale des véhicules dans un autre Etat membre (Résolution, pt 3). Elles consistent en une amende forfaitaire sur base du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans tenir compte de sa vétusté et en un droit majoré dont le montant peut aller jusqu'au décuple des taxes en cause. Un nombre important de véhicules ont, en outre, été saisis, confisqués et vendus aux enchères (Résolution, pt 6). Des pétitionnaires ont, en outre, été inculpés.

3. L'absence de prise en compte de la bonne foi du contrevenant dans la détermination de la sanction, lorsque la détermination du régime applicable soulève des difficultés.

La modification législative entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 n'a pas, selon le rapport, solutionné l'ensemble des problèmes que posaient la réglementation et la pratique antérieures. Les sanctions, même si elles sont d'une moins grande sévérité, restent disproportionnées. Les confiscations semblent perdurer. Le rapport mentionne aussi que 'les autorités grecques considèrent que la directive n'est pas applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993'.

La Résolution du Parlement rappelle que si, en l'absence d'harmonisation communautaire dans le domaine des sanctions applicables, les Etats membres ont le pouvoir de définir les sanctions qui leur semblent appropriées, il doivent exercer ce pouvoir en conformité avec la législation communautaire et ses principes généraux et par conséquent avec le principe de proportionnalité (pt 4). Il en va de même de la prise en compte de la bonne foi du contrevenant. Si cette dernière relève du droit national, sa prise en compte dans la fixation de la sanction participe à la promotion des libertés garanties par les traités, dans la mesure où la détermination de la législation applicable a donné lieu à des difficultés (pt 5).

Sur base des différents éléments factuels précités, la Résolution considère que les amendes telles que décrites ci-dessus constituent une entrave à la libre circulation des biens et des personnes (pt 3) et sont incompatibles avec le principe de proportionnalité (pt D). La saisie, la confiscation et la vente aux enchères de nombreux véhicules sont incompatibles avec les principes définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, en particulier son chapitre VI (Justice). Elle ne sont pas justifiées par les exigences primordiales de coercition et de prévention, si l'on prend en compte la gravité de l'infraction (pt 6). Quant à la confiscation de véhicules et la privation de leur utilisation pendant plusieurs années, elle est contraire au droit de propriété et à la liberté de circulation. Les pétitionnaires ont, de ce fait, le droit de recevoir des compensations adaptées qui prennent en considération le préjudice subi (pt 7).

Le rapport de la Commission des pétitions précise, en outre, avoir reçu un grand nombre de pétitions concernant des taxes exorbitantes et disproportionnées appliquées dans plusieurs Etats membres sur les importations permanentes de voitures à la suite de changements de lieu de résidence.

### **3. L'analyse de la problématique à la lumière des exigences des droits fondamentaux**

Dans la mise en œuvre de la directive du Conseil 83/182/CEE du 28 mars 1983 relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport, les autorités grecques sont tenues de respecter les principes généraux du droit communautaire, y compris les droits fondamentaux qui en font partie (C.J.C.E., 3 mai 2005, *Berlusconi et al.*, aff. jtes C-387/02, C-391/02 et C-403/02 points 66-67). Parmi ces droits fondamentaux figure les droits que reconnaît la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, lesquels se voient reconnaître une signification particulière dans la jurisprudence de la Cour de justice. Du point de vue de ce dernier instrument, la question juridique qui se pose est de savoir si l'imposition d'amendes d'un niveau élevé et la confiscation de véhicules automobiles immatriculés dans d'autres Etats membres par les autorités douanières grecques porte atteinte au droit de propriété et/ou au droit à un procès équitable. Une question distincte est celle de savoir si les réglementations et pratiques identifiées portent atteinte au droit à la libre circulation des citoyens de l'Union.

Ainsi qu'il a été déjà relevé, la Cour de justice des Communautés européennes a fourni une interprétation des exigences du droit communautaire au regard de la législation grecque pertinente, sur renvoi préjudiciel des juridictions grecques, dans l'affaire *Louloudakis c. Elliniko Dimosio* (12 juillet 2001, C-262/99, *Rec.*, p. I-5547). Le régime législatif grec a été par la suite amendé, notamment sur trois points essentiels. Premièrement, le régime d'amendes a été considérablement assoupli dans la mesure où le montant desdites amendes ne peut pas dépasser les charges fiscales frappant les voitures en question. Deuxièmement, l'infraction douanière y relative a été dissociée du délit (pénal) de contrebande. Troisièmement, la loi actuellement en vigueur prévoit, en premier lieu, la saisie conservatoire, des voitures illégalement importées et utilisées en Grèce, la confiscation ne pouvant intervenir, sous certaines conditions (v. *infra*), que dans une étape ultérieure. Ces développements, dont le rapport Cashman fait allusion dans la partie « exposé des motifs » (p. 8) ne peuvent qu'influencer l'appréciation de la compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme du régime législatif en question.

Le 26 mars 2004, la Commission des Communautés européennes a introduit un nouveau recours contre la République hellénique (C-156/04, *J.O.*, C 106 du 30.4.2004, p.47), demandant à la Cour de Justice de constater, entre autres, qu'en appliquant un régime de sanctions manifestement disproportionnées aux infractions portant sur la déclaration de véhicules importés provisoirement sur son territoire, combiné au fait que l'administration conclut systématiquement à la résidence habituelle en Grèce, l'Etat grec a violé les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire applicable.

### 3.1. Le droit de propriété

#### a) La détermination de la norme applicable

L'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Les mesures en question constituent une ingérence dans la jouissance du droit des personnes intéressées au respect de leurs biens (art. 1 du Protocole no 1 à la CEDH). La question se pose de savoir si le texte applicable en l'espèce est la seconde phrase du premier alinéa de l'article susmentionné (privation de propriété ou confiscation) ou bien le second alinéa (restriction au droit de

propriété justifiée par la nécessité d'assurer le paiement des impôts ou autres contributions, ou d'amendes).

Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'ingérence en cause doit être analysée comme une réglementation de l'usage des biens, relevant du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans une affaire *AGOSI c. Royaume-Uni* relative à la confiscation par les douanes de kruegerrands importés en contrebande, appartenant à une tierce personne, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ladite confiscation, même si elle entraînait une privation de propriété, relevait de la réglementation de l'usage, dans l'Etat partie, de pièces d'or ; dès lors, c'est le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 qui s'appliquait en l'espèce (Cour eur. D.H., arrêt *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, série A, n° 108, § 51).

Dans l'affaire *Air Canada c. Royaume-Uni*, la Cour a relevé que la saisie litigieuse de l'avion en question avait constitué une restriction temporaire à son utilisation et n'avait pas entraîné de transfert de propriété ; de plus, la décision du tribunal national compétent prononçant la confiscation du bien n'a pas eu pour effet de priver la société requérante de la propriété puisque la somme exigée pour la restitution de l'appareil avait été versée. En outre, la législation appliquée en la matière (prévoyant la remise de l'appareil sous condition du versement d'une somme d'argent) visait à mettre en œuvre une politique tendant à empêcher les avions d'introduire dans l'Etat partie entre autres des drogues prohibées. Dès lors, la Cour considère que c'est le second alinéa de l'article 1 qui y trouvait application (Cour eur. D.H., arrêt *Air Canada c. Royaume-Uni* du 5 mai 1995, série A n° 316-A).

Les mesures en cause doivent être considérées comme relevant du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (voy., outre les arrêts précités, Cour eur. D.H., arrêt *Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas* du 23 février 1995, série A n° 306-B, § 59 ; et Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande* du 30 juin 2005, précité, § 142). En effet, l'on ne saurait contester le droit des Etats de soumettre à des formalités et taxes douanières les véhicules immatriculés dans un autre Etat membre de l'Union avant d'être importés et utilisés sur leur territoire. La possibilité de recourir à la saisie de véhicules ne saurait modifier cette appréciation, car celle-ci n'entraîne pas un transfert de propriété ; la confiscation n'intervient qu'en cas de refus de payer les amendes et autres charges prévues par la législation.

