



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 18 décembre 2025¹

Affaire C-280/25 [Lin II]ⁱ

**Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Oradea
Procédure pénale
contre
M. G. D.,
en présence de :**

**Statul român – Agenția Națională de Administrare Fiscală prin Direcția Generală Regională
a Finanțelor Publice Cluj-Napoca, prin Administrația Județeană a Finanțelor Publice Satu
Mare**

[demande de décision préjudicielle formée par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie)]

« Renvoi préjudiciel – Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Article 325, paragraphe 1, TFUE – Convention “PIF” – Article 2, paragraphe 1 – Obligation de lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives – Notion de “fraude grave” – Délai de prescription de la responsabilité pénale – Risque systémique d'impunité – Protection des droits fondamentaux – Article 49, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de légalité des délits et des peines – Exigences de prévisibilité et de précision de la loi pénale – Principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (lex mitior) – Standard national de protection des droits fondamentaux – Application de l'arrêt Lin I – Limites au principe de primauté du droit de l'Union – Jugements nationaux définitifs ayant autorité de la chose jugée – Cas de prescription de la responsabilité pénale antérieurs à l'arrêt Lin I non reconnus par un jugement définitif – Principe national d'interdiction de créer une lex tertia dans le cadre de l'application de la loi pénale plus favorable – Manque de prévisibilité et de précision du critère du risque systémique d'impunité »

¹ Langue originale : l'espagnol.

ⁱ Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

1. Dans l'arrêt Lin², la Cour a interprété l'article 325, paragraphe 1, TFUE et l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF³ dans les termes suivants :

« [...] les juridictions d'un État membre ne sont pas tenues de laisser inappliqués les arrêts de la Cour constitutionnelle de cet État membre invalidant la disposition législative nationale qui régit les causes d'interruption du délai de prescription en matière pénale, en raison d'une atteinte au principe de légalité des délits et des peines tel que protégé en droit national, dans ses exigences relatives à la prévisibilité et à la précision de la loi pénale, même si ces arrêts ont pour conséquence qu'un nombre considérable d'affaires pénales, y compris des affaires relatives à des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, seront clôturées en raison de la prescription de la responsabilité pénale.

En revanche, lesdites dispositions du droit de l'Union doivent être interprétées en ce sens que :

les juridictions de cet État membre sont tenues de laisser inappliqué un standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) qui permet de remettre en cause, y compris dans le cadre de recours dirigés contre des jugements définitifs, l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale dans de telles affaires par des actes de procédure intervenus avant un tel constat d'invalidité. »

2. À présent, une formation de jugement de la chambre pénale (ci-après la « chambre pénale ») de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) s'adresse à la Cour pour lui exposer certaines difficultés qu'elle rencontre dans l'application de l'arrêt Lin I, dont le contenu est l'objet des questions préjudicielles.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. Les règles du droit de l'Union qui sont reproduites dans l'arrêt Lin I [à savoir les dispositions correspondantes de la convention PIF et de la directive (UE) 2017/1371⁴] sont également applicables dans le cadre du présent renvoi préjudiciel.

² Arrêt du 24 juillet 2023 (C-107/23 PPU, ci-après l'« arrêt Lin I », EU:C:2023:606).

³ Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995 et annexée à l'acte du Conseil du 26 juillet 1995 (JO 1995, C 316, p. 49, ci-après la « convention PIF »).

⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO 2017, L 198, p. 29, ci-après la « directive PIF »).

B. Le droit roumain

1. La législation pénale

4. L'arrêt Lin I reproduit également les dispositions du droit roumain (Constitution roumaine, code pénal de 1968, modifié en 1996⁵, code pénal de 2009⁶, tel que modifié par le décret-loi n° 71, du 30 mai 2022⁷, code de procédure pénale⁸ et loi n° 241/2005⁹) applicables au litige.

2. La jurisprudence roumaine antérieure à l'arrêt Lin I sur la prescription en matière pénale¹⁰

a) L'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle

5. Par l'arrêt n° 297/2018, du 26 avril 2018, publié le 25 juin 2018, la Cour constitutionnelle, faisant droit à une exception d'inconstitutionnalité, a déclaré que l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire, telle qu'elle figure à l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009, était inconstitutionnelle.

6. Selon la Cour constitutionnelle, cette disposition du code pénal de 2009 était dépourvue de prévisibilité et méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines, étant donné que l'expression « tout acte de procédure » qui y figurait visait également les actes ne devant pas être communiqués à la personne mise en examen ou poursuivie, ce qui empêchait cette dernière de prendre connaissance du fait que le délai de prescription avait été interrompu et qu'un nouveau délai de prescription de sa responsabilité pénale avait commencé à courir¹¹.

7. Le législateur roumain n'est pas intervenu pour modifier l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009 dans le sens prescrit par la Cour constitutionnelle, ce qui a donné lieu à une jurisprudence non uniforme des juridictions de droit commun quant à l'interruption des délais de prescription de la responsabilité pénale.

⁵ Code pénal du 21 juillet 1968, republié (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 65 du 16 avril 1997). Ce code pénal résulte de la refonte effectuée par la Legea nr. 140/1996 pentru modificarea și completarea Codului penal (loi n° 140/1996 modifiant et complétant le code pénal) (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 289 du 14 novembre 1996) et a été en vigueur jusqu'au 1^{er} février 2014 (ci-après le « code pénal de 1968 »).

⁶ Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (loi n° 286/2009 portant code pénal), du 17 juillet 2009 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 510 du 24 juillet 2009) (ci-après le « code pénal de 2009 »). Il est en vigueur depuis le 1^{er} février 2014.

⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71 din 30 mai 2022 pentru modificarea articolului 155 alineatul (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 71/2022 du 30 mai 2022 modifiant l'article 155, paragraphe 1, de la loi n° 286/2009 portant code pénal) (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 531 du 30 mai 2022 ; ci-après l'« OUG n° 71/2022 »).

⁸ Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (loi n° 135/2010 portant code de procédure pénale), du 1^{er} juillet 2010 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 486 du 15 juillet 2010).

⁹ Legea nr. 241/2005 (loi n° 241/2005) (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 672 du 27 juillet 2005), telle que modifiée par la Legea nr. 50/2013 (loi n° 50/2013) (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 146 du 19 mars 2013) – version en vigueur le 23 janvier 2014 (ci-après la « loi n° 241/2005 »).

¹⁰ Je reproduis, dans les points qui suivent, l'exposé des arrêts que j'ai effectué dans les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Lin I (C-107/23 PPU, EU:C:2023:532). Dans la suite des présentes conclusions, j'utiliserai, en tant que convention d'écriture, les expressions « juridiction suprême » et « Cour constitutionnelle ».

¹¹ En revanche, la Cour constitutionnelle a considéré que la solution législative précédente (article 123, premier alinéa, du code pénal de 1968) satisfaisait aux conditions de prévisibilité imposées par la Constitution, puisqu'elle prévoyait que seul l'accomplissement d'un acte devant, conformément à la loi, être communiqué à la personne mise en examen ou poursuivie pouvait interrompre le délai de prescription de la responsabilité pénale.

b) L'arrêt n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle

8. Par l'arrêt n° 358/2022, du 26 mai 2022, publié le 9 juin 2022, la Cour constitutionnelle, faisant droit à une nouvelle exception d'inconstitutionnalité, a déclaré que l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009 était inconstitutionnel.

9. La Cour constitutionnelle a indiqué que :

- le législateur n'était pas intervenu, comme l'exige l'article 147, paragraphe 1, de la Constitution, afin de mettre en conformité les dispositions déclarées inconstitutionnelles dans l'arrêt n° 297/2018 et de réglementer les cas dans lesquels le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu ;
- en l'absence d'une telle intervention législative, les autorités judiciaires ne pouvaient pas déterminer elles-mêmes les causes d'interruption du délai de prescription de la responsabilité. Il y avait un manque de clarté et de prévisibilité de l'application de l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009, qui donnait lieu à une pratique judiciaire non uniforme. Le cadre juridique existant ne fournissait pas les éléments législatifs nécessaires à une application prévisible de l'article 155, paragraphe 1, de ce code pénal à la suite de l'arrêt n° 297/2018 ;
- par conséquent, le droit positif roumain ne prévoyait aucune cause d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale entre la date de publication de l'arrêt n° 297/2018 et l'entrée en vigueur d'un acte normatif du législateur régissant expressément les causes d'interruption de ce délai¹².

c) L'arrêt n° 67/2022 de la juridiction suprême

10. Dans l'arrêt n° 67/2022, du 25 octobre 2022 (ci-après l'« arrêt 67/2022 »), publié le 28 novembre 2022, la juridiction suprême a indiqué que :

- les règles relatives à l'interruption de la prescription sont des règles de droit pénal matériel (substantiel) qui, du point de vue de leur application dans le temps, sont soumises au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, prévu à l'article 3 du code pénal de 2009, à l'exception des dispositions plus favorables, conformément au principe de la *lex mitior* visé à l'article 15, paragraphe 2, de la Constitution roumaine et à l'article 5 de ce code pénal ;
- entre le 25 juin 2018 (date de publication de l'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle, précisé par l'arrêt n° 358/2022 de cette juridiction) et le 30 mai 2022, l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009 ne prévoyait aucune cause d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale ;
- une juridiction saisie d'un recours extraordinaire en annulation fondé sur les effets des arrêts n° 297/2018 et n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle ne peut pas réexaminer la prescription de la responsabilité pénale si la juridiction d'appel a soumis à discussion et examiné l'applicabilité de cette cause de clôture de la procédure pénale au cours d'une procédure antérieure à l'arrêt n° 358/2022.

