COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
COM(2005) 583 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13.9.05 (C-176/03 Commission contre Conseil)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13.9.05 (C-176/03 Commission/Conseil)

1. L'arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03 Commission contre Conseil clarifie une répartition des compétences en matière de dispositions pénales entre le premier et le troisième pilier. Cette clarification permet de lever les doutes sur une question controversée depuis longtemps. La Commission, entend, par la présente communication, expliciter les conséquences à en tirer. Elle contient en annexe une liste de textes concernés par les suites de l'arrêt. Un de ses objectifs est de proposer une méthode pour régulariser la situation de ces textes adoptés sur des bases légales incorrectes suite à l'arrêt de la Cour. Elle vise par ailleurs à orienter l'exercice futur du droit d'initiative de la Commission.

1. CONTENU ET PORTEE DE L'ARRET DU 13.09.02 DANS L'AFFAIRE C-176/03 (COMMISSION CONTRE CONSEIL)

1.1. Contenu de l'arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03

2. La Commission avait demandé à la Cour d'annuler la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal[1], qui obligeait les Etats membres à prévoir des sanctions pénales pour sanctionner les infractions au droit de l'environnement définies dans cette décision cadre, au motif que la compétence pour imposer une telle obligation aux Etats membres relevait d'un instrument communautaire dont la Commission avait d'ailleurs proposé l'adoption[2].

3. La Cour a constaté que si « ... en principe, la législation pénale tout comme les règles de procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté ... »[3], « cette dernière constatation ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des Etats membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement »[4] .

4. Dès lors, les articles 1 à 7 de la décision-cadre - à savoir en l'espèce la définition des incriminations, le principe de l'obligation de sanctions pénales, les règles en matière de complicité et d'incitation, le niveau des sanctions, les peines accessoires et les règles spécifiques en matière de responsabilité des personnes morales - en raison « tant de leur finalité que de leur contenu », ayant « pour objet principal la protection de l'environnement », « auraient pu valablement être adoptés sur le fondement de

---

1 JO L 29 du 5/02/2003, p. 55

2 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal COM (2001) 139 du 13.03.2001 JO C 180 E 26.06.2001 et proposition modifiée COM (2002) 544

3 Point 47

4 Point 48

l'article 175 CE »[5]. « Dans ces conditions, la décision-cadre, en empiétant sur les compétences que l'article 175 CE attribue à la Communauté, méconnaît dans son ensemble, en raison de son indivisibilité, l'article 47 UE »[6], lequel consacre la primauté du droit communautaire sur le titre VI du TUE, et doit être annulée.

5. Il est à noter que la Cour est allée plus loin que ce que lui proposait son avocat général. Celui-ci considérait en effet que le législateur communautaire était compétent pour poser le principe du recours à des sanctions pénales pour les atteintes graves à l'environnement, mais pas pour déterminer précisément et concrètement le régime de celles-ci.

1.2. Portée de l'arrêt du 13 septembre 2005

6. Dans son analyse, la Cour se réfère au critère classique du but et du contenu de l'acte afin de vérifier si la base juridique est correcte. En l'occurrence, la politique communautaire concernée est celle relative à la protection de l'environnement. Il s'agit cependant d'un arrêt de principe dépassant largement la matière en cause. Le même raisonnement peut s'appliquer intégralement aux autres politiques communes et aux quatre libertés (liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux).

7. Certes, il résulte de l'arrêt que le droit pénal en tant que tel ne constitue pas une politique communautaire. L'action de la Communauté en matière pénale ne peut en effet se fonder que sur une compétence implicite liée à une base juridique spécifique. Dès lors, l'adoption de mesures pénales appropriées n'est possible sur une base communautaire que de façon sectorielle, et seulement à condition que soit établie la nécessité de lutter contre les manquements graves à la mise en œuvre des objectifs de la Communauté et de prévoir des mesures pénales en vue de garantir la pleine effectivité d'une politique communautaire ou le bon fonctionnement d'une liberté.