Il faut encore examiner si les mesures litigieuses violent la norme énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, al. 2, du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

*b) Les exigences découlant du respect dû au droit de propriété*

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement que l'article 1<sup>er</sup>, al. 2, du Protocole n°1 à la Convention doit être interprété à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase du premier paragraphe, et il doit donc exister un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché (Cour eur. D.H., arrêt *Allan Jacobsson c. Suède (n° 1)* du 25 octobre 1989, série A n° 163, p. 17, § 55 ; arrêt *Philipps c. Royaume-Uni* du 5 juillet 2001 (req. n° 41087/98), § 51). A cet égard, la Cour reconnaît à l'Etat une ample marge d'appréciation tant pour choisir les moyens à mettre en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif poursuivi (Cour eur. D.H., arrêt *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, précité, § 52 ; Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande* (req. n°45036/98) du 30 juin 2005, § 149).

Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la règle énoncée au second alinéa de l'article 1 et celle prévue dans le premier alinéa ne sont pas dépourvues de rapport entre elles ; elles n'ont trait qu'à des exemples particuliers d'atteinte au droit de propriété et doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première phrase du premier alinéa (Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlande* du 30 juin 2005, précité, § 141 ; Cour eur. D.H., arrêt *S.A. Dangeville c. France* du 16 avril 2002, § 51). Si l'application du second alinéa entraîne la

reconnaissance aux Etats d'une marge d'appréciation plus large par rapport à d'autres cas d'ingérence dans la jouissance du droit de propriété, leur liberté d'appréciation n'en demeure pas moins encadrée conformément aux standards et principes de la jurisprudence européenne.

*La condition de légalité.* Pour être acceptable du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme, l'ingérence qui est commise dans le droit de propriété doit être conforme à la loi. La notion de 'loi' dans ce contexte doit s'entendre, par analogie à l'utilisation de ce terme dans d'autres dispositions de la Convention (Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Spacek et al. c. République tchèque* du 9 novembre 1999, § 54), comme englobant le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle. La Cour a eu l'occasion de préciser que le principe de légalité signifie également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (Cour eur. D.H., arrêt *Hentrich c. France* du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19-20, § 42 ; arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

En l'occurrence, les mesures en question se fondent sur une loi formelle<sup>1</sup>. La prévisibilité desdites mesures peut cependant poser problème, dans la mesure où la définition du lieu de résidence normale pourrait prêter à controverses dans certains cas. En effet, selon le rapport Cashman (pp. 6-7), il est apparu que des ressortissants grecs ayant travaillé et vécu pendant plusieurs années dans un autre Etat membre ont été considérés, en Grèce, comme des résidents ; en outre, il semble que les autorités grecques donnent une importance disproportionnée aux « attaches familiales » quand il s'agit de définir le lieu de « résidence normale ».

La législation grecque pertinente reproduit l'article 7 de la directive 83/182/CEE, relatif aux règles générales d'établissement de la résidence. Ceci n'est pas cependant, en soi, de nature à garantir la sécurité juridique des destinataires, et à faire échapper la loi grecque au reproche de ne pas garantir une prévisibilité suffisante de son application.

Premièrement, ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a rappelé dans l'arrêt *Cantoni c. France*, une disposition quelconque du droit national d'un Etat partie à la Convention n'est pas soustraite à l'empire de la Convention uniquement par la circonstance qu'elle reproduit une règle de droit communautaire (Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, *Rec.* 1996-V, § 30). La Cour de justice a d'ailleurs déjà noté que, dans la transposition qu'ils font d'une directive, les Etats membres sont tenus de recourir à une 'formulation non équivoque qui permette aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations d'une manière claire et précise et aux juridictions d'en assurer le respect' (C.J.C.E., 30 janvier 1985, *Commission c. Danemark*, 143/83, *Rec.*, p. 427 (point 10)).

Deuxièmement, indépendamment de la question de savoir si les règles générales d'établissement de la résidence figurant à l'article 7 de la directive 83/182/CEE présentent en elles-mêmes une prévisibilité suffisante, le défaut de prévisibilité reproché à la pratique des autorités grecques se situe ici, d'une part, dans l'interprétation dont ces règles font l'objet par les autorités grecques, qui ne paraît à l'abri du reproche d'arbitraire et qui paraît s'éloigner de l'interprétation admise de cette disposition, telle notamment qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour de justice ; elle se situe également, d'autre part, dans le régime des sanctions qui s'attache à la violation des règles de droit national grec qui mettent en œuvre la directive 83/182/CEE.

Par ailleurs cependant, il faut tenir compte de ce que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, 'en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci ne peut présenter une précision absolue. L'une des techniques types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi de nombreuses lois se servent-elles par la force des

---

<sup>1</sup> En l'état actuel, il s'agit de la loi no 2960/2001, « Code national des douanes ». A la date des faits ayant donné lieu à l'affaire *Louloudakis* sur laquelle la Cour de justice des Communautés européennes a été amenée à fournir une réponse à une question préjudicielle (12 juillet 2001, précitée), les mesures litigieuses étaient prévues dans la loi no 2127/1993, abrogée ultérieurement par la loi no 2682/1999.

choses de formules plus ou moins floues, afin d'éviter une rigidité excessive et de pouvoir s'adapter aux changements de situation. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique' (Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 19, § 40 ; arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, précité, § 31). La Cour de justice des Communautés européennes a adopté le même point de vue lorsqu'était querellée devant elle le défaut de prévisibilité résultant du recours, dans une directive, à des termes généraux, laissant aux Etats membres le soin 'd'arrêter les détails ou de choisir parmi ses options' (C.J.C.E., 6 novembre 2003, *Lindqvist*, C-101/01, points 83 et 84). S'agissant précisément de l'article 7 de la directive 83/182/CEE, la Cour de justice admet que le lieu de la résidence normale est déterminé dans le cadre d'une appréciation globale en fonction de tous les éléments de fait pertinents (C.J.C.E., 12 juillet 2001, *Louloudakis c. Dimosio*, précité, point 60), ce qui laisse aux autorités une certaine souplesse dans l'interprétation qu'elles font de cette définition. En conséquence, les autorités douanières et, en cas de recours, judiciaires, doivent tenir compte d'un faisceau d'indices dans l'appréciation d'une situation donnée. Il faudrait considérer que la norme pertinente, telle qu'énoncée dans la loi applicable et interprétée d'une manière constante, semble-t-il, par les tribunaux et les autorités, permet aux intéressés de régler leur conduite et de prévoir à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause les conséquences pouvant résulter de l'acte déterminé (en l'espèce l'importation et l'usage de leur voiture immatriculée à l'étranger) (voir, parmi beaucoup d'autres, Cour eur. D.H., arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* du 26 avril 1979, série A, n° 30, § 49; arrêt *Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne* du 20 novembre 1989, série A, n° 165, § 30; arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 avril 1996, *Rec.* 1996-II, § 31; arrêt *Hentrich c. France* du 22 septembre 1994, précité, § 42).