¹² Cet acte normatif a été adopté quelques jours après l'arrêt n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle. L'OUG n° 71/2022 a modifié l'article 155 du code pénal de 2009. Le paragraphe 1 de cet article est désormais libellé comme suit : « Le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par l'accomplissement de tout acte de procédure dans l'affaire devant, conformément à la loi, être communiqué à la personne mise en examen ou poursuivie. »

3. *La jurisprudence roumaine postérieure à l'arrêt Lin I*

11. La juridiction suprême, dans deux formations de jugement élargies¹³, a rendu les arrêts n° 37, du 17 juin 2024 (ci-après l'« arrêt 37/2024 ») et n° 16, du 16 septembre 2024 (ci-après l'« arrêt 16/2024 »), dans lesquels elle analyse l'incidence de l'arrêt Lin I sur ce qui fait l'objet du présent renvoi préjudiciel.

12. Sans préjudice du fait que je reviendrai ultérieurement sur leur contenu, ces deux arrêts de la juridiction suprême s'opposent à ce que les juridictions roumaines laissent inappliquée la jurisprudence nationale relative à l'application du principe de la *lex mitior* à l'interruption du calcul du délai de prescription de la responsabilité pénale.

II. Les faits, le litige et les questions préjudicielles

13. Les faits de la procédure pénale, tels qu'ils sont reproduits dans la décision de renvoi, étaient, en substance, les suivants.

14. Entre le 3 mai 2012 et le 23 janvier 2014, M. G. D., en sa qualité d'administrateur de deux sociétés commerciales, a, avec la même intention délictueuse et de manière répétée, sciemment mis à la disposition de B. V., coprévenu dans la même affaire, douze factures fiscales afférentes à des achats fictifs.

15. B. V. a enregistré les factures dans la comptabilité d'une autre société commerciale, dans le but de diminuer la base imposable et de porter atteinte au budget de l'État. Le préjudice causé au budget de l'État s'est élevé à 268 536 lei roumains (RON) (environ 59 304 euros), dont le montant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représentait 163 656 RON (environ 36 142 euros).

16. Le 24 février 2022, le Tribunalul Bihor (tribunal de grande instance de Bihor, Roumanie) a condamné M. G. D. pour les faits dont il était accusé en tant que complice d'une infraction de fraude fiscale.

17. Le 21 mars 2024, la Curtea de Apel Oradea (cour d'appel d'Oradea, Roumanie) a fait droit à l'appel interjeté par M. G. D. contre le jugement rendu en première instance.

18. L'arrêt du 21 mars 2024 a ordonné la clôture de la procédure pénale à l'encontre de M. G. D. après avoir constaté l'expiration du délai de prescription de la responsabilité pénale pour l'infraction continuée de complicité de fraude fiscale, visée à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la loi n° 241/2005¹⁴.

¹³ Il s'agit, respectivement, de la formation pour l'unification de la jurisprudence et de la formation pour la résolution des pourvois en cassation dans l'intérêt de la loi.

¹⁴ La décision de renvoi (point 8) qualifie cet arrêt de « définitif », mais indique que le pourvoi formé contre celui-ci a été déclaré recevable (point 6). Lors de l'audience, il a été précisé que l'adjectif « définitif » ne fait pas obstacle à l'introduction d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt d'appel.

19. Le ministère public a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt du 21 mars 2024. Il affirme qu'il n'y a pas lieu de clôturer la procédure pénale puisque l'arrêt Lin I¹⁵ était applicable et, partant, que le délai de prescription de la responsabilité pénale n'avait pas expiré¹⁶.

20. La juridiction de renvoi relève que l'arrêt frappé de pourvoi, rendu postérieurement à l'arrêt Lin I, applique le standard national relatif à l'application de la loi pénale plus favorable, comme la juridiction suprême l'avait elle-même établi dans l'arrêt 67/2022 et confirmé (dans des formations de jugement différentes de la formation de renvoi) dans les arrêts 37/2024 et 16/2024, qui lient les juridictions nationales.

21. C'est dans ce contexte que la chambre pénale de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Aux fins de l'interprétation et de l'application de l'article 325 TFUE, de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), et des articles 2 et 9 de la [convention PIF] ainsi que de l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte"), en l'absence d'une disposition de droit national fixant un montant minimal pour considérer une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union comme grave, les dispositions du droit de l'Union doivent-elles être interprétées en ce sens qu'une fraude n'est considérée comme grave que lorsqu'elle porte sur un montant supérieur à 50 000 euros ?
- 2) En cas de réponse négative à la première question préjudicielle, l'article 2 et l'article 4, paragraphes 2 et 3, TUE, l'article 2, paragraphe 2, et l'article 325, paragraphe 1, TFUE, et l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, tels qu'interprétés par la Cour dans son arrêt [Lin I], ainsi que l'article 49, paragraphe 1, l'article 52, paragraphe 3, et l'article 53 de la Charte doivent-ils être interprétés en ce sens que, dans le cadre d'une procédure pénale relative à des infractions en matière de [TVA], la juridiction nationale est tenue de laisser inappliqué le standard national de protection relatif au principe de la lex mitior, standard qui résulte de la jurisprudence contraignante de la juridiction suprême de cet État membre et selon lequel les actes de procédure intervenus avant l'invalidation de la disposition législative nationale régissant les causes d'interruption des délais de prescription de la responsabilité pénale n'ont pas d'effet interruptif de la prescription, lorsque :
- a) la non-application de ce standard national serait incompatible avec l'interdiction d'appliquer la lex tertia – un principe d'ordre constitutionnel ;
 - b) en application de cette jurisprudence nationale, il pourrait être considéré que le délai général de prescription de la responsabilité pénale a expiré avant le prononcé de l'arrêt [Lin I] ;
 - c) la non-application, en vertu du droit de l'Union, dudit standard national aurait pour conséquence de garantir un niveau de protection des droits fondamentaux consacrés par la Charte qui n'est pas équivalent ou comparable à la protection garantie par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la "CEDH"))] ;

¹⁵ Le parquet demande qu'il soit tenu compte du caractère contraignant de l'interprétation du droit de l'Union établie dans l'arrêt Lin I et, par conséquent, que le pourvoi en cassation soit accueilli.

¹⁶ Selon lui, des actes de procédure ont interrompu le délai de prescription, tant avant la date de publication de l'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle qu'après la date de publication de l'arrêt n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle.

- d) la loi nationale ne prévoit pas de critères spécifiques sur la base desquels la juridiction de l'État membre peut apprécier, au préalable, le risque systémique d'impunité résultant de l'application de ce même standard national aux infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ? »

III. La procédure devant la Cour

22. La demande de décision préjudicielle a été enregistrée au greffe de la Cour le 10 avril 2025. Elle a fait l'objet d'une procédure accélérée, conformément à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.

23. Le gouvernement roumain et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Ils ont tous deux participé à l'audience qui a eu lieu le 7 octobre 2025.

IV. Analyse

A. La première question préjudicielle

24. La juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si, en l'absence d'une disposition de droit national fixant un montant minimal pour considérer une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union comme grave, une fraude à la TVA ne sera qualifiée de grave que lorsqu'elle porte sur un montant supérieur à 50 000 euros.

25. Les règles du droit de l'Union dont l'interprétation est requise par la juridiction de renvoi sont l'article 325 TFUE ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 1, et les articles 2 et 9 de la convention PIF, lus à la lumière du principe de légalité des délits et des peines, consacré à l'article 49 de la Charte.

1. L'article 325 TFUE

26. L'article 325, paragraphe 1, TFUE impose aux États membres de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives¹⁷. Cette disposition ne limite pas la répression à la fraude *grave* et vise purement et simplement la fraude, sans autre qualificatif, qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

27. L'article 325 TFUE ne mentionne pas, je le répète, la notion de « fraude grave » qui figure pourtant bien dans la convention PIF (article 2).

28. L'interprétation de l'article 325 TFUE n'apporte donc aucune réponse spécifique à la première question de la juridiction de renvoi.

¹⁷ Arrêts Lin I (point 83) et du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, ci-après l'« arrêt Euro Box Promotion », EU:C:2021:1034, point 181).

2. La convention PIF

29. L'article 1^{er} de la convention PIF définit, aux fins de cette convention, les comportements constitutifs d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

30. L'article 2 de la convention PIF impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les comportements visés à l'article 1^{er} de cette convention sont passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, incluant, au moins dans les cas de fraude grave, des peines privatives de liberté pouvant entraîner l'extradition.

31. Aux termes de cette disposition (article 2, paragraphes 1 et 2, de la convention PIF) :

« 1. [...] doit être considérée comme fraude grave toute fraude portant sur un montant minimal à fixer dans chaque État membre. Ce montant minimal ne peut pas être fixé à plus de 50 000 [euros].

2. Toutefois, un État membre peut prévoir, pour les cas de fraude mineure portant sur un montant total inférieur à 4 000 [euros] et ne présentant pas de circonstances particulières de gravité selon sa législation, des sanctions d'une autre nature que celles prévues au paragraphe 1. »

32. La Cour a jugé que l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF est formulé en des termes clairs et précis et n'est assorti d'aucune condition, si bien qu'il est d'effet direct¹⁸.

33. Ainsi, la distinction entre les catégories de fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est propre à la convention PIF. Son article 2 est libellé comme suit :

- sont considérées comme des *fraudes mineures* les fraudes portant sur un montant inférieur à 4 000 euros et ne présentant pas de circonstances particulières de gravité. Les États membres peuvent punir ces fraudes mineures par des sanctions administratives, même si rien n'empêche qu'ils choisissent de le faire par des sanctions pénales.
- Les fraudes *non mineures*, mais qui ne sont pas non plus nécessairement graves, sont les fraudes portant sur un montant supérieur à 4 000 euros et présentant des circonstances particulières. Les États membres doivent les punir par des sanctions pénales effectives et dissuasives.
- Les fraudes *graves* sont les fraudes portant sur un montant supérieur à 4 000 euros, présentant des circonstances particulières de gravité et portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union à concurrence d'« un montant minimal à fixer dans chaque État membre ». Ce montant minimal ne peut pas être fixé à plus de 50 000 euros. Les États doivent punir les fraudes graves par des sanctions pénales effectives et dissuasives, devant inclure des peines privatives de liberté pouvant entraîner l'extradition.