8. D'un point de vue matériel, au-delà de la matière de la protection de l'environnement, le raisonnement de la Cour s'applique donc à toutes les politiques communautaires et libertés dans lesquelles existent des normes contraignantes auxquelles des sanctions pénales devraient être associées pour garantir leur effectivité.

9. La Cour ne fait pas de distinction selon la nature des mesures pénales. Son approche est fonctionnelle**.** Ce qui fonde la possibilité pour le législateur communautaire de prévoir des mesures en relation avec le droit pénal est la nécessité de faire respecter la réglementation communautaire.

10. Il faudra établir cette nécessité au cas par cas, et il appartiendra à la Commission, dans ses propositions, de l'apprécier. Toutefois, lorsque pour un secteur déterminé, la Commission considèrera que des mesures pénales sont nécessaires pour garantir la pleine effectivité du droit communautaire, celles-ci peuvent inclure, selon les besoins du domaine en question, le principe même du recours à des sanctions pénales, la définition de l'incrimination, c'est-à-dire des éléments constitutifs de l'infraction et éventuellement la nature et le niveau des sanctions pénales applicables[7], ou d'autres éléments en relation avec le droit pénal. C'est le besoin spécifique à la politique ou à

---

5 Point 51

6 Point 53

7 Notamment par référence aux quatre niveaux d'harmonisation des sanctions pénales habituellement utilisés en application des Conclusions du Conseil JAI des 24 et 25 Avril 2002)

la liberté communautaire en cause qui constitue le lien avec la base juridique du TCE qui justifie de telles mesures, et c'est au cas par cas encore, et en fonction des nécessités, que la Commission appréciera le degré de l'intervention communautaire dans le champ pénal, en privilégiant le plus possible le recours à des dispositions horizontales non spécifiques au secteur en cause. Ainsi, la liberté reconnue aux Etats membres quant au choix des sanctions applicables peut , lorsque l'effectivité du droit communautaire l'exige, être éventuellement encadrée par le législateur communautaire.

2. SUITES DE L'ARRET DE LA COUR

2.1. Situation générale suite à l'arrêt

11. La clarification apportée par l'arrêt de la Cour dans la répartition des compétences entre le premier et le troisième pilier conduit à la situation suivante :

– Les dispositions de droit pénal nécessaires à la mise en œuvre effective du droit communautaire relèvent du TCE. Ce système met fin au mécanisme de double texte (directive ou règlement et décision-cadre) auquel on a eu recours à plusieurs reprises dans les années passées. En d'autres termes, soit le recours à une disposition pénale spécifique à la matière en cause est nécessaire pour garantir l'effectivité du droit communautaire, et elle est adoptée dans le premier pilier exclusivement ; soit il n'apparaît pas utile de recourir au droit pénal au niveau de l'Union, ou encore des dispositions horizontales suffisantes existent déjà, et on ne légifère pas de manière spécifique au niveau européen.

– Les dispositions horizontales de droit pénal visant à favoriser la coopération judiciaire et policière au sens large y compris les mesures de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, ainsi que les mesures basées sur le principe de disponibilité, et les mesures d'harmonisation du droit pénal dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice non reliées à la mise en œuvre des politiques ou des libertés fondamentales communautaires, relèvent du titre VI du TUE. Concrètement, il résulte de l'arrêt de la Cour que les aspects de droit pénal et de procédure pénale qui nécessitent un traitement horizontal ne relèvent en principe pas du droit communautaire. Cela sera normalement le cas pour les questions liées aux règles générales du droit pénal et de la procédure pénale, et pour la coopération judiciaire et policière en matière pénale

2.2. Cohérence de la politique pénale de l'Union

Si le législateur communautaire peut utiliser le droit pénal pour atteindre ses objectifs, il ne doit y recourir que sous la double condition de la nécessité et de la cohérence.