Cependant, même si la prise en compte de ces derniers éléments devait permettre de conclure que l'ingérence qui est commise dans le droit de propriété des pétitionnaires concernés respecte l'exigence de légalité, au sens requis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, encore l'appréciation de la question de savoir si l'ingérence est proportionnée, doit-elle tenir compte de l'élément d'incertitude que crée l'interprétation, par les autorités grecques, de la réglementation nationale transposant l'article 7 de la directive 83/182/CEE. Dans son arrêt *Beyeler c. Italie* (req. n° 33202/96) du 5 janvier 2000, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que, même là où l'imprécision de la loi n'était pas telle que la condition de légalité se trouvait violée, 'l'élément d'incertitude présent dans la loi et l'ample marge de manœuvre que cette dernière confère aux autorités entrent en ligne de compte dans l'examen de la conformité de la mesure litigieuse aux exigences du juste équilibre' (§ 110).

*La légitimité du but poursuivi.* Les mesures adoptées par les autorités grecques poursuivent des buts légitimes incontestables : lutte contre l'évasion fiscale, respect des formalités définies dans le Code national des douanes, prévention des pertes de recettes communautaires et nationales, souci d'assurer le fonctionnement correct du régime d'importation temporaire de véhicules, prévention et répression des crimes économiques.

*La proportionnalité de l'ingérence.* Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est nécessaire aux objectifs poursuivis et une sanction ne doit pas être si disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à des libertés consacrées par le traité (C.J.C.E., 7 juillet 1976, *Watson et Belmann*, 118/75, *Rec.*, p. 1185 (point 21) ; 23 janvier 1977, *Pastors et Trans-Cap*, C-29/95, *Rec.*, p. I-285 (point 24) ; 7 décembre 2000, *De Andrade*, C-213/99, *Rec.* p. I-11083, point 20 ; 12 juillet 2001, *Louloudakis*, précité (point 60)). L'exigence de proportionnalité des sanctions liées à l'inobservation des formalités que prescrit la réglementation nationale afin d'assurer le fonctionnement correct du régime d'importation temporaire de véhicules découle également de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où ces sanctions débouchent sur des ingérences dans le droit de propriété.

L'ensemble des sanctions identifiées jadis par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Louloudakis* (amendes fixées de manière forfaitaire sur le fondement du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans prise en considération de la vétusté de celui-ci, droit majoré pouvant aller

jusqu'au décuple des taxes en cause), sans que la bonne foi de la personne intéressée ne soit prise en considération, rompent le juste équilibre requis par l'article 1er al. 2 du Protocole additionnel no 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, pareil système de sanctions revêt un caractère quasi-punitif, qui dépasse le but légitime du recouvrement des charges éludées et de la prévention d'infractions similaires.

Les modifications apportées par la loi no 2960 de 2001 visent à rétablir un meilleur équilibre entre le respect dû au droit de propriété et les objectifs d'intérêt général qui viennent d'être rappelés. En effet, au terme de ces modifications : le montant des amendes infligées ne peut pas dépasser le montant des charges fiscales frappant le véhicule concerné<sup>2</sup> ; la saisie de la voiture a un caractère provisoire et conservatoire et ne mène à la privation de propriété qu'en cas de non paiement, dans un délai de trois mois, des amendes et des charges prévues<sup>3</sup> ; enfin, l'importation et l'usage de véhicules sans les formalités nécessaires est considérée désormais comme une infraction douanière simple et ne constitue plus l'infraction de contrebande<sup>4</sup>. Sur ce troisième point, il y a lieu de noter qu'ainsi qu'il a été reconnu explicitement dans le rapport explicatif de la loi 2960/2001, les montants exorbitants selon le régime précédent résultaient de la qualification des infractions en tant que contrebande. La requalification de l'infraction en tant qu'infraction douanière simple a été effectuée, toujours selon le rapport explicatif susmentionné, pour que la Grèce se conforme à ses obligations de droit communautaire, telles que découlant de l'interprétation de celles-ci dans la jurisprudence *Louloudakis* de la Cour de justice des Communautés européennes.

En outre, la loi en vigueur prévoit l'application immédiate, sous certaines conditions, du nouveau régime législatif aux affaires pendantes<sup>5</sup>.

La confiscation du véhicule afin de s'assurer du paiement du montant des amendes dues paraît cependant ne pouvoir être justifiée, au regard du principe de proportionnalité figurant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H., arrêt *Allan Jacobsson c. Suède (n° 1)* du 25 octobre 1989, précité, § 55 ; arrêt *Philipps c. Royaume-Uni* du 5 juillet 2001 (req. n° 41087/98), précité, § 51), qu'en cas de risque concret et réel de non-paiement. Cette condition supplémentaire est d'ailleurs prévue dans un nouveau projet d'amendement des dispositions pertinentes de la loi no 2960/2001. Même dans cette hypothèse, toutefois, et notamment lorsqu'il ne s'agit pas d'un délit économique perpétré avec dol, la gravité de la sanction pourrait poser des questions au regard du principe de proportionnalité.

Certes, l'on ne saurait déduire le caractère disproportionné de la sanction du simple fait de la détermination de l'amende sur la base du critère de la cylindrée du véhicule, sans tenir compte de la vétusté de celui-ci. Pareille manière de calculer le montant de l'amende, découlant à l'époque de l'article 88, paragraphe 2, sous g), de la loi 2127/1993 avant sa modification, a certes conduit la Cour de justice des Communautés européennes, dans l'arrêt *Louloudakis*, à relever – conformément au principe selon lequel les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est nécessaire aux objectifs poursuivis et une sanction ne doit pas être si disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à des libertés consacrées par le traité – que (point 71) :

une législation nationale qui prévoit, en cas d'infraction au régime d'importation temporaire établi par la directive, un ensemble de sanctions comprenant en particulier:

- des amendes fixées de manière forfaitaire sur le fondement du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans prise en considération de la vétusté de celui-ci,
- un droit majoré pouvant aller jusqu'au décuple des taxes en cause

<sup>2</sup> Voir art. 137 A 1 al. 2 et art. 137 A 4 de la loi no 2960/2001.

<sup>3</sup> Voir art. 137 C 1 de la loi no 2960/2001.

<sup>4</sup> Voir art. 137 A 1 de la loi no 2960/2001.

<sup>5</sup> Voir art. 137 C 5 de la loi no 2960/2001.

n'est compatible avec le principe de proportionnalité que dans la mesure où elle est rendue nécessaire par des impératifs de répression et de prévention, compte tenu de la gravité de l'infraction.

La Cour a noté qu'«une sanction fondée sur le seul critère de la cylindrée pourrait être disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction, *notamment lorsqu'elle est associée à une autre sanction, élevée, infligée du chef de la même infraction*» (point 69 ; notre accent). Il ne paraît donc pas que la Cour de justice ait remis en cause sur ce point l'appréciation de l'Avocat général Alber, qui avait considéré dans ses conclusions :

49. L'adoption d'une amende est un moyen approprié pour garantir le paiement de taxes à l'importation. Puisqu'il n'existe pas de moyen moins contraignant pour garantir l'exécution de l'obligation fiscale, l'imposition d'une amende est également un moyen nécessaire. La question est toutefois de savoir si la détermination du montant de l'amende exclusivement en fonction de la cylindrée constitue un moyen approprié.

50. À cet égard, il convient tout d'abord de constater que la question posée ne concerne qu'une partie de l'amende infligée, à savoir celle imposée au titre de l'article 88, paragraphe 2, sous g), de la loi 2127/1993. Une autre partie est calculée en fonction du montant des taxes dues (article 97, paragraphe 3, de la loi 1165/1918) et forfaitairement (article 88, paragraphe 2, sous a), de la loi 2127/1993). L'ordonnance de renvoi ne permet pas de savoir dans quelle mesure les taxes dues dépendent de la valeur du bien importé. On ne peut toutefois pas exclure que la valeur du véhicule soit prise en considération dans ce cadre.