34. Selon son article 9, la convention PIF n'empêche pas les États membres d'adopter des dispositions de droit interne réprimant plus fortement les fraudes aux intérêts financiers de l'Union.

¹⁸ Arrêts Lin I (point 96) et Euro Box Promotion (point 253).

35. Les États membres peuvent donc décider d’infliger des peines privatives de liberté pour punir tout type de fraude. Ils peuvent également fixer un montant inférieur à 50 000 euros pour qualifier de grave une fraude aux intérêts financiers de l’Union ou, tout simplement, ne fixer aucun seuil¹⁹.

36. L’édition de sanctions pénales pour protéger les intérêts financiers de l’Union est une matière dans laquelle il existe une compétence partagée entre l’Union et les États membres, au sens de l’article 4, paragraphe 2, TFUE²⁰.

37. Certes, une partie de la jurisprudence de la Cour a fait référence à des fraudes graves aux intérêts financiers de l’Union afin de souligner la primauté du droit de l’Union sur des règles nationales qui rendaient leur répression plus difficile²¹. Toutefois, dans d’autres décisions, elle n’a mentionné que des fraudes sans autre qualificatif²².

38. À mon avis, ces différences ne sont pas significatives et sont dues à la nature et à l’importance des activités frauduleuses des litiges ayant donné lieu aux questions préjudicielles.

39. Il découle de ce qui précède que le droit de l’Union laisse aux États membres la liberté de définir la notion de « fraude grave », en exigeant que, s’ils le fixent à partir d’un seuil quantitatif, le montant minimal établi par chaque État membre ne puisse pas dépasser 50 000 euros.

3. *La législation roumaine*

40. La Roumanie a adopté une législation interne qui, selon les informations versées au dossier, a utilisé la possibilité que lui offre la convention PIF de durcir la répression des fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union.

41. L’article 9, paragraphe 1, de la loi n° 241/2005 énumère les catégories d’actes constitutifs d’infractions de fraude fiscale passibles d’une peine privative de liberté, quel que soit le montant du préjudice causé.

42. L’article 9, paragraphes 2 et 3, de la loi n° 241/2005 fixe des seuils minimaux pour les préjudices causés, mais uniquement aux fins du relèvement des limites minimales et maximales des peines privatives de liberté.

43. Le choix législatif de la Roumanie me semble compatible avec l’article 325 TFUE et la convention PIF.

¹⁹ Voir, en ce sens, rapport explicatif de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1997, C 191, p. 1), point III, article 2 : « En dehors des cas de fraude portant sur un montant minimal à fixer dans chaque État membre, qui ne saurait être supérieur à 50 000 [euros], la convention laisse le soin aux États membres de définir, en fonction de leur tradition juridique, les circonstances factuelles permettant de qualifier certains comportements de fraude comme éléments constitutifs de fraudes graves. [...] Toutefois, chaque État membre reste libre de prévoir dans les autres cas de fraude des peines privatives de liberté. »

²⁰ Arrêts Lin I (point 80) et du 5 décembre 2017, M.A.S. et M.B. (C-42/17, ci-après l’« arrêt M.A.S. et M.B. », EU:C:2017:936, point 43).

²¹ Arrêts Lin I (point 97) ; Euro Box Promotion (point 213) ; M.A.S. et M.B. (point 39) et du 5 juin 2018, Kolev e.a. (C-612/15, EU:C:2018:392, point 76).

²² Arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a. (C-105/14, ci-après l’« arrêt Taricco », EU:C:2015:555, point 58). En ce qui concerne les infractions de corruption, ni l’arrêt Euro Box Promotion (points 194, 203, 212 et 213) ni l’ordonnance du 9 janvier 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Braşov (C-131/23, EU:C:2024:42, points 75 et 85) n’utilisent le qualificatif « graves ».

44. En l'absence de disposition nationale fixant un seuil minimal de préjudice, il appartient aux juridictions nationales de tenir compte de circonstances qui, conformément à leur droit national commun, confèrent un caractère grave aux fraudes commises. Parmi celles-ci peuvent figurer la forme continuée de l'infraction²³, la récidive, le degré d'organisation de la fraude, l'appartenance à une association de malfaiteurs ou à une organisation criminelle et le montant de la fraude.

4. La qualification de la fraude dans le litige au principal

45. Dans la présente affaire, le préjudice total causé au budget de l'État s'est élevé à 268 536 RON (environ 59 304 euros), dont la TVA représentait 163 656 RON (environ 36 142 euros).

46. Compte tenu de leur nature et de leurs effets, les faits en cause²⁴ pourraient, en principe, constituer une fraude au sens de l'article 325 TFUE et de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de la convention PIF²⁵.

47. La notion de « fraude » de la convention PIF²⁶ englobe les recettes provenant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA déterminée selon les règles de l'Union. Peu importe que la TVA ne soit pas perçue directement pour le compte de l'Union²⁷. En outre, il convient de tenir compte du montant total de la fraude, vu la difficulté de déterminer précisément son incidence sur le budget de l'Union et sur le budget de l'État membre²⁸.

48. Sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi, tout semble indiquer que :

- le montant total du préjudice (c'est-à-dire pas seulement celui qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union) dépasse le seuil de 50 000 euros prévu à l'article 2, paragraphe 2, de la convention PIF pour qualifier une fraude de fraude grave ;
- la fraude était organisée et s'est étalée sur une période de près de deux ans ;
- une telle infraction était sanctionnée par le droit roumain applicable au moment des faits par une peine d'emprisonnement.

49. Du point de vue du droit de l'Union, rien n'empêche donc la juridiction de renvoi, avec ces éléments et les autres éléments qu'elle peut apprécier sur le fondement de son droit interne (récidive, appartenance à une organisation criminelle ou autre), de qualifier l'infraction de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

²³ Décision de renvoi (point 57).

²⁴ La personne poursuivie se voit reprocher une infraction continuée de complicité de fraude fiscale, prévue à l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la loi n° 241/2005.

²⁵ Comme les faits reprochés se sont déroulés entre 2012 et 2014, la convention PIF leur est applicable puisque la directive PIF s'applique depuis le 6 juillet 2019.

²⁶ « [T]out acte ou omission intentionnel relatif [...] à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget général [de l'Union] ou des budgets gérés par [l'Union] ou pour [son] compte. »

²⁷ Arrêt Taricco (point 41), ainsi que arrêt du 2 mai 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, points 37 à 39).

²⁸ Cette solution est expressément reprise au considérant 4 de la directive PIF.

5. Conclusion intermédiaire

50. En résumé, l'article 325, paragraphe 1, TFUE et les articles 1^{er}, 2 et 9 de la convention PIF doivent être interprétés en ce sens que les États membres peuvent qualifier de grave une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union également lorsque son montant n'excède pas 50 000 euros.

B. La seconde question préjudicielle

51. La seconde question préjudicielle est formulée de manière complexe.

52. Formellement, la juridiction de renvoi sollicite l'interprétation de l'article 2 et de l'article 4, paragraphes 2 et 3, TUE, de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, et de l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, ainsi que de l'article 49, de l'article 52, paragraphe 3, et de l'article 53 de la Charte.

53. La juridiction de renvoi souhaite savoir si ces dispositions doivent être interprétées « [...] en ce sens que, dans le cadre d'une procédure pénale relative à des infractions en matière de [TVA], la juridiction nationale est tenue de laisser inappliqué le standard national de protection relatif au principe de la *lex mitior*, standard qui résulte de la jurisprudence contraignante de la juridiction suprême d'[un] État membre ».

54. La réponse à la seconde question préjudicielle requiert avant tout de tenir compte de la situation que l'arrêt Lin I a créée en Roumanie. Après avoir examiné cette situation au point 1 de la présente section,

- je ferai référence aux conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Lin I (C-107/23 PPU, EU:C:2023:532) (point 2) ;
- j'aborderai les difficultés d'application de l'arrêt Lin I aux infractions prescrites, avec ou sans jugement définitif (point 3) ;
- j'évoquerai les problèmes soulevés par l'application du principe national interdisant la création d'une *lex tertia* (point 4), et, enfin,
- je me pencherai sur la prévisibilité et la précision du critère qui, selon l'arrêt Lin I, permet de déroger au standard national de protection (point 5).

1. Situation créée en Roumanie par l'arrêt Lin I

55. L'arrêt Lin I a été rendu le 24 juillet 2023. Dans cet arrêt, comme je l'ai déjà indiqué, la Cour a jugé que :

- le standard national de protection relatif à la prévisibilité de la loi pénale (résultant de l'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle) et le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (résultant de l'arrêt 67/2022 de la juridiction suprême) étaient susceptibles de créer un risque systémique d'impunité au profit des auteurs de fraudes graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;

- ces deux standards sont, en principe, incompatibles avec l'article 325, paragraphe 1, TFUE ainsi qu'avec les articles 1^{er} et 2 de la convention PIF. Ils constituaient des garanties allant au-delà des droits protégés par l'article 49 de la Charte et, partant, par l'article 7 de la CEDH. Toutefois, les juridictions nationales ne sont pas tenues de laisser inappliqués les arrêts de la Cour constitutionnelle relatifs au premier standard.