12. **Nécessité.** Tout recours à des mesures en relation avec le droit pénal doit être motivé par la nécessité de rendre effective la politique communautaire en cause. En principe en effet, la responsabilité de la bonne application du droit communautaire relève des Etats membres. Dans certains cas, il y a cependant lieu d'encadrer l'action des Etats membres en précisant expressément soit (i) les comportements qui entraînent une incrimination pénale et/ou (ii) le type de sanctions à appliquer et/ou (iii d'autres mesures en relation avec le droit pénal propres au domaine concerné. Les contrôles de nécessité, du respect de la subsidiarité et de la proportionnalité doivent avoir lieu à chacune de ces étapes.

13. **Cohérence**. Les mesures en relation avec le droit pénal adoptées de façon sectorielle sur une base communautaire doivent respecter la cohérence d'ensemble du dispositif pénal de l'Union, qu'il soit adopté sur la base du premier ou du troisième pilier, afin d' éviter des dispositions pénales éparses et disparates. Dans la mesure où des règles spécifiques pour un domaine paraissent nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs du traité CE, il y a lieu de clarifier, le cas échéant, la relation entre ces règles spécifiques et des règles horizontales. Il convient également d'éviter que les Etats membres ou les personnes concernées ne soient soumises à des obligations contradictoires. En utilisant son droit d'initiative, la Commission veillera scrupuleusement à préserver cette cohérence. Le Parlement et le Conseil devraient également tenir compte de cette nécessité dans leur organisation interne.

2.3. Conséquences de l'arrêt sur les actes adoptés et les propositions pendantes.

14. Il résulte de l'arrêt de la Cour que les décisions-cadre en annexe sont entièrement ou en partie incorrectes, tout ou partie de leurs dispositions ayant été adoptées sur une base juridique erronée. Plusieurs raisons commandent de procéder rapidement à la régularisation de ces textes en rétablissant des bases juridiques correctes. En premier lieu, même lorsque les délais de recours sont expirésles institutions se doivent de rétablir la légalité. Ce devoir incombe en premier lieu à la Commission, gardienne des traités, et disposant seule du pouvoir de proposition pour les actes communautaires. Il pèse cependant aussi fortement sur le Parlement Européen et le Conseil, compétents pour l'adoption de ces actes. La seconde raison est liée aux impératifs de sécurité juridique. En effet, la base juridique incorrecte des décisions-cadre pourrait, dans certains cas, fragiliser les lois nationales de transposition.

15. La Commission a décidé de saisir la Cour de justice le 23 Novembre 2005 d'un recours d'annulation, concernant la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires. Il s'agit du seul cas où, pour des raisons de délai procédural, la Commission avait la possibilité d'introduire un recours en annulation. Dans ce cas, la Commission a considéré que la décision sur ce recours complétait le paquet de mesures appropriées du point de vue juridique pour régulariser la situation de la décision-cadre en question. En effet, le recours ayant un caractère conservatoire, il vise à garantir la légalité et la sécurité juridique nécessaires. Le le recours deviendra sans objet lorsque la proposition visant à régulariser la base juridique de la décision cadre en question sera adoptée .

16. La correction du droit existant à la lumière de l'arrêt peut prendre plusieurs formes. Une approche serait de procéder à un réexamen des textes existants ayant pour seul objet de les mettre en conformité avec la répartition des compétences entre le premier et le troisième pilier, telle qu'elle résulte de l'arrêt de la Cour. Dans un tel cas, la Commission n'introduirait pas dans ses propositions de dispositions différant en substance des actes adoptés, même lorsque ceux-ci ne lui paraissent pas satisfaisants. Une telle option offre une solution simple et rapide. Elle permet de préserver la substance de la législation communautaire, et d'assurer la sécurité juridique par rapport à des dispositions juridiques importantes pour la réalisation de l'espace de liberté de sécurité et de justice. Elle impliquerait que le Parlement et le Conseil soient d'accord pour ne pas ouvrir de discussions de substance à l'occasion de ce processus spécifique. Une telle démarche implique donc un accord préalable des trois institutions.