51. En ce qui concerne la partie de l'amende infligée au titre de l'article 88, paragraphe 2, sous g), il convient tout d'abord de constater que la cylindrée d'un véhicule est un critère objectif. Il ne peut, par conséquent, pas y avoir de discrimination lors de la détermination du montant de l'amende infligée. La Cour de justice a déclaré conformes au droit communautaire des systèmes de taxes se basant sur la cylindrée du véhicule taxé comme critère objectif.

52. Il convient en outre de considérer que la valeur d'un véhicule n'est peut-être pas proportionnelle à sa cylindrée, comme l'indique le gouvernement grec, mais que la cylindrée est tout au moins un facteur déterminant pour la puissance du moteur, et que le moteur est à son tour un facteur essentiel pour déterminer la valeur du véhicule. Dans cette mesure, il existe tout au moins un lien entre la valeur d'un véhicule et sa cylindrée.

53. En ce qui concerne le cas de figure dans lequel l'amende calculée en fonction de la cylindrée dépasse éventuellement la valeur commerciale du véhicule concerné, il convient de faire observer que le calcul des taxes sur la consommation pour les véhicules est en général également fonction d'une donnée non modifiable, comme la cylindrée ou la puissance du moteur, et que la taxe ainsi calculée ne baisse pas non plus proportionnellement à la perte de valeur commerciale. Une voiture de dix ans est taxée exactement de la même manière qu'une voiture neuve.

54. En outre, il convient de considérer que le prix d'achat payé par le demandeur en Italie ne peut pas être tout simplement comparé à l'amende calculée au titre des dispositions grecques. En raison de la taxation différente autorisée par le droit communautaire, la valeur commerciale d'un véhicule peut considérablement varier entre les deux pays. L'amende calculée selon le droit grec s'insère dans le contexte global des amendes devant être infligées conformément au droit grec et son montant s'aligne légalement tout au plus sur les valeurs commerciales grecques, non sur celles des autres États membres.

55. Sur la base des réflexions précédentes, une réglementation qui se fonde exclusivement sur la cylindrée doit être considérée comme appropriée, et donc déclarée proportionnelle.

En revanche, doit être considéré comme violant l'exigence de proportionnalité l'imposition d'une amende qui ne tient pas compte de la bonne foi de l'intéressé, et de la possibilité que, sans vouloir frauder la loi, il ait ignoré l'interprétation faite par les autorités nationales de la réglementation en vigueur. Dans son arrêt *Louloudakis*, statuant sur ce point conformément aux conclusions de l'Avocat général S. Alber (point 69 des conclusions), la Cour de justice, tout en reconnaissant que 'lorsque le droit national connaît, dans les matières répressives, un principe général selon lequel nul n'est censé ignorer la loi, le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que ce principe s'applique en cas de poursuites pour infraction en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport', a néanmoins souligné qu'à la lumière de la finalité de la directive 83/182/CEE, qui vise à promouvoir des libertés garanties par le traité, 'il doit être tenu compte de la bonne foi du contrevenant lors de la détermination de la sanction effectivement infligée à celui-ci, lorsque la détermination du régime applicable a soulevé des difficultés' (point 76).

Ceci rejoint la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'arrêt *Beyeler c. Italie*, précité, relève que la proportionnalité de l'ingérence dans le droit de propriété doit notamment s'apprécier au regard de l'éventuelle incertitude pouvant subsister quant aux règles juridiques en vigueur. Dans l'arrêt *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986 (précité), la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà souligné que

Pour que la confiscation se révèle légitime sous l'angle du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> [du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme], il suffit que l'Etat ait observé les règles explicites de ce texte et maintenu l'équilibre entre ses propres intérêts et ceux de l'individu (...). Pareil équilibre dépend de maints facteurs; parmi les circonstances à considérer figure l'attitude du propriétaire, et notamment le degré de faute ou de prudence dont il a fait preuve.

*Conclusion.* Pour être admissible au regard de l'article 1<sup>er</sup>, al. 2, du Protocole n°1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'ingérence dans le droit de propriété que crée le régime de la loi nationale grecque doit être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs objectifs légitimes, et respecter l'exigence de proportionnalité. La légitimité des objectifs poursuivis n'est pas en cause ici. Certains doutes se font jour quant au respect de la condition de légalité, compte tenu de l'interprétation qui est donnée de la disposition de la loi nationale relative à l'établissement de la résidence, qui ne correspond pas toujours à la lecture qui est faite par la Cour de justice des Communautés européennes de l'article 7 de la directive 83/182/CEE dont elle assure la transposition. Cependant, même si ces doutes devaient être levés, compte tenu du degré d'incertitude subsistant dans l'application des critères de détermination de la résidence, la condition de proportionnalité ne sera respectée que s'il est tenu compte de la bonne foi des personnes concernées dans la détermination de la sanction applicable. Ceci implique que, sauf lorsque la fraude à la loi serait démontrée dans le chef des personnes concernées, seule devrait pouvoir être exigée le montant des taxes effectivement dues, à l'exclusion de toute amende supplémentaire. Dès lors, même si, en soi, la fixation du montant de l'amende due au départ du critère objectif de la cylindrée du véhicule, sans tenir compte de la vétusté du véhicule et donc de sa valeur réelle, ne conduit pas nécessairement à conclure au caractère disproportionné de l'ingérence dans le droit de propriété (voy. le point 55 des conclusions précitées de l'Avocat général Alber préc. l'arrêt *Louloudakis*), il faut conclure à l'existence d'une rupture de l'équilibre à préserver entre l'intérêt général (en particulier, les impératifs de répression et de prévention liés à la perception des recettes fiscales) et l'intérêt particulier (celui des propriétaires de véhicules importés à titre temporaire), dès lors que le régime des amendes en cause ne tient pas compte de l'éventuelle bonne foi des intéressés dont l'interprétation des exigences de la réglementation grecque transposant la directive 83/182/CEE a pu déjouer les attentes.

### 3.2. Le droit à un procès équitable

#### a) Applicabilité du volet pénal de l'article 6

Dans les questions qu'elle a adressées au réseau, la Commission s'interroge sur les conséquences qui découlent du respect dû au droit à un procès équitable. Il convient de s'interroger, dans un premier temps, sur l'applicabilité ou non du volet pénal de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans l'affaire *Van Kuijk* (Commission eur.D.H., *Petronella van Kuijk c. Grèce*, décision sur la recevabilité du 3 juillet 1991 (req. no 14986/89)), la Commission européenne des droits de l'homme avait estimé qu'une procédure relative au bien-fondé des actes mettant à la charge de la requérante des taxes d'importation de certains articles ne concernait ni une accusation en matière pénale, ni une contestation sur les droits civils de la requérante. En revanche, l'applicabilité de l'article 6 (matière pénale) à une procédure qui concernait la mise à la charge de la requérante des redevances additionnelles soulevait des questions complexes qui ne pouvaient être examinés au stade de l'admissibilité de la requête. La Cour ne s'est pas prononcée sur cette question, suite au règlement amiable survenu entre les parties au litige. Cependant, la démarche suivie par la Commission européenne des droits de l'homme en 1991 semble recevoir l'approbation de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien que les procédures fiscales échappent en principe à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il en va autrement des procédures pouvant déboucher sur des amendes ayant le caractère de sanctions pénales (Cour eur. D.H. (2<sup>ème</sup> sect.), arrêt *J.B. c. Suisse* (req. n° 31827/96) du 3 mai 2001, où la Cour déduit le caractère pénal de la procédure de ce que 'dès le début et tout au long de la procédure les autorités fiscales auraient pu infliger au requérant une amende pour l'infraction de soustraction d'impôt. (...). Or la sanction ne tendait pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais avait un caractère essentiellement punitif et dissuasif' (§ 48)).