56. En effet, conformément à la jurisprudence résultant de l'arrêt M.A.S. et M.B., la Cour a accepté, dans l'arrêt Lin I, une limite externe à la primauté du droit de l'Union : les juridictions roumaines n'étaient pas tenues de laisser inappliquée la jurisprudence nationale dégagée par les arrêts n° 297/2018 et n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle, nonobstant l'existence d'un risque systémique d'impunité pour les infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, dans la mesure où ces arrêts sont fondés sur le principe de légalité des délits et des peines tel que protégé en droit national, dans ses exigences relatives à la prévisibilité et à la précision de la loi pénale.

57. Or, dans l'arrêt Lin I, la Cour n'a pas accepté cette limite externe à la primauté de l'article 325, paragraphe 1, TFUE et des articles 1^{er} et 2 de la convention PIF sur le standard national du principe de la *lex mitior*. Elle a déclaré que les juridictions d'un État membre sont tenues de laisser inappliqué un standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) qui permet de remettre en cause, y compris dans le cadre de recours dirigés contre des jugements définitifs, l'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale dans de telles affaires par des actes de procédure intervenus avant un tel constat d'invalidité.

58. La jurisprudence Lin I a été confirmée par la Cour dans deux ordonnances du 9 janvier 2024²⁹.

59. La juridiction suprême (à tout le moins certaines de ses formations) ne semble pas accepter la jurisprudence Lin I en ce qui concerne la non-application du standard national d'application rétroactive de la loi pénale plus favorable. Cette réticence s'est reflétée principalement dans ses arrêts 37/2024 et 16/2024, dont j'examinerai le contenu ci-après.

a) L'arrêt 37/2024 de la juridiction suprême

60. Dans cet arrêt, la juridiction suprême considère que, en droit roumain, la prescription de la responsabilité pénale – indissociable de son interruption – est une institution de droit matériel, soumise, entre autres, au principe de la *lex mitior*. Partant de cette prémisse, elle estime que :

- le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable, y compris en matière d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale, concrétise le principe de légalité des délits et des peines, tel que prévu à l'article 7 de la CEDH et à l'article 49 de la Charte, et garantit une protection plus étendue, de sorte qu'il convient de lui accorder la primauté d'application.
- L'obligation que l'arrêt Lin I impose aux juridictions nationales garantit un niveau de protection qui n'est ni équivalent ni comparable à la protection prévue à l'article 7 de la CEDH. Dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité des règles de droit national avec le droit de l'Union dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union, la Cour a

²⁹ Ordonnances du 9 janvier 2024, Parchetul de pe lângă Tribunalul Braşov (C-75/23, EU:C:2024:44) et Unitatea Administrativ Teritorială Judeţul Braşov (C-131/23, EU:C:2024:42).

pris en compte les informations et les explications fournies par la juridiction de renvoi, qui reflétaient de manière insuffisante, et, par endroits, erronée, la situation juridique résultant des décisions nationales relatives au principe de légalité des délits et des peines ainsi que les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle.

- Le fait de laisser inappliquée la jurisprudence établie dans l'arrêt 67/2022 constituerait une violation tant du droit fondamental à la légalité des délits et des peines, tel qu'il est mis en œuvre dans l'ordre juridique national, que de la sécurité juridique, en posant les bases d'une application différenciée du régime juridique du concours de lois dans le temps, en fonction de la nature de l'infraction, selon qu'il s'agit d'une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou d'une autre infraction.

b) L'arrêt 16/2024 de la juridiction suprême

61. Dans cet arrêt, la juridiction suprême indique que :

- les actes de procédure réalisés avant le 25 juin 2018 (date de publication au *Monitorul Oficial al României* de l'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle) ont un effet interruptif de la prescription de la responsabilité pénale, quel que soit le montant du préjudice, sans qu'il soit nécessaire d'apprécier concrètement le risque systémique d'impunité dans toutes les affaires relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à des infractions de corruption, seulement si la loi pénale plus favorable déterminée de manière globale, conformément à l'arrêt n° 265 du 6 mai 2014 de la Cour constitutionnelle (ci-après l'« arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle »), est le code pénal ou la législation pénale spéciale, dans sa version en vigueur entre le 1^{er} février 2014 et le 24 juin 2018³⁰.
- Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), il appartient aux juridictions de déterminer et d'appliquer les dispositions de la CEDH et la jurisprudence pertinente de la Cour EDH relative à l'interprétation des droits inaliénables lorsque, en ce qui concerne ces droits, il existe une discordance entre le standard de protection conféré par la Charte, tel qu'interprété par la Cour, d'une part, et celui qui est conféré par la Cour EDH, en ce sens que le premier est inférieur au second.
- Les principes de légalité des délits et des peines, de rétroactivité de la loi pénale plus favorable et de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère appartiennent à la catégorie des droits inaliénables, qui sont circonscrits aux traditions constitutionnelles des États membres.
- En ce qui concerne le mécanisme d'application de la loi pénale plus favorable en droit national, la Cour constitutionnelle a déclaré (arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle) qu'une application globale de la loi pénale plus favorable s'imposait, ce qui implique de choisir, parmi les lois successives et en utilisant le critère de l'appréciation in concreto, une seule loi pénale applicable, la plus favorable.
- Ce n'est que dans ces conditions qu'il est possible d'éviter l'application d'un traitement juridique différencié en cas de concours d'infractions (par exemple, en considérant qu'il existe

³⁰ Dans l'arrêt 16/2024, la juridiction suprême déclare également que « [l]es actes de procédure devant, conformément à la loi, être communiqués à la personne mise en examen ou poursuivie après le 30 mai 2022 interrompent le délai de prescription de la responsabilité pénale uniquement en ce qui concerne les faits commis à partir du 30 mai 2022, ou en ce qui concerne les faits commis avant cette date, seulement si la loi pénale plus favorable déterminée de manière globale, conformément à [l'arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle] est le code pénal ou la législation pénale spéciale, dans sa version en vigueur à partir du 30 mai 2022 ».

des causes d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale en cas de fraude à la TVA, mais qu'il n'en existe pas en cas de fraude à l'impôt sur les sociétés, cette dernière n'ayant pas de lien avec le budget de l'Union) ou la création d'un double standard en matière de droits fondamentaux, qui pourrait conduire à la fixation d'une peine illégale.

- Par conséquent, même à la suite du prononcé de l'arrêt Lin I, afin de déterminer quels actes de procédure interrompent le délai de prescription avant le 25 juin 2018, les juridictions roumaines doivent déterminer de manière globale la loi pénale plus favorable et éviter la création d'une *lex tertia*.
- S'agissant d'une institution de droit pénal matériel, la prescription de la responsabilité pénale constitue l'un des critères à prendre en compte aux fins de l'application globale de la loi pénale plus favorable et doit être appréciée dans le cadre du mécanisme créé par l'arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle.
- Étant donné que, pendant la période allant du 25 juin 2018 au 30 mai 2022, les délais de prescription de la responsabilité pénale ont couru sans possibilité d'interruption, le fait de laisser inappliquée la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait pour effet de réactiver la responsabilité pénale – en vertu d'une loi pénale ultérieure plus restrictive – après l'expiration des délais de prescription applicables, ce qui aboutirait à une violation de l'article 7, paragraphe 1, de la CEDH.

2. Conclusions présentées dans l'affaire Lin I³¹

62. Il ne serait pas approprié de ma part de réitérer, in extenso, les considérations exposées dans les conclusions présentées dans l'affaire Lin I que la Cour n'a pas partagées.

63. Selon l'interprétation proposée dans ces conclusions, l'article 49 de la Charte aurait permis, à titre de limite à la primauté du droit de l'Union, que les juridictions roumaines appliquent, en tant que loi pénale plus favorable, celle qui a été interprétée par les arrêts de la Cour constitutionnelle et de la juridiction suprême sur l'interruption des délais de prescription de la responsabilité pénale.

64. Le même résultat aurait été atteint en étendant la jurisprudence M.A.S. et M.B. à l'affaire Lin I, c'est-à-dire en faisant primer l'application du standard national de protection du principe de la *lex mitior* (standard plus élevé que celui de l'article 49 de la Charte) sur l'article 325 TFUE, afin de maximiser la protection des droits fondamentaux par rapport à la sauvegarde des intérêts financiers de l'Union dans les cas de fraude grave.

65. La Cour se voit désormais offrir la possibilité (dont elle devrait, selon moi, faire usage) de revenir sur la partie de l'arrêt Lin I relative à la non-application du standard national plus élevé de protection du principe de la *lex mitior*.

66. La loyauté que les avocats généraux doivent à la Cour les oblige à signaler ce qu'ils considèrent comme les points faibles d'un arrêt déjà rendu, afin qu'il puisse soit être mieux expliqué (même si cela va à l'encontre des conclusions) et qu'une réponse juridictionnelle, si possible exempte de

³¹ Mes conclusions dans l'affaire Lin I (C-107/23 PPU, EU:C:2023:532).

critique, puisse être donnée³², soit être nuancé (voire rectifié), comme cela s’est effectivement produit avec l’arrêt M.A.S. et M.B. par rapport à l’arrêt antérieur Taricco, dans le cadre du dialogue avec les plus hautes juridictions nationales.

67. De ce point de vue, il me semble que deux points de l’arrêt Lin I, en particulier, nécessiteraient des explications supplémentaires.

68. Le premier point concerne l’affirmation figurant au point 108 de l’arrêt Lin I : « il ressort de la jurisprudence de la Cour que les règles gouvernant la prescription en matière pénale ne relèvent pas du champ d’application de l’article 49, paragraphe 1, de la Charte (voir, en ce sens, arrêt [Taricco], points 54 à 57). »

69. Or, il ne peut être déduit de manière catégorique de ces points de l’arrêt Taricco que les règles de prescription en matière pénale sont exclues du champ d’application de l’article 49, paragraphe 1, de la Charte. Si la Cour souhaite maintenir cette exclusion, elle devrait trouver des arguments plus solides.