17. Si un tel accord ne pouvait être dégagé, la Commission ferait usage de son pouvoir de proposition afin non seulement de restituer des bases juridiques correctes aux actes adoptés mais aussi de privilégier les solutions de substance conformes à son appréciation de l'intérêt communautaire.

18. En ce qui concerne les propositions pendantes, cette alternative n'a pas lieu d'être. La Commission introduira donc, en tant que de besoin, les modifications nécessaires dans ses propositions. Celles-ci suivront ensuite intégralement la procédure de décision applicable à leur base juridique.

19. La liste des actes adoptés et des propositions pendantes potentiellement affectés par l'arrêt est annexée à la présente communication.

ANNEXE

Liste des textes affectés par l'arrêt de la CJCE dans l'affaire C- 176/03

Texte	Base juridique à utiliser (TCE)
Actes adoptés	
Acte annulé : Décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO L 29, 5/02/2005, p. 55)	**Article 175 paragraphe 1**[8]
Décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre de faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (JO L 140 du 14/06/00, p. 1) et **Décision-cadre du 6.12.2001 modifiant la décision-cadre 2000/383/JAI visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux-monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro** (JO L 329 du 14.12.2001, p 3).	**Article 123 paragraphe 4**
Décision-cadre 2001/413/JAI du Conseil visant à combattre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces (JO L 149 du 02/06/01, p. 1)	**Article 57 paragraphe 2 et article 95**
Directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L 166 du 28/06/1991 p. 77) et **Décision-cadre 2001/500/JAI du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime** (JO L 182 du 05/07/2001, p.1) et	**Article 47 paragraphe 2 et article 95**
Directive visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et	**Article 61 a) et 63 paragraphe 3 b**

[8] Sur cette base juridique, la Commission avait déposé une proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal COM (2001) 139 du 13.03.2001 JO C 180 E 26.06.2001 et une proposition modifiée COM (2002) 544

Décision-cadre du Conseil visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers du 28 novembre 2002 (JO L 328 du 5.12.2002, pp. 17 et 1).	
Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé (JO L 192 du 31/07/03 p. 54)	**Article 95**
Décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative aux attaques visant les systèmes d'information (JO L 69 du 16/03/05, p. 67)	**Article 95**
Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions et Décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (JO L 255 du 30/09/05, p. 11 et 164)	**Article 80 paragraphe 2**
<u>Propositions pendantes</u>[9]	
Proposition de directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté (PIF), (JO C 240E du 28/08/01, p. 125)[10]	**Article 280 paragraphe 4**
Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative aux mesures pénales visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle et de Décision cadre du Conseil visant le	**Article 95**

[9] Pour mémoire: - Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie (Proposition COM du 29/11/01, JO C 75 E, 23/06/2002, p. 269): le texte de la décision-cadre proposé est conforme à la répartition des compétences entre piliers telle qu'elle résulte de l'arrêt de la Cour du 13 09 2005. Si néanmoins on devait envisager des sanctions pénales en vue de combattre les discriminations, une directive basée sur l'article 13 TCE serait nécessaire. - Initiative de la République hellénique relative à la lutte contre trafic d'organes et de tissus d'origine humaine» JO C 100, 26.4.2003, p.27), actuellement en sommeil, ainsi que l'initiative de la République d'Allemagne relative à la poursuite pénale des pratiques trompeuses ou autres pratiques déloyales faussant la concurrence dans la passation des marchés publics au sein du marché intérieur (JO C 253 du 4 septembre 2000, p 3).

[10] La situation diffère ici en ce que les conventions relatives à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ne sont pas directement remise en cause à la suite de l'arrêt. Ceci dit, aucun des instruments (ni la convention, ni les trois protocoles) n'a été ratifié par tous les 25 Etats membres.

renforcement du cadre pénal pour la répression des atteintes à la propriété intellectuelle (COM (2005) 0276 final)	