Afin de déterminer si une procédure tombe sous le coup de la 'matière pénale' justifiant l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il importe d'abord de savoir si le texte définissant l'infraction ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'Etat défendeur ; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au but de l'article 6, au sens ordinaire de ses termes, et au droit des Etats contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé (voir, entre autres, Cour eur. D.H., arrêt *Öztürk c. Allemagne* du 21 février 1984, série A, n° 73, § 50). Les deuxième et troisième critères susmentionnés sont alternatifs et non cumulatifs : pour que l'article 6 s'applique, il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, 'pénale' au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la 'matière pénale' (voir, parmi beaucoup d'autres, Cour eur. D.H., arrêt *Lutz c. Allemagne* du 25 août 1987, série A, n° 123, § 55 ; arrêt *Garyfallou AEBE c. Grèce* du 24 septembre 1997, *Rec.* 1997-V, § 33). Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une 'accusation en matière pénale' (Cour eur. D.H., arrêt *Bendenoun c. France* du 24 février 1994, série A, n° 284, § 47).

En matière d'amendes et de sanctions fiscales, la Cour prend en considération, notamment, les éléments suivants : le caractère général de la norme appliquée et le but à la fois préventif et répressif de celle-ci, le but des sanctions en question (si celles-ci tendent à la réparation pécuniaire d'un préjudice ou visent pour l'essentiel à punir pour empêcher la réitération d'agissements semblables), ainsi que l'enjeu pour la personne intéressée (ampleur de l'amende infligée ou encourue, possibilité pour l'Etat de recourir à la contrainte par corps ou à la mise en détention à défaut de paiement) (voir les arrêts *Garyfallou AEBE c. Grèce* et *Bendenoun c. France*, susmentionnés). Elle conclut à l'applicabilité de l'article 6 si, après avoir évalué le poids respectif des divers aspects de l'affaire, elle note la prédominance de ceux qui, additionnés et combinés, présentent une coloration pénale, même au cas où aucun desdits aspects n'apparaît décisif à lui seul (Cour eur. D.H., arrêt *Bendenoun c. France*, précité, § 47).

La question de savoir si les procédures incriminées constituent des 'accusations en matière pénale' au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme demeure indécise. L'infraction

douanière est expressément dissociée du délit de contrebande<sup>6</sup>. De plus, la gravité de la sanction encourue, à savoir l'amende, a été considérablement réduite par la loi no 2960/2001, et le but principal des amendes envisagées par la loi semble être la réparation pécuniaire du préjudice subi par l'Etat, en raison du non-paiement des taxes prévues lors de l'importation de la voiture. Cependant, le fait que l'amende s'ajoute aux charges fiscales introduit un élément de prévention générale, voire de répression.

Il s'impose, en tout état de cause, de vérifier si le droit d'accès au juge et le droit à un procès équitable sont garantis dans le cadre des procédures incriminées, indépendamment de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît le droit à un recours effectif et le droit d'accès à un tribunal impartial à toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, sans limiter l'invocabilité de ces droits aux contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil et aux accusations en matière pénale, comme le fait l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit à un recours effectif et le droit d'accès à un tribunal impartial font partie des principes généraux du droit communautaire dont le respect s'impose aux Etats membres dès lors qu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, quelle que soit la matière dans laquelle interviennent les mesures qu'ils adoptent à cet égard.

### *b) Le respect du droit d'accès à un tribunal impartial*

L'article 6 CEDH n'interdit pas l'imposition de sanctions par les autorités douanières, pour autant qu'il existe une possibilité de former un recours de pleine juridiction devant les tribunaux administratifs compétents. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un Etat contractant devait avoir la liberté de confier au fisc la tâche de poursuivre certaines infractions et de les réprimer, même si la majoration encourue à titre de sanction peut être lourde ; pareil système ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention à condition que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties que prévoit cette disposition (Cour eur. D.H., arrêt *Bendenoun c. France* du 24 février 1994, série A. no 284, § 46). Cette condition est remplie dans les cas qui nous intéressent, étant donné que le tribunal administratif compétent est un organe judiciaire de pleine juridiction qui offre effectivement les garanties de l'article 6.

Des doutes ont été émis quant à la compatibilité de la pratique des autorités grecques avec le droit à l'exécution des décisions de justice, qui fait partie du droit d'accès à un tribunal. Il faut observer, tout d'abord, qu'en vertu du régime antérieur la procédure au pénal concernait uniquement le délit de contrebande. La procédure menant à des sanctions administratives était distincte de la procédure pénale au titre de la contrebande. L'autorité administrative n'était pas nécessairement liée par l'acquiescement au pénal, pour un délit intentionnel, en ce qui concernait la question de savoir si les personnes intéressées résidaient en Grèce et n'avaient, partant, pas le droit d'importation temporaire de véhicules. Ainsi qu'il a déjà été noté, suite à la promulgation de la loi 2960/2001, le non respect des formalités douanières est considéré comme une infraction douanière simple et non comme contrebande, la loi en question l'emportant, en tant que loi postérieure et moins sévère, sur la loi précédente qui prévoyait le contraire. Il est fait référence à cet égard à l'arrêt n° 2610 rendu en 2004 par le Tribunal administratif de première instance de Thessalonique. L'acquiescement au pénal, ainsi, ne préjuge pas de la réponse à la question distincte de savoir si l'on peut être qualifié de résident ou pas, avec les conséquences juridiques que pareille qualification comporte sur le plan fiscal.

*Conclusion.* En conclusion, il ne paraît pas que le droit d'accès à un tribunal impartial, y compris le droit à l'exécution des décisions de justice, se trouve actuellement violé par la réglementation et les pratiques en vigueur en Grèce.

### *3.3. Le droit à la présomption d'innocence*

---

<sup>6</sup> Voir art. 137 A 1 de la loi no 2960/2001.

L'article 48 § 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux garantit le principe de la présomption d'innocence. Le respect de cette garantie figurant à l'article 6 § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme s'impose au titre des principes généraux du droit communautaire. Il convient cependant de relever qu'en vertu du régime actuellement en vigueur la confiscation n'est pas immédiate, mais elle n'intervient qu'en cas de non paiement des amendes prévues, à l'expiration d'un délai de trois mois. De plus, la confiscation éventuelle n'est en aucun cas opérée par la police, mais par l'autorité douanière compétente. Dans ces conditions, il ne semble pas que le principe de la présomption d'innocence soit violé. Ainsi qu'il a été souligné par une chambre constituée au sein de la première section (ancienne composition) de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Janosevic c. Suède* du 23 juillet 2002, l'exécution forcée d'une sanction fiscale prononcée par l'administration avant qu'elle ne soit devenue définitive ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence dès lors que l'intéressé peut obtenir par voie judiciaire le remboursement de tout montant versé (*Rec.*, 2002-VII, p. 82, § 96-110). Cet arrêt relève (§ 106-108):

106. La Cour constate que ni l'article 6 ni d'ailleurs aucune autre disposition de la Convention ne peuvent passer pour exclure en principe que des mesures d'exécution soient prises avant que des décisions relatives à des majorations d'impôt ne soient devenues définitives. De plus, on trouve dans la législation d'autres Etats contractants des dispositions autorisant une prompte exécution de certaines sanctions pénales. Cependant, considérant qu'une exécution rapide de majorations d'impôt peut entraîner des conséquences graves pour la personne concernée et l'entraver dans sa défense lors de la procédure en justice ultérieure, les Etats sont tenus de ne recourir à pareille exécution que dans des limites raisonnables ménageant un juste équilibre entre les intérêts en jeu, de la même manière que les présomptions jouent en droit pénal. Cela est particulièrement important dans des affaires (...) où les mesures d'exécution ont été prises à partir de décisions de l'administration fiscale, c'est-à-dire avant qu'un tribunal n'ait décidé s'il y avait lieu de payer les majorations en question.