70. Le second point qui, selon moi, requiert soit une explication plus détaillée, soit, de préférence, une rectification concerne l’« augmentation » du risque systémique d’impunité pour les infractions graves portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, comme argument clé pour rejeter le standard national d’application rétroactive de la loi pénale plus favorable. Pour les raisons que j’exposerai ci-après, cet argument soulève de nombreuses difficultés³³.

71. En tout état de cause, en tant qu’avocat général, je dois envisager la possibilité que la Cour maintienne la jurisprudence Lin I et analyser les obstacles que la juridiction de renvoi rencontre aux fins de son application en Roumanie.

3. Application de l’arrêt Lin I aux infractions prescrites

72. Au point b) de la seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi part de la prémisse que, « en application de [la] jurisprudence nationale, [...] le délai général de prescription de la responsabilité pénale a expiré avant le prononcé de l’arrêt Lin [I] ».

³² Parmi les auteurs critiques à l’égard de l’arrêt Lin I, voir Alonso García, R., « Límites y contra-límites en la aplicación nacional de la CDFUE, y “preeminencia” del derecho de la UE (STJUE 24 julio 2023, C-107/23 PPU, asunto Lin) », *Revista Española de Derecho Europeo*, 2024, n° 1, p. 149 à 167 ; Caiola, A., « La continuité d’une évolution jurisprudentielle. À la recherche de l’équilibre entre la protection des intérêts financiers de l’Union européenne et le respect du principe de légalité des délits et des peines », *Revue des affaires européennes*, 2023, n° 3, p. 783 ; Dimitrakopulos, I., « Statutes of limitations and scope of Article 49 (1) of the EU Charter of Fundamental Rights: weaknesses of the ECJ’s approach in Taricco and Lin », *European Law Review*, 2025, n° 2, p. 221 à 228 ; et Bonelli, M., « Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after Lin », *Common Market Law Review*, 2024, n° 4, p. 1045 à 1076.

³³ Bonelli, M., « Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after Lin », *Common Market Law Review*, 2024, n° 4, p. 1075, affirme : « Whereas the Opinion of the Advocate General suggested opting for a high level of protection of fundamental rights that could ultimately act as a limit to the duty to set aside national case law, the Court opted for a much more primacy-oriented and effectiveness-oriented judgment, with limited consideration for the fundamental rights concerns expressed by the Advocate General. What is regrettable is not necessarily the outcome of the Court’s ruling, especially when one considers that ultimately the Court did accept certain limitations to primacy and effectiveness insofar as it saw the [Romanian Constitutional Court] judgments as expressions of a legitimate higher standard of protection. But rather the problem lies with the limited engagement with the question of how to define the EU standard of fundamental rights protection, and most notably with the lack of explanation of why the Romanian lex mitior standard as expressed in the Cassation Court decision could not be upheld. »

73. Si, en application de l'arrêt 67/2022 de la juridiction suprême, la prescription de la responsabilité pénale a été acquise avant l'arrêt Lin I, ce dernier pourrait-il avoir une incidence sur les procédures pénales portant sur des infractions déjà prescrites ? La réponse impose de vérifier si la prescription de la responsabilité pénale a été ou non constatée par un jugement définitif ayant autorité de la chose jugée.

a) Jugements définitifs ayant autorité de la chose jugée

74. Il découle d'une jurisprudence constante de la Cour que le respect du droit à une protection juridictionnelle effective n'implique pas l'obligation pour les États membres de prévoir des voies de recours extraordinaires permettant de rouvrir une procédure clôturée par un jugement définitif par suite d'un arrêt préjudiciel en interprétation.

75. Le droit de l'Union n'exige pas que, pour tenir compte de l'interprétation d'une disposition pertinente de ce droit adoptée par la Cour postérieurement à la décision d'un organe juridictionnel revêtue de l'autorité de la chose jugée, celui-ci doive, par principe, revenir sur cette décision³⁴.

76. Le principe de l'autorité de la chose jugée garantit aussi bien la stabilité du droit et des relations juridiques qu'une bonne administration de la justice. Il s'ensuit que des décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour l'exercice de ces recours ne peuvent plus être remises en cause³⁵.

77. Partant, le droit de l'Union n'impose pas au juge national d'écarter l'application des règles de procédure internes conférant l'autorité de la chose jugée à une décision juridictionnelle, même si cela permettrait de remédier à une situation nationale incompatible avec ce droit³⁶.

78. En l'absence de réglementation de l'Union en la matière, les modalités de mise en œuvre du principe de l'autorité de la chose jugée relèvent de l'ordre juridique interne des États membres, en vertu de l'autonomie procédurale de ces derniers, dans le respect, toutefois, des principes d'équivalence et d'effectivité³⁷.

79. Conformément à cette jurisprudence, et sous réserve de l'appréciation de la juridiction de renvoi sur son droit interne, j'estime que l'application de l'arrêt Lin I ne saurait entraîner l'annulation des décisions juridictionnelles définitives qui ont été rendues avant son prononcé. Cette *impossibilité* juridique s'étend aux jugements définitifs rendus (avant l'arrêt Lin I) en application du standard national plus élevé de protection du principe de la lex mitior, même si cela crée une impunité pour les infractions graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

³⁴ Arrêts du 9 avril 2024, Profi Credit Polska (Réouverture de la procédure clôturée par une décision définitive) (C-582/21, ci-après l'« arrêt Profi Credit Polska », EU:C:2024:282, points 35 et 36) ; du 6 octobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, point 38) et du 10 juillet 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, point 60).

³⁵ Arrêts Profi Credit Polska (point 37) et du 17 mai 2022, Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394, point 41).

³⁶ Arrêts Profi Credit Polska (point 38) ; du 17 mai 2022, Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394, point 42) ; du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines (C-370/17 et C-37/18, EU:C:2020:260, point 89) ; du 11 septembre 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, point 27) et du 6 octobre 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, point 29).

³⁷ Arrêts Profi Credit Polska (points 39 et 40) ; du 24 octobre 2018, XC e.a. (C-234/17, EU:C:2018:853, point 21) et du 10 juillet 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, point 54).

80. Il ne me semble pas, en l'espèce, que l'une quelconque des hypothèses exceptionnelles, dans lesquelles la jurisprudence de la Cour fait prévaloir la primauté des règles de l'Union sur l'autorité de la chose jugée des jugements nationaux définitifs, soit avérée. La primauté des règles de l'Union doit donc céder devant l'obligation de respecter l'autorité de la chose jugée des jugements nationaux définitifs³⁸.

b) Jugements non définitifs

81. En l'espèce, la prescription de la responsabilité pénale est constatée par un arrêt d'appel qui a fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

82. La Cour a donné une interprétation autonome de la notion de « jugement définitif » utilisée à l'article 49, paragraphe 1, dernière phrase, de la Charte³⁹. Ainsi, une condamnation ne saurait être considérée comme définitive lorsqu'elle peut faire l'objet d'une voie de recours ordinaire, à savoir tout recours qui fait partie du cours normal d'un procès et qui, en tant que tel, constitue un développement procédural avec lequel toute partie doit raisonnablement compter⁴⁰.

83. Par définition, n'est pas définitif un arrêt pénal contre lequel un pourvoi en cassation est recevable et introduit dans les délais. En principe, la juridiction suprême pourrait donc appliquer l'arrêt Lin I sans être contrainte de respecter l'autorité de la chose jugée dont, je le répète, l'arrêt d'appel est dépourvu.

84. Or, il convient de se demander ce qu'il advient lorsque la fraude fiscale a eu lieu bien avant l'arrêt Lin I (en l'occurrence entre 2012 et 2014) et qu'une juridiction d'appel constate, en 2024, que la responsabilité pénale était prescrite en raison de l'écoulement du délai de huit ans, calculé sans interruption en application du standard national de protection de la lex mitior. Dans une telle situation, l'arrêt Lin I exige-t-il de *réactiver* la responsabilité pénale ?

85. Comme je vais l'expliquer, ma réponse à cette question est négative.

86. On pourrait soutenir que l'article 325 TFUE et les articles 1^{er} et 2 de la convention PIF lient la Roumanie depuis leur entrée en vigueur (respectivement le 1^{er} décembre 2009 et le 1^{er} janvier 2008) et que l'arrêt Lin I interprète ces dispositions avec effet ex tunc.

87. Dans le même ordre d'idées, le standard roumain de protection de la lex mitior résultant de l'arrêt 67/2022 de la juridiction suprême serait incompatible avec les règles du droit de l'Union à partir du moment où celles-ci (qui ont un effet direct) sont entrées en vigueur pour la Roumanie. La primauté du droit de l'Union conduirait à considérer que les responsabilités pénales pour les fraudes graves en matière de TVA subsistent lorsque leur prescription a été acquise en application du standard roumain de la lex mitior avant l'arrêt Lin I, sans avoir été constatée (la prescription) par un jugement définitif.

88. Il me semble cependant que la jurisprudence de la Cour EDH, applicable dans le cadre de l'article 49 de la Charte aux termes de l'article 52, paragraphe 3, de celle-ci, impose d'écarter cette interprétation.

³⁸ Arrêts du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines (C-370/17 et C-37/18, EU:C:2020:260, points 96 et 97) et du 3 septembre 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, points 29 à 31).

³⁹ Arrêt du 1^{er} août 2025, Baji Trans (C-544/23, EU:C:2025:614, points 100 à 107).

⁴⁰ Arrêt du 1^{er} août 2025, Baji Trans (C-544/23, EU:C:2025:614, point 102).

89. Selon la Cour EDH :

- un rétablissement de la responsabilité pénale après l’expiration du délai de prescription est incompatible avec les principes fondamentaux de légalité (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et de prévisibilité consacrés par l’article 7 de la CEDH.
- Lorsque, en vertu du droit interne, le délai de prescription arrive à expiration, de sorte que la responsabilité pénale est exclue, l’article 7 de la CEDH s’oppose, faute d’une base juridique valable, à ce que des poursuites puissent à nouveau être engagées par rapport à cette infraction. En juger autrement reviendrait à admettre « l’application rétroactive du droit pénal au détriment de l’accusé »⁴¹.
- La CEDH n’impose pas aux États parties d’écarter un délai de prescription applicable et de rétablir ainsi un délai de prescription expiré. Il peut y avoir des situations dans lesquelles il est impossible de rouvrir une procédure pénale, comme c’est le cas lorsqu’une telle procédure a été close en raison de l’écoulement du délai de prescription en application de la législation nationale. Sa réouverture soulève des problèmes de sécurité juridique et a une incidence sur les droits de la défense garantis par l’article 7 de la CEDH⁴².
- L’imprescriptibilité d’une infraction requiert une base juridique suffisamment claire et prévisible⁴³, qu’elle relève du droit national ou international⁴⁴.

90. L’application de l’arrêt Lin I conduit, en réalité, à « rouvrir » des délais de prescription qui, selon le droit roumain tel qu’interprété par ses plus hautes juridictions, avaient expiré. Dans cette même mesure, elle *réactive* les poursuites pénales contre les fraudes à la TVA commises avant le prononcé de l’arrêt Lin I et déjà prescrites.

⁴¹ Cour EDH, avis consultatif P16-2021-001, du 26 avril 2022, concernant l’applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions constitutives, en substance, d’actes de torture, § 77 (ci-après « Cour EDH, avis consultatif sur la prescription des actes de torture ») ; arrêts de la Cour EDH du 18 juin 2020, *Antia et Khupenia c. Géorgie* (CE:ECHR:2020:0618JUD000752310, § 38 à 43) et du 22 septembre 2015, *Borcea c. Roumanie* (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 65).

⁴² Cour EDH, avis consultatif sur la prescription des actes de torture, § 66 ; et arrêt de la Cour EDH du 12 mars 2019, *Taşdemir c. Turquie* (déc.), n° 52538/09, (CE:ECHR:2019:0312DEC005253809, § 14).

⁴³ Dans le cas de la République d’Arménie, son code pénal ne prévoyait pas l’imprescriptibilité de la torture, mais celle-ci découlait de l’application dans le droit arménien de la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et des conclusions et recommandations du Comité contre la torture. Dans l’avis susmentionné, la Cour EDH a considéré qu’il appartenait à la juridiction nationale de déterminer s’il existait de ce fait une base juridique suffisamment claire et prévisible pour considérer la torture comme une infraction imprescriptible.

⁴⁴ Cour EDH, avis consultatif sur la prescription des actes de torture, § 78. Le fait de prévoir, dans le code pénal, l’imprescriptibilité d’une infraction ne constitue pas un assouplissement de la règle générale selon laquelle une infraction prescrite ne peut pas être poursuivie à nouveau au motif que cela serait contraire au principe de légalité des délits et des peines. L’imprescriptibilité s’applique à des infractions particulièrement graves, telles que les actes de torture, dont la répression est exigée par des règles internationales ayant un caractère impératif. Dans ces cas-là, il n’y a ni prescription de la responsabilité pénale ni réactivation ultérieure des poursuites : simplement, la responsabilité pénale pour ces infractions existera toujours, sans être conditionnée par l’écoulement du temps.

91. Sans préjudice du fait que l'arrêt Lin I, comme tous les arrêts de la Cour, doit être exécuté, il pourrait difficilement être qualifié de *base juridique suffisamment claire et prévisible*⁴⁵ pour ne pas appliquer les règles de prescription de la responsabilité pénale énoncées dans l'arrêt 67/2022 de la juridiction suprême⁴⁶.

92. Plusieurs raisons me permettent de parvenir à cette conclusion intermédiaire, étant donné que l'arrêt Lin I :

- n'établit pas l'imprescriptibilité des infractions pour fraudes graves en matière de TVA portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union⁴⁷ ;
- a introduit l'impossibilité d'invoquer le standard roumain de protection de la *lex mitior* (plus élevé que celui du droit de l'Union) dans des termes qui nécessiteraient davantage de clarté. Il l'a fait, en outre, sur la base d'une prémisse qui, selon les juridictions nationales, ne reflète pas bien le droit interne, car le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la *lex mitior*, y compris en matière d'interruption de la prescription de la responsabilité, concrétise, de manière indissociable, le principe de légalité des délits et des peines ;
- a donné lieu à des interprétations divergentes, comme le montrent les arrêts 37/2024 et 16/2024 de la juridiction suprême, ainsi que la présente demande de décision préjudicielle. Le renvoi préjudiciel révèle qu'il subsiste, y compris au sein de la même juridiction suprême roumaine, des divergences importantes quant à l'application de l'arrêt Lin I, selon la formation de jugement de cette haute juridiction qui est appelée à statuer⁴⁸ ;
- s'écarte de la ligne suivie dans l'arrêt M.A.S. et M.B., relative aux règles de prescription en matière pénale en Italie. La non-application du standard roumain relatif à la *lex mitior* permet d'infliger à certaines personnes des sanctions pénales qui auraient été évitées si le standard national avait été appliqué, comme c'était le cas en Italie⁴⁹ ;
- reconnaît (comme cela semblait logique à la lumière de l'arrêt M.A.S. et M.B.) que la limite externe à la primauté du droit de l'Union s'applique au principe de légalité des délits et des peines, mais la rejette simultanément concernant le principe de la *lex mitior*. Cependant, selon la juridiction suprême, ce dernier fait partie intégrante du principe de légalité des délits et des peines en Roumanie.

⁴⁵ La Cour EDH admet, ce qui me semble logique, que l'exigence de prévisibilité de la base juridique pour réactiver des poursuites pénales concernant des faits prescrits, découlant de l'article 7 de la CEDH, est satisfaite lorsqu'il s'agit d'interprétations jurisprudentielles prévisibles de règles pénales. Voir arrêts de la Cour EDH du 21 octobre 2013, *Del Rio Prada c. Espagne* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 93, 112, 115 et 117) et du 15 avril 2025, *Bădescu et autres c. Roumanie* (CE:ECHR:2025:0415JUD002219818, § 125). Toutefois, elle considère comme une violation de l'article 7 de la CEDH les interprétations judiciaires imprévisibles qui durcissent la répression pénale ; voir arrêt de la Cour EDH du 3 décembre 2019, *Parmak et Bakir c. Turquie* (CE:ECHR:2019:1203JUD002242907, § 73 à 77), dans lequel elle a rejeté l'interprétation des juridictions turques qui incluait la coercition morale dans l'infraction terroriste.

⁴⁶ Bonelli, M., « Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after *Lin* », *Common Market Law Review*, 2024, n° 4, p. 1046 : « [I]n general, the approach of the Court until Lin had proved difficult to predict and understand. »

⁴⁷ La fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union n'est pas comparable à l'infraction de torture, dont l'imprescriptibilité provient de sa qualité de norme de jus cogens internationale, reconnue dans les traités internationaux.

⁴⁸ Certaines formations de jugement de la chambre pénale semblent être en désaccord avec la jurisprudence des formations élargies de la juridiction suprême, compétentes pour statuer sur les recours aux fins de l'unification de la jurisprudence et sur les pourvois en cassation dans l'intérêt de la loi. Les doutes ont également été soulevés dans l'affaire C-496/25, Lin III, pendante devant la Cour.

⁴⁹ Arrêts M.A.S. et M.B. (point 60) et *Taricco* (point 53).

- Après avoir constaté que l'application des deux standards nationaux générerait un risque systémique d'impunité, il indique que le second (relatif à la *lex mitior*) entraîne une prolongation plus large dans le temps de ce risque⁵⁰. Toutefois, cette *donnée* n'est pas corroborée par les statistiques disponibles. Pour la juridiction suprême, l'atteinte au principe de légalité des délits et des peines est identique dans le cas des deux standards nationaux et le risque d'impunité également.

93. Le manque de prévisibilité de l'arrêt Lin I, en ce qui concerne l'application du standard national de la *lex mitior* à l'interruption de la prescription pénale, est d'autant plus perceptible qu'il repose sur le postulat selon lequel les règles relatives à la prescription relèvent du droit procédural et non du droit pénal matériel. Un tel postulat ne découle cependant pas du droit de l'Union⁵¹ et s'oppose, au contraire, à la jurisprudence constante des juridictions suprêmes roumaines dans le cas de leur pays.

94. Au moment des faits litigieux, le régime de prescription applicable aux infractions pénales relatives à la TVA n'avait pas fait l'objet d'une harmonisation par le législateur de l'Union⁵². Par conséquent, les États membres étaient libres de prévoir que, dans leur ordre juridique, le régime de prescription de la responsabilité pénale (y compris en ce qui concerne son interruption) relevait du droit pénal matériel. C'est ce qu'ont considéré, je le répète, les hautes juridictions roumaines.

95. C'est pourquoi le choix de la Cour de conférer un caractère *procédural* aux règles de prescription de la responsabilité pénale⁵³ a été controversé dans l'arrêt Taricco et a dû être nuancé dans l'arrêt M.A.S. et M.B. Dans ce dernier arrêt, la Cour a admis, comme je l'ai déjà indiqué, une limitation à la primauté du droit de l'Union, après avoir reconnu le caractère matériel des règles de prescription en droit italien⁵⁴.

96. Dans d'autres cas, la Cour a elle-même reconnu la nature matérielle et non procédurale de la prescription prévue par les règles du droit de l'Union. Ainsi, dans l'arrêt Volvo et DAF Trucks, la Cour a elle-même affirmé que « [...] à la différence des délais de procédure, le délai de prescription, en entraînant l'extinction de l'action en justice, se rapporte au droit matériel puisqu'il affecte

⁵⁰ Arrêt Lin I (point 122).