107. En recherchant si, en l'espèce, l'exécution immédiate des majorations a dépassé les limites évoquées ci-dessus, la Cour relève d'emblée que l'intérêt financier de l'Etat, qui est une considération primordiale lorsqu'il s'agit d'assurer l'efficacité du système d'imposition, n'a pas le même poids dans le domaine des majorations d'impôt. En effet, bien que ces pénalités puissent atteindre des sommes considérables, elles ne sont pas conçues comme une source de revenus à part entière mais visent à faire pression sur les contribuables pour qu'ils respectent leurs obligations fiscales, ainsi qu'à punir les infractions. Elles constituent donc un moyen de veiller à ce que l'Etat perçoive les impôts dus en vertu de la législation pertinente. Dès lors, tandis qu'un puissant intérêt financier peut justifier que l'Etat applique des règles standardisées, voire des présomptions légales, pour évaluer le montant des impôts et majorations d'impôt, et qu'il collecte les impôts immédiatement, ce motif ne saurait en soi légitimer l'exécution immédiate de majorations d'impôt.

108. Par ailleurs, il faut aussi prendre en compte le point de savoir s'il est possible de récupérer les majorations d'impôt et de revenir à la situation juridique antérieure dans le cas où l'appel contre la décision d'infliger des majorations est couronné de succès. La Cour relève qu'en droit suédois un appel qui a abouti entraîne le remboursement de toute somme payée, avec intérêt. De plus, une décision de faillite peut être annulée à la suite d'une demande de réouverture de la procédure de faillite. Il est également possible d'engager contre l'Etat une procédure en indemnisation de toute perte financière provoquée par la faillite. Il n'en reste pas moins que, dans les affaires où des sommes considérables ont fait l'objet d'une mesure d'exécution, le remboursement peut ne pas représenter une réparation totale des pertes subies par le contribuable. Un système qui permet l'exécution de majorations d'impôt très élevées avant qu'un tribunal n'ait statué sur le point de savoir s'il y a lieu de les payer prête donc à critique et doit être soumis à un contrôle strict.

Dans le système en vigueur en Grèce, les tribunaux pénaux, en prononçant un arrêt d'acquiescement pour le délit de contrebande, ordonnent en même temps la restitution de la voiture ou la réparation au cas où celle-ci a déjà été vendue. En outre, toute personne lésée en raison d'une confiscation abusive de son véhicule doit, conformément aux exigences du droit communautaire, pouvoir engager la

responsabilité civile de l'Etat afin d'obtenir réparation du préjudice subi. Dans ces conditions, il ne semble pas que l'on doive constater une atteinte à la garantie de la présomption d'innocence.

*Conclusion.* En conclusion, il ne paraît pas que la garantie de la présomption d'innocence se trouve actuellement violé par la réglementation et les pratiques en vigueur en Grèce.

### 3.4. Le droit à la libre circulation des personnes

L'article 45, §1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Dans des affaires relatives à la libre circulation des travailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré, de manière constante, que l'ensemble des dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur l'ensemble du territoire de la communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre Etat membre (C.J.C.E., 2 octobre 2003, *Hans van Lent*, C-232/01, point 15 ; 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, C-464/02, point 34 ; 15 décembre 2005, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA et Jean Pascal Durré*, aff. jtes C-151/04 et C-152/04, point 34). L'article 39 CE n'interdit pas seulement toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur la nationalité, mais également les réglementations nationales qui, bien qu'applicables indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés, comportent des entraves à la libre circulation de ceux-ci (C.J.C.E., 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, précité, point 45). Des dispositions qui empêchent ou dissuadent un ressortissant d'un Etat membre de quitter son pays d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés (C.J.C.E., 2 octobre 2003, *Hans van Lent*, précité, point 16 ; 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, précité, point 35 ; 15 décembre 2005, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA et Jean Pascal Durré*, précité, point 35).

Des mesures constitutives d'une entrave à la libre circulation des travailleurs ne pourraient être admises qu'au titre de mesures des mesures dérogatoires expressément prévues à l'article 39 §3 CE ou si elles poursuivent un objectif légitime compatible avec le traité et se justifiant par des raisons impérieuses d'intérêt général. Mais encore faudrait-il, en pareil cas, que leur application soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et que ces mesures n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (C.J.C.E., 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, précité, point 53 ; 15 décembre 2005, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA et Jean Pascal Durré*, précité, point 39). Un Etat membre est en droit de prendre des mesures destinées à empêcher que, à la faveur des facilitées créées en vertu du traité, certains de ses ressortissants ne tentent de se soustraire abusivement à l'emprise de leur législation nationale et que les justiciables tentent de se prévaloir abusivement ou frauduleusement des normes communautaires (C.J.C.E., 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, précité, point 66 ; 15 décembre 2005, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA et Jean Pascal Durré*, précité, point 45). Cependant, la réduction des recettes fiscales ne saurait être considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une mesure en principe contraire à une liberté fondamentale (C.J.C.E., 15 septembre 2005, *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Danemark*, précité, point 80 ; 15 décembre 2005, *Claude Nadin, Nadin-Lux SA et Jean Pascal Durré*, précité, point 44). Ainsi, une taxe d'enregistrement temporaire ne peut être justifiée au motif qu'elle vise à empêcher une érosion fiscale.

Il y a donc lieu de vérifier si la situation prévalant en Grèce constitue une entrave à la libre circulation des personnes et, le cas échéant, si une telle entrave peut-être admise en tant qu'elle poursuivrait la

réalisation d'un d'objectif légitime compatible avec le traité et justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, par des moyens respectant l'exigence de proportionnalité.

Des sanctions disproportionnées liées au non-respect de certaines conditions mises à l'exercice d'une liberté fondamentale de circulation garantie par le traité CE doivent être considérées comme constituant une entrave non justifiée à cet exercice. Dans l'affaire *Louloudakis* (12 juillet 2001, précité), la Cour a jugé, qu'en l'absence d'harmonisation de la législation communautaire dans le domaine des sanctions applicables en cas d'observation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, 'les Etats membres sont compétents pour déterminer les sanctions qui leur semblent appropriées, à condition de respecter le droit communautaire et ses principes généraux, parmi lesquels le principe de proportionnalité (...). En effet, les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est nécessaire aux objectifs poursuivis et une sanction ne doit pas être à ce point disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le traité' (*Louloudakis*, précité, point 67). La directive 83/182/CEE tend à favoriser l'exercice de la libre circulation des résidents communautaires ainsi que des marchandises à l'intérieur de la Communauté. La suppression des entraves qui résultent des régimes fiscaux appliqués à l'importation temporaire de certains moyens de transport à usage privé ou professionnel est particulièrement nécessaire à la constitution d'un marché économique ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur (*Louloudakis*, précité, points 58 et 68). Or, à cet égard, si des impératifs de répression et de prévention peuvent justifier qu'une législation nationale établisse les sanctions à un certain niveau de gravité, il ne peut être exclu que des sanctions d'une certaine sévérité prévues par une législation nationale puissent s'avérer disproportionnées et constituer une entrave à la liberté de circulation des résidents communautaires, même si elle est liée à des objectifs de répression et de prévention. Il en irait ainsi des amendes fixées de manière forfaitaire sur le fondement du seul critère de la cylindrée du véhicule, sans prise en considération de la vétusté de celui-ci, et un droit majoré pouvant aller jusqu'au décuple des taxes en cause (*Louloudakis*, précité, points 69 et 71).