⁵¹ Il ne découle pas non plus nécessairement de la CEDH. La jurisprudence de la Cour EDH avait tendance à considérer ces règles comme étant de nature procédurale, en ce qu'elles ne définissent pas les infractions et les peines qui les répriment, mais se bornent à fixer une condition préalable à l'examen de l'affaire [arrêts de la Cour EDH, du 22 juin 2000, Coëme et autres c. Belgique (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149) ; du 12 février 2013, Previti c. Italie (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80) et du 22 septembre 2015, Borcea c. Roumanie (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 64)]. Toutefois, la Cour EDH a considéré qu'il y avait violation de l'article 7 de la CEDH lorsqu'une personne est condamnée pour une infraction prescrite, ce qui implique de reconnaître un caractère matériel, et non purement procédural, à la prescription [Cour EDH, avis consultatif sur la prescription des actes de torture, § 72 à 77 ; et arrêt de la Cour EDH, du 18 juin 2020, Antia et Khupenia c. Géorgie, (CE:ECHR:2020:0618JUD000752310, § 38 à 43)].

⁵² Par la suite, l'article 12 de la directive PIF a procédé à une harmonisation partielle des règles de prescription applicables à ce type d'infractions, mais il n'a pas non plus précisé si les règles de prescription de la responsabilité pénale étaient de nature substantielle ou procédurale.

⁵³ Arrêt Taricco (points 55 à 57).

⁵⁴ Arrêt M.A.S. et M.B. (point 45) : « La République italienne était [...] libre, à cette date, de prévoir que, dans son ordre juridique, ce régime [(le régime de la prescription applicable aux infractions pénales relatives à la TVA)] relève, à l'instar des règles relatives à la définition des infractions et à la détermination des peines, du droit pénal matériel et est, à ce titre, soumis, comme ces dernières règles, au principe de légalité des délits et des peines. »

l'exercice d'un droit subjectif dont la personne concernée ne peut plus se prévaloir effectivement en justice »⁵⁵. Elle a donc reconnu le caractère substantiel et non procédural de l'article 10 (« Délais de prescription ») de la directive 2014/104/UE⁵⁶.

97. Par conséquent, je considère que les règles du droit de l'Union visées par la seconde question préjudicielle :

- n'exigent pas la révision des jugements définitifs en matière pénale, ayant autorité de la chose jugée, dans lesquels il a été constaté que le délai de prescription de la responsabilité pénale avait expiré avant le prononcé de l'arrêt Lin I, sur le fondement du standard national de protection de la loi pénale plus favorable ;
- ne s'opposent pas à l'application du standard national de protection de la loi pénale plus favorable aux infractions consommées avant le prononcé de l'arrêt Lin I, dans la mesure où cet arrêt ne constitue pas une base juridique claire et prévisible permettant de rétablir la responsabilité pénale pour des infractions dont la prescription a été constatée par les juridictions roumaines, même si leur décision n'est pas définitive.

4. *Interdiction d'appliquer une lex tertia*

98. La juridiction de renvoi affirme [au point a) de la seconde question préjudicielle] que « l'interdiction d'appliquer la lex tertia [est un] principe d'ordre constitutionnel ».

99. Partant de cette affirmation, la juridiction de renvoi demande à la Cour s'il y a lieu de laisser inappliqué le standard national de protection relatif à la lex mitior lorsque sa non-application est incompatible avec le principe constitutionnel d'interdiction de la lex tertia⁵⁷.

100. En vertu de l'arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle, l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable doit être effectuée en utilisant la méthode de comparaison globale et non la méthode de comparaison différenciée. Ainsi, en cas de concours de régimes juridiques successifs :

- il convient de choisir et d'appliquer la loi qui, dans son ensemble, garantit une situation plus favorable à la personne poursuivie.
- Toutefois, on ne saurait combiner les dispositions favorables des lois concurrentes et créer, par la voie judiciaire, une lex tertia, qui reviendrait à reconnaître aux juges la possibilité d'élaborer des règles pénales en violation de l'article 61 de la Constitution roumaine.
- La détermination de la loi pénale plus favorable doit prendre en compte un certain nombre d'éléments tels que le type et le niveau des peines, les conditions d'incrimination, les causes d'exclusion de la responsabilité pénale, l'influence des circonstances aggravantes, atténuantes ou exonératoires, et les règles relatives à la participation, à la tentative, à la récidive, entre autres⁵⁸.

⁵⁵ Arrêt du 22 juin 2022, Volvo et DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, point 46).

⁵⁶ Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne (JO 2014, L 349, p. 1).

⁵⁷ La Cour a demandé à la juridiction de renvoi des éclaircissements sur ce point, qui a fait l'objet de débats lors de l'audience.

⁵⁸ Arrêt n° 265/2014 de la Cour constitutionnelle (points 31 et 32).

101. Si je l'ai bien comprise, l'interdiction de créer une *lex tertia* empêche les juridictions nationales, confrontées à plusieurs régimes juridiques successifs, d'associer des éléments de l'un d'entre eux (par exemple, ceux qui concernent la définition des délits et des peines) avec des éléments d'un autre (par exemple, les règles régissant la prescription de la responsabilité pénale). Il s'agirait ainsi d'éviter que les juridictions « construisent » la loi pénale plus favorable.

102. La juridiction de renvoi, répondant aux questions de la Cour sur cette interdiction, indique que, si l'arrêt Lin I était appliqué, la loi pénale plus favorable résulterait de la combinaison de plusieurs dispositions des lois concurrentes. Lors de l'audience, le gouvernement roumain a confirmé cette affirmation.

103. Ainsi, seraient successivement applicables à l'interruption de la prescription en cas de fraude grave en matière de TVA, commise le 1^{er} janvier 2016, pour laquelle un délai de prescription de dix ans est prévu en droit roumain :

- le régime de l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009, en vigueur jusqu'à ce que l'arrêt n° 297/2018 de la Cour constitutionnelle l'ait déclaré invalide. En vertu de ce régime, tout acte de procédure interrompait la prescription, qu'il soit ou non communiqué à la personne mise en examen ou poursuivie ;
- le régime résultant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la juridiction suprême, applicable du 25 juin 2018 au 30 mai 2022. Conformément à celui-ci, il n'existait pas, en droit roumain, de causes d'interruption du délai de prescription de la responsabilité pénale. L'absence de ces causes d'interruption s'étend rétroactivement aux faits commis au cours de la période antérieure à 2018, en tant que règle pénale plus favorable ;
- le régime résultant de la modification de l'article 155, paragraphe 1, du code pénal de 2009 par l'OUG n° 71/2022, applicable depuis le 30 mai 2022. En vertu de cette disposition, les actes de procédure communiqués à la personne mise en examen ou poursuivie interrompent la prescription.

104. Dans cet exemple, on appliquerait à la fraude grave en matière de TVA des régimes d'interruption de la prescription de la responsabilité pénale disparates, qui, si l'on suivait l'approche retenue dans l'arrêt Lin I, devraient être combinés. Au contraire, selon le standard roumain de protection de la *lex mitior*, seul est applicable le régime d'interruption de la prescription le plus favorable, y compris à tous les actes de procédure intervenus entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 mai 2022.

105. L'application de l'arrêt Lin I créerait donc une *lex tertia* pour façonner la détermination de la loi pénale plus favorable. Tel ne serait pas le cas avec la solution retenue par la juridiction suprême dans ses arrêts 67/2022, 16/2024 et 37/2024.

106. À mon avis, même si la conséquence que je viens de décrire était celle qui résulte de l'application de l'arrêt Lin I, le principe interdisant l'application d'une *lex tertia* pour identifier la *lex mitior* ne diffère pas sensiblement du standard national de protection plus élevé déjà examiné dans l'arrêt Lin I.

107. Si, dans l'arrêt Lin I, la Cour n'a pas suivi la jurisprudence établie dans l'arrêt M.A.S. et M.B. et a rejeté l'application par les juridictions roumaines de leur standard de protection plus élevé, en ce qui concerne la *lex mitior*, je ne vois aucune raison de modifier cette ligne jurisprudentielle afin de respecter l'exigence constitutionnelle interdisant la création d'une *lex tertia*.

108. En effet, l'interdiction de créer une *lex tertia* n'est qu'une règle nationale parmi d'autres (certes de rang constitutionnel) qui, en Roumanie, sous-tendent la mise en œuvre du principe de l'application rétroactive des lois pénales plus favorables à la personne poursuivie. L'arrêt Lin I écarte ce principe, dans son ensemble, en stipulant que les juridictions roumaines sont tenues de laisser inappliqué le standard national de protection correspondant, afin d'éviter le risque d'impunité des fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

109. Quant à la différence de traitement entre le régime de prescription applicable (conformément à l'arrêt Lin I) aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et celui qui concerne d'autres infractions, elle existe assurément. Elle signifie qu'une personne mise en examen serait soumise à des règles différentes en matière d'interruption des délais de prescription de la responsabilité pénale, selon qu'il s'agit d'infractions en matière de TVA ou d'infractions relatives à l'impôt sur les sociétés, par exemple.

110. Or, cette différence :

- d'une part, n'entraîne pas l'application d'une *lex tertia* par rapport au principe de la *lex mitior*, mais résulte du champ d'application du droit de l'Union, et plus particulièrement de l'article 325 TFUE ;
- d'autre part, implique que les fraudes fiscales auxquelles l'article 325 TFUE ne s'applique pas bénéficieraient du standard roumain de protection du principe de la loi pénale plus favorable.

5. Risque systémique d'impunité : étendue et incertitude

111. La juridiction de renvoi part du principe que le droit national ne prévoit pas de critères spécifiques permettant à une juridiction d'apprécier le risque systémique d'impunité visé dans l'arrêt Lin I [seconde question préjudicielle, sous d)].