La Cour a également jugé, dans une autre affaire (29 février 1996, *Skanavi c. Chryssanthakopoulos*, C-193/94, *Rec.*, p. I-929), qu'une peine d'emprisonnement était une sanction disproportionnée constitutive d'une entrave à la libre circulation des personnes, en raison de l'incidence que le droit de conduire un véhicule à moteur comporte pour l'exercice effectif des droits qui se rattachent à la libre circulation des personnes (point. 36). Il en va de même de l'application de sanctions pénales, même de nature pécuniaire, compte tenu des conséquences qui en résultent (point 37). En effet, une condamnation pénale pourrait avoir des conséquences pour l'exercice d'une profession indépendante et salariée, notamment pour l'accès à certaines activités ou à certaines fonctions, ce qui constituerait une restriction ultérieure et durable de la liberté de circulation des personnes (point 38).

Certes, la situation prévalant en Grèce a évolué depuis l'arrêt *Louloudakis*. La réforme législative de 2001 (Loi n°2960/2001, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) a considérablement modifié le régime des sanctions applicables à l'importation temporaire d'un véhicule privé. Il n'en demeure pas moins que la confiscation du véhicule subsiste dans la législation en cas de non-paiement, dans un délai de trois mois, des amendes et des charges dues. La possibilité d'une confiscation du véhicule et les autres amendes consécutives à une violation du régime d'importation temporaire de véhicules privés peuvent constituer une entrave à la libre circulation susceptible de dissuader les ressortissants communautaires d'exercer ledit droit. Si ces sanctions s'expliquent par des objectifs de répression et de prévention, tels que la lutte contre la fraude, et sont 'destinées à empêcher que certains ressortissants ne tentent de se soustraire abusivement à l'emprise de leur législation nationale' – il ne s'agit donc pas simplement pour les autorités grecques d'empêcher l'érosion fiscale, la Cour de justice considérant que pareil objectif ne peut être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général pouvant justifier une mesure contraire à une liberté fondamentale –, encore faut-il que leur application soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Par ailleurs, on peut également se demander si l'insécurité juridique inhérente notamment à l'interprétation stricte de la notions de 'résidence normale', si elle est avérée, n'est pas en elle-même constitutive d'une entrave à la libre circulation des personnes. La législation grecque est conforme au prescrit de l'article 7 de la directive 83/182/CEE. Mais les pratiques des autorités grecques, telle que décrites dans le rapport Cashman précité, sont la source d'une importante insécurité juridique, en ce que l'interprétation de la notion de 'résidence normale' paraît systématiquement conduire les autorités à conclure à la résidence en Grèce de l'automobiliste alors même que des preuves matérielles semblent affirmer le contraire. Il est difficile d'envisager une justification autre que le souci d'éviter l'érosion fiscale à pareille interprétation.

*Conclusion.* En conclusion, si l'objectif poursuivi par les autorités grecques est de lutter contre la fraude et que les sanctions prévues à cet effet y contribuent et ne sont pas disproportionnées, l'entrave éventuelle à la libre circulation des personnes se justifie au regard du traité et de la jurisprudence de la Cour. Il n'en irait pas de même, s'il devait s'avérer, soit que les sanctions ne permettent pas en pratique de lutter contre la fraude ou qu'elles sont disproportionnées par rapport à cet objectif, soit que l'objectif poursuivi est autre, par exemple, de lutter contre l'érosion fiscale. De même, l'insécurité juridique inhérente à une interprétation erronée de la notion de 'résidence normale', si elle est avérée, pourrait être considérée comme une entrave à la libre circulation des personnes contraire aux exigences du traité CE.

#### IV. La situation existant dans les autres Etats membres

D'après les informations rassemblées par le Réseau, l'importation temporaire dans un Etat membre de véhicules privés immatriculés dans un autre Etat membre par un citoyen communautaire est réglementée conformément à la directive 83/182/CEE. Les modalités, la période de franchise et/ou les sanctions et la procédure applicable en cas d'infractions varient d'un Etat à l'autre, sans pour autant que la situation puisse être qualifiée de problématique au regard du droit communautaire ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A titre d'exemple, les **Pays-Bas** distinguent les véhicules utilisés pour le 'trafic international' et ceux utilisés par des particuliers résidant aux Pays-Bas<sup>7</sup>. En ce qui concerne la première catégorie, le véhicule peut conserver des plaques d'immatriculation étrangères, à condition que (a) le propriétaire réside<sup>8</sup> à l'étranger, que (b) le véhicule ait été valablement enregistré dans le pays d'origine, et que (c) le véhicule quitte les Pays-Bas au moins une fois par an<sup>9</sup>. Bien sûr en l'absence de contrôle aux frontières, il est peu probable que la troisième condition joue, en pratique, un rôle significatif. L'utilisateur de pareil véhicule est exonéré de l'obligation de payer les taxes automobiles aux Pays-Bas, à condition qu'il soutienne valablement que le véhicule n'est utilisé que de manière incidente sur le territoire<sup>10</sup>. Des règles complémentaires s'appliquent aux voitures étrangères enregistrées dans un autre Etat membre. Ces règles varient en fonction de l'Etat membre concerné<sup>11</sup>. Par exemple, toutes les voitures appartenant à des particuliers résidant en Belgique ou au Luxembourg bénéficient d'une exemption totale de taxes pour une durée illimitée, alors que l'exemption pour les voitures 'françaises' n'est que de 12 mois. La situation est différente s'agissant des véhicules utilisés par des particuliers résidant (ou des entreprises établies) aux Pays-Bas. Dès le moment où une personne établit sa résidence aux Pays-Bas – à savoir, son nom et son adresse sont enregistrés dans le Registre municipal [*Gemeentelijke Basisadministratie*] –, elle a l'obligation de demander des plaques d'immatriculation

<sup>7</sup> Pour un aperçu général, voyez : *Wegenverkeerswet 1994* (Stb. 1994, 475) et *Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994* (Stb. 1994, 17 et 1995, 152). Un régime particulier s'applique aux travailleurs transfrontaliers, c'est-à-dire aux personnes vivant à proximité des frontières et travaillant en Allemagne ou en Belgique. Il n'est pas évoqué ici.

<sup>8</sup> Le terme utilisé est *hoofdverblijf* ou domicile.

<sup>9</sup> Voyez : Article 37 para 1 (b) *Wegenverkeerswet 1994*.

<sup>10</sup> Voyez : Article 73 de la *Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994* et Article 24 de la *Uitvoeringsbesluit motorrijtuigenbelasting 1994*.

<sup>11</sup> Voyez : Article 29 de la *Uitvoeringsbesluit motorrijtuigenbelasting 1994*, et l'annexe à laquelle il se réfère. Notons que les dispositions ne semblent pas avoir été mises à jour depuis 1995. Des pays tels que la Finlande, la Suède ou la 'Tchécoslovaquie' sont toujours considérés comme 'autres pays' dans la loi néerlandaise.

hollandaise pour sa voiture. Dans le même temps, elle est tenue de payer les taxes automobiles y relatives<sup>12</sup>. Il en va de même pour une personne résidant déjà aux Pays-Bas qui acquiert une voiture étrangère : l'obligation de payer les taxes est concomitante à son usage aux Pays-Bas. Le non-paiement desdites taxes est une infraction donnant lieu à une sanction financière. Le montant maximum s'élève à l'équivalent de 100% des taxes annuelles originellement dues<sup>13</sup>. D'après les informations recueillies auprès des autorités compétentes, chaque année quelques 1200 personnes sont poursuivies sur cette base. L'administration des Taxes et Douanes [*Belastingdienst*] a l'intention de donner priorité à ce type d'infraction à l'avenir.

Pour le surplus, la situation dans les Etats où aucun problème n'a été constaté n'est pas abordée dans le cadre du présent Avis. Seules les législations ou pratiques – potentiellement – litigieuses sont envisagées.