112. Dans l'arrêt Lin I, la Cour a considéré que la situation juridique qui résulte des arrêts n° 297/2018 et n° 358/2022 de la Cour constitutionnelle ainsi que de l'arrêt 67/2022 de la juridiction suprême « engendre un risque systémique d'impunité pour les infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en particulier dans les affaires dont la complexité appelle une instruction plus longue de la part des autorités pénales »⁵⁹.

113. Une telle situation, a-t-elle ajouté, « comporte le risque intrinsèque que de nombreux cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne puissent pas être sanctionnés en raison de l'expiration de ce délai [(de prescription)], en particulier dans les affaires dont la complexité appelle une instruction plus longue [...] »⁶⁰.

⁵⁹ Arrêt Lin I (point 91).

⁶⁰ Arrêt Lin I (point 94).

114. Comme on peut le constater, la Cour a elle-même jugé, dans l'arrêt Lin I, que l'application de la jurisprudence des plus hautes juridictions nationales comportait un risque systémique d'impunité pour les auteurs de fraudes graves, au détriment des intérêts financiers de l'Union. Par conséquent, cette appréciation ne doit plus être effectuée par les juridictions roumaines lorsqu'elles appliquent l'arrêt Lin I, mais être considérée comme acquise.

115. La distinction opérée par la Cour entre : a) le risque systémique d'impunité lié à l'application de la jurisprudence roumaine concernant la prévisibilité de la loi pénale ; et b) ce risque concernant le principe de la *lex mitior*⁶¹ pose davantage de problèmes.

116. Le raisonnement développé par la Cour au sujet de cette distinction⁶² a pour effet de compromettre, uniquement dans le second cas (c'est-à-dire si le juge national se conforme au standard national de la *lex mitior* pour des actes de procédure accomplis avant le 25 juin 2018), la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union.

117. En d'autres termes, l'arrêt Lin I *tolère* le risque systémique d'impunité pour les fraudes graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union commises entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, lorsqu'il découle de l'application du standard national de protection relatif à la prévisibilité de la loi pénale, mais n'*accepte* pas ce risque lorsqu'il s'étend à des cas antérieurs au 25 juin 2018 dans lesquels s'applique le standard national de protection du principe de la *lex mitior* (autre composante du même principe de légalité des délits et des peines).

118. À mon avis, l'arrêt Lin I n'offre pas d'arguments suffisants pour démontrer pourquoi le risque systémique d'impunité varie selon que l'on applique un standard national ou un autre.

119. Premièrement, le standard national de protection de la *lex mitior* a une incidence limitée sur la suppression de la responsabilité pénale. Il n'entraîne pas la dépénalisation des infractions de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il se borne à éviter que l'interruption de la prescription pénale survienne entre le 1^{er} février 2014 et le 25 juin 2018, en prolongeant *rétroactivement* le régime applicable entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, que l'arrêt Lin I a validé.

120. Dans des cas tels que celui de l'espèce, l'arrêt rendu en appel, en appliquant le standard national de la *lex mitior*, a constaté l'extinction de la responsabilité pénale d'une personne poursuivie (complice de l'infraction, avec un délai de prescription de huit ans), mais pas d'une autre (auteur de l'infraction, avec un délai de prescription de dix ans). Le standard national de la *lex mitior* étend uniquement, de manière rétroactive, l'absence d'actes de procédure susceptibles d'interrompre la prescription, mais ne dépénalise pas, je le répète, les fraudes graves en matière de TVA ni ne raccourcit le délai de prescription pour les poursuivre.

⁶¹ Arrêt Lin I (points 122 et 123).

⁶² Arrêt Lin I (point 122) : « [...] contrairement au standard national de protection relatif à la prévisibilité de la loi pénale, qui, selon la juridiction de renvoi, se limite à neutraliser l'effet interruptif d'actes de procédure survenus durant la période allant du 25 juin 2018, date de la publication de l'arrêt n° 297/2018 de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle[, Roumanie]), au 30 mai 2022, date de l'entrée en vigueur de l'OUG n° 71/2022, le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable (*lex mitior*) permettrait, à tout le moins dans certains cas, de neutraliser l'effet interruptif d'actes de procédure survenus avant même le 25 juin 2018, mais après l'entrée en vigueur du code pénal le 1^{er} février 2014, soit pendant une période de plus de quatre ans. »

121. Deuxièmement, l'*augmentation* du risque d'impunité résultant de l'application du standard national de protection de la *lex mitior* par rapport à l'application du standard national relatif au principe de légalité des délits et des peines semble davantage relever de la conjecture que d'un fait avéré, car :

- on ne connaît pas avec certitude le nombre de contrevenants favorisés par l'absence d'interruptions de la prescription de la responsabilité pénale entre le 25 juin 2018 et le 30 mai 2022, que l'arrêt Lin I tolère afin de protéger la prévisibilité de la loi pénale ;
- on ne connaît pas non plus l'incidence réelle que représente l'application du principe de la *lex mitior* à l'interruption de la prescription de la responsabilité pénale pour les cas antérieurs au 25 juin 2018, application qui, selon l'arrêt Lin I, présente un risque pour l'unité, la primauté et l'effectivité du droit de l'Union.

122. Les informations fournies lors de l'audience par le gouvernement roumain, bien qu'elles ne soient pas désagrégées de manière exhaustive, indiquent que les affaires pénales de fraude fiscale afférentes à la période comprise entre 2014 et 2025, fondées sur la prescription de la responsabilité pénale en application de la loi plus favorable, sont très limitées. Elles ne corroborent pas la crainte d'un risque systémique d'impunité de ce genre de comportements.

123. Dans l'arrêt M.A.S. et M.B., la Cour s'est prononcée sur la modification des délais de prescription de la responsabilité pénale en Italie. Elle a affirmé que le juge national doit vérifier si l'inapplication de règles nationales en la matière, par l'effet d'un arrêt de la Cour, « conduit à une situation d'incertitude dans l'ordre juridique [national], quant à la détermination du régime de prescription applicable, qui méconnaîtrait le principe de précision de la loi applicable »⁶³.

124. Or, en cas d'incertitude engendrée par un arrêt de la Cour, il a été admis que le juge national n'était pas tenu de laisser inappliquées les dispositions nationales en cause. Cette jurisprudence est transposable à l'arrêt Lin I en ce qui concerne les fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, survenues en Roumanie avant le 25 juin 2018.

125. En effet, la situation créée par l'arrêt Lin I provoque une insécurité pour les juridictions roumaines (lorsqu'elles appliquent le standard national de protection du principe de la *lex mitior*) comparable à celle produite en Italie par l'arrêt Taricco. C'est pourquoi, pour cette raison également, l'acceptation d'une limite externe à la primauté du droit de l'Union est justifiée, à l'instar de ce que la Cour a admis dans l'arrêt M.A.S. et M.B.

⁶³ Arrêt M.A.S. et M.B. (point 59) : « [...] il incombe au juge national de vérifier si le constat requis par le point 58 de l'arrêt Taricco, selon lequel les dispositions du code pénal en cause empêchent l'infliction de sanctions pénales effectives et dissuasives dans un nombre considérable de cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, conduit à une situation d'incertitude dans l'ordre juridique italien, quant à la détermination du régime de prescription applicable, qui méconnaîtrait le principe de précision de la loi applicable. Si tel est effectivement le cas, le juge national n'est pas tenu de laisser inappliquées les dispositions du code pénal en cause. »

V. Conclusion

126. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la première question de la chambre pénale de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) dans les termes suivants :

L'article 325, paragraphe 1, TFUE et les articles 1^{er}, 2 et 9 de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995 et annexée à l'acte du Conseil du 26 juillet 1995,

doivent être interprétés en ce sens que :

les États membres peuvent qualifier de grave une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union lorsque son montant n'excède pas 50 000 euros.

127. Eu égard aux décisions rendues par les juridictions nationales statuant en dernier ressort, je propose également à la Cour de réexaminer les conclusions de l'arrêt du 24 juillet 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606) quant à l'obligation de laisser inappliqué le standard national de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable et de déclarer que :

L'article 325, paragraphe 1, TFUE et les articles 1^{er}, 2 et 9 de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995 et annexée à l'acte du Conseil du 26 juillet 1995,

n'exigent pas le réexamen des jugements définitifs en matière pénale, ayant autorité de la chose jugée, dans lesquels il a été constaté que le délai de prescription de la responsabilité pénale avait expiré avant le prononcé de l'arrêt Lin I, sur le fondement du standard national de protection de la loi pénale plus favorable ;

ne s'opposent pas à l'application du standard national de protection de la loi pénale plus favorable aux infractions consommées avant le prononcé de l'arrêt Lin I, dans la mesure où cet arrêt ne constitue pas une base juridique claire et prévisible permettant de rétablir la responsabilité pénale pour des infractions dont la prescription a été constatée par les juridictions roumaines, même si cette décision n'est pas définitive.

128. Si la Cour maintient intégralement les conclusions de l'arrêt Lin I, la réponse à la seconde question de la chambre pénale de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) pourrait être la suivante :

Les juridictions d'un État membre ne peuvent pas rendre de décisions incompatibles avec l'arrêt Lin I.

Par conséquent, ces juridictions :

sont tenues de laisser inappliqué un standard de protection relatif au principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable, sans que cette obligation varie par l'effet d'une règle nationale interdisant l'application d'une *lex tertia* ;

ne sauraient ignorer que l'arrêt Lin I a constaté l'existence d'un risque systémique d'impunité pour les fraudes graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, lorsqu'elles appliquent le standard national de protection du principe de la loi pénale plus favorable, de sorte qu'il n'est pas indispensable que ces juridictions apprécient au cas par cas l'existence d'un tel risque.