Il convient, ainsi, de mentionner qu'en **Pologne**<sup>14</sup> et en **Lettonie**<sup>15</sup>, un véhicule immatriculé dans un autre Etat membre et importé sur le territoire de manière temporaire doit être enregistré dans les 30 jours suivant son introduction. Les sanctions (amendes) prévues en cas d'infractions à cette réglementation ne sont, en pratique, pas appliquées aux ressortissants communautaires qui ne respecteraient pas pareille obligation. En **Lituanie**, un étranger ne possédant pas de permis de résidence provisoire ou définitif, ou un Lituanien dont la résidence principale est localisée à l'étranger ne peut circuler librement sur le territoire, c'est-à-dire sans remplir les formalités administratives légales, qu'à concurrence de 90 jours par an<sup>16</sup>. En **Finlande**, en cas de non respect des formalités légales prescrites pour bénéficier du régime de franchise fiscale (à savoir un enregistrement valable du véhicule dans un autre Etat membre, l'utilisation du véhicule sur le territoire pendant un période maximale de 6 mois sur 12, la couverture par une assurance auto valable en Finlande et l'interdiction de vente du véhicule en Finlande), la législation prévoit que le véhicule doit quitter le territoire, être placé en zone de transit ou à tout autre endroit désigné par les autorités, être détruit sous la supervision des autorités, ou être abandonné à l'Etat. A défaut, des amendes élevées sont imposées. Les cours et tribunaux ont interprété et appliqué ces dispositions au profit de l'automobiliste, considérant que l'imposition d'amendes disproportionnées et excessives est parfois le résultat d'une application mécanique de la législation par les autorités douanières<sup>17</sup>.

Il convient, en outre, de mentionner les sanctions prévues par plusieurs Etats membres en cas de violation des obligations légales, notamment en matière d'immatriculation du véhicule et de paiement des taxes y relatives, à l'issue de la période d'importation temporaire et/ou lors de l'importation permanente d'un véhicule privé. Ainsi, à **Chypre**<sup>18</sup>, le véhicule en cause peut être saisi et confisqué par l'autorité compétente<sup>19</sup>, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales<sup>20</sup>, si à l'issue de la période d'importation temporaire de 6 mois, l'automobiliste n'opte pas pour une des alternatives suivantes : exporter le véhicule hors du territoire, le placer dans un garde-meuble, payer les taxes de circulation y afférentes et immatriculer le véhicule ou transférer sa résidence sur le territoire. En **Allemagne**, les autorités compétentes peuvent, si nécessaire, interdire l'usage du véhicule et imposer une amende administrative en l'absence d'immatriculation dans les meilleurs délais du véhicule d'un automobiliste étranger qui pénètre sur le territoire avec l'intention de s'y établir pour une période de plus d'un an<sup>21</sup>. En **Autriche**, l'absence d'immatriculation du véhicule dans le mois qui suit l'établissement de son propriétaire sur le territoire peut donner lieu à une amende pouvant atteindre 5000 euros et, en cas de

<sup>12</sup> Voyez : Articles 7 para 1 (c) et 13 de la *Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994*.

<sup>13</sup> Voyez : Article 34 de la *Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994*.

<sup>14</sup> Véhicule Code, art. 71, 1

<sup>15</sup> Article 47. Noteikumi transportlīdzekļu vadītājiem, kas ierodas Latvijā no ārvalstīm vai ievieš Latvijā transportlīdzekļus. [Regulations for car-drivers who are arriving to Latvia or take vehicles to Latvia.]

<sup>16</sup> Law on Road Traffic Safety, art. 19 (Saugaus eismo automobilių keliais statymas, V\_2000, Nr. 92-2883).

<sup>17</sup> Voy. spécialement l'arrêt rendu par la Cour administrative supérieure de Finlande, KHO 1999:33

<sup>18</sup> Regulations issued under Section 30(2) of the Excise Duties Law of 2004, 375/2004

<sup>19</sup> L. 91(I)/2004 (π \_\_\_\_\_, 91( )/2004)

<sup>20</sup> Regulation n°72 ( \_\_\_\_\_ π \_\_\_\_\_)

<sup>21</sup> Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung et Verordnung über den internationalen Kraftfahrzeugverkehr.

non paiement de cette dernière, à une condamnation à un emprisonnement de 6 semaines<sup>22</sup>. En pratique, les amendes s'élèvent entre 400 et 600 euros. Au **Portugal**, une saisie conservatoire du véhicule peut être ordonné, en vue de garantir le paiement de la taxe due conformément au Décret-Loi n°264/93 du 30 juillet 1993 ou de l'amende administrative imposée en cas de violation dudit décret-loi<sup>23</sup>. En **France**, l'immobilisation, le retrait de la circulation, la mise à la fourrière et/ou la destruction du véhicule peuvent être décidés par les fonctionnaires compétents lorsqu'un citoyen européen résidant en France ne respectent pas les formalités légales y relatives, à savoir notamment l'immatriculation du véhicule dans le mois qui suit l'entrée sur le territoire<sup>24</sup>. En pratique, les deux dernières hypothèses sont très rares. En **République tchèque**, l'absence d'enregistrement par un ressortissant communautaire résidant dans un autre Etat membre d'un véhicule présent plus de 185 jours sur le territoire peut donner lieu à une amende administrative et à l'interdiction d'exercer certaines activités de 6 mois à un an<sup>25</sup>. Au **Luxembourg**, la police peut mettre un véhicule à la fourrière si son propriétaire ne paie pas l'amende qui lui incombe et ne réside pas sur le territoire<sup>26</sup>. En **Belgique**, des sanctions administratives et pénales (emprisonnement de 8 jours à deux ans et/ou amende de 250 à 12500 euros en cas d'intention frauduleuse ou de dessein de nuire<sup>27</sup>)<sup>28</sup> sont susceptibles d'être imposées en cas d'infraction à la législation relative à l'immatriculation des véhicules<sup>29</sup>.

La problématique en cause n'a pas donné lieu à une importante jurisprudence. Il faut cependant relever qu'en **Italie**, la Cour de cassation a confirmé, dans un arrêt du 28 janvier 1998<sup>30</sup>, que la confiscation d'un véhicule n'était pas prévue par l'article 132 du code de la route<sup>31</sup>.

---

<sup>22</sup> Bundesgesetz vom 23. Juni 1967 über das Kraftfahrwesen-Kraftfahrsgesetz 1967 – KFG. 1967, BGBl. 267/1967, amendée pour la dernière fois par BGBl. 117/2005, Sec 82 para 8 et 134 para 1.

<sup>23</sup> Décret-Loi n°376-A/89 du 25 octobre 1989.

<sup>24</sup> Code de la route, art. R322-7 et L. 325-1.

<sup>25</sup> Loi No. 200/1990 Coll., Minor Offences Act : Sec.22/1/a et sec. 23/1/s.

<sup>26</sup> Code de la route, art. ?.

<sup>27</sup> Le dol spécial requis pour les délits de fraude fiscale ne consiste pas seulement dans l'intention d'éluder l'impôt ou de faire échapper un tiers, mais aussi dans le but de nuire aux droits ou intérêts d'autrui (Cass. 14 février 2001, *R.D.P.*, p. 875).

<sup>28</sup> Code taxes assimilées aux impôts sur les revenus, art. 2, 40 et 41 et Code de l'impôt sur les revenus 92, art. 445 et 449.

<sup>29</sup> A.R. du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, *Mon. b.*, 8 août 2001.

<sup>30</sup> Cassazione Civile, Sez. I, sent. n. 618 del 23-01-1998, Markova c. Prefettura di Forlì (rv 511849).

<sup>31</sup> "Codice della strada" (d. lgs. 30.4.1992, n. 285, in Gazz. Uff. 18 maggio 1992, n. 114, S.O.)