EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Teisės reikalų komitetas

NEGALUTINIS
2006/2007(INI)

25.1.2006

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl 2005 m. rugsėjo 13 d. Teisingumo Teismo sprendimo (C-176/03 Komisija prieš Tarybą) pasekmių
(2006/2007(INI))

Teisės reikalų komitetas

Pranešėjas: Giuseppe Gargani

Nuomonės referentas(*):
..., Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

(*) Glaudesnis bendradarbiavimas tarp komitetų – EP darbo tvarkos taisyklių 47 straipsnis

Vertimas pagal sutartį

PR_INI

TURINYS

Psl.

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS.....3

EXPOSÉ DES MOTIFS.....6

Vertimas pagal sutartį

LT

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS

dėl 2005 m. rugsėjo 13 d. Teisingumo Teismo sprendimo (C-176/03 Komisija prieš Tarybą) pasekmių
(2006/2007(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į EB sutarties 10 straipsnį ir ES sutarties 47 straipsnį,

– atsižvelgdamas į savo 2003 m. rugsėjo 3 d. rezoliuciją dėl teisinio pagrindo ir Bendrijos teisės laikymosi[1],

– atsižvelgdamas į 2005 m. rugsėjo 13 d. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimą[2],

– atsižvelgdamas į Komisijos komunikatą Europos Parlamentui ir Tarybai dėl 2005 m. rugsėjo 13 d. Teisingumo Teismo sprendimo (C-176/03 Komisija prieš Tarybą) pasekmių (KOM(2005)0583),

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 45 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Teisės reikalų komiteto pranešimą ir Biudžeto kontrolės komiteto, Aplinkos apsaugos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos komiteto, Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto ir Transporto ir turizmo komiteto nuomones (A6-0000/2006),

A. kadangi efektyvus Bendrijos teisės normų įgyvendinimas yra vienas iš svarbiausių Bendrijos organų rūpesčių ir, pagal EB sutarties 10 straipsnį, yra pagrindinė valstybių narių pareiga,

B. kadangi Teisingumo Teismo precedentų teisė pakartotinai nustatė, kad priemonės, reikalingos užtikrinti deramą Bendrijos teisės taikymą, gali apimti ir baudžiamąsias sankcijas,

C. kadangi minėtame sprendime Teisingumo Teismas, atmesdamas bendrąją kompetenciją Europos bendrijos baudžiamosiose bylose, tvirtina, kad tai neturėtų trukdyti Bendrijos teisės aktų leidėjui imtis su valstybių narių baudžiamąja teise susijusių priemonių, kurios, jo manymu, yra būtinos, kad užtikrintų visišką jo priimamų teisės normų aplinkos apsaugos srityje veiksmingumą, jei valdžios institucijų taikomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios baudžiamosios sankcijos yra būtinos kovos su sunkiais nusikaltimais aplinkai priemonės,

D. kadangi, pagal nuolatinę Teisingumo Teismo precedentų teisę, siekiant teisingai nustatyti Bendrijos akto teisinį pagrindą, dera remtis šio akto tikslu ir turiniu, ir todėl, pagal ES sutarties 29 ir kitus straipsnius, aktai, priimti pagal ES sutarties VI antraštinę dalį, yra

[1] OL C 076 E, 2004 3 25, p. 224.
[2] Byla C-176/03, Komisija / Taryba, dar nepaskelbta rinkinyje.

Vertimas pagal sutartį

neteisėti, jei dėl savo tikslo ir turinio jie galėjo būti pagrįsti EB sutartimi,

E. kadangi minėtame komunikate Komisija norėjo išplėsti Teisingumo Teismo išvadas ir mano, kad yra teisėta pagrįsti baudžiamojo pobūdžio nuostatas, priimtas pagal ES sutarties VI antraštinę dalį, ne tik aplinkos apsaugos politika, bet ir kitomis Bendrijos kompetencijos sritimis,

F. kadangi, anot Komisijos, tarp galiojančių įstatymų gali būti aktų, pagrįstų ES sutarties VI antraštine dalimi, kurių teisinis pagrindas, atsižvelgiant į minėtą Teisingumo Teismo sprendimą, turėtų būti laikomas klaidingu, remiantis Komisijos pateiktu išsamiu aiškinimu,

G. kadangi, siekdama užkirsti kelią minėtų įstatymų panaikinimui ir užtikrinti teisinį saugumą, Komisija norėtų įvairiais aspektais pasisakyti dėl galiojančių įstatymų ir šiuo metu svarstomų iniciatyvų,

H. kadangi yra svarbu teisėtai įtraukti baudžiamąsias nuostatas į Europos įstatymus, priimtus pagal pirmąjį Sąjungos ramstį, nes tai bus kitas Bendrijos teisės vertinimo etapas,

I. atsižvelgiant šiame vertinime į pagrindinį vaidmenį, kurį kaip įstatymų leidžiamasis organas, įgaliotas demokratiškai atstovauti Europos tautoms, Europos Parlamentas turi atlikti kitose institucijose,

J. kadangi, pagal Europos Sąjungos teisinę tvarką, nusikaltimų ir bausmių teisėtumo principas yra garantas, neatsiejamas nuo asmens laisvės apsaugos, ir pagal kurį bet kokios tvarkos įgyvendinimas paklūsta įstatymui, taip pat ir nustatant nagrinėtinus nusikaltimus ir taikytinas bausmes,

1. teigiamai vertina minėtą Teisingumo Teismo sprendimą, nurodantį, jog siekiant tiksliai nustatyti teisinį kokio nors akto pagrindą, dera remtis tokio akto tikslu ir turiniu, todėl panaikinantį pagrindų sprendimą dėl aplinkos apsaugos, kuris buvo klaidingai pagrįstas trečiuoju, o ne pirmuoju ramsčiu;

2. džiaugiasi, kad Teisingumo Teismas šiomis prielaidomis dar kartą patvirtina, jog Europos įstatymų leidėjas pagal pirmąjį ramstį turi galią patvirtinti baudžiamąsias priemones, reikalingas užtikrinti visišką normų, kylančių iš šio ramsčio, efektyvumą – šiuo atveju aplinkos apsaugos klausimu;

3. dėkoja, kad Komisija savo komunikate pasiūlė išplėsti Teisingumo Teismo išvadas bet kuriam kitam klausimui, kuris gali būti pagrįstas pirmuoju ramsčiu;

4. pritaria, kad reikia atmesti arba pakeisti šiuo metu svarstomus teisėkūros pasiūlymus, jeigu jie pagrįsti teisiniu pagrindu, kurį, atsižvelgiant į minėtą sprendimą, dera vertinti kaip klaidingą;

5. pritaria Komisijai, jog dera nustatyti naujus teisinius pagrindus, pagrįstus EB sutartimi, teisės aktams, kurie buvo priimti pagal trečiąjį ramstį ir kurie, atsižvelgiant į minėtą

sprendimą, gali būti laikomi neteisėtais, ir todėl dera atnaujinti teisinę procedūrą remiantis šiais naujais teisiniais pagrindais;

6. ragina iš naujo apsvarstyti Komisijos atmestus aktus, pasirenkant svarstyti kiekvieno atskirą atvejį, o ne taikyti apibendrintą ir nekonkretų priėjimą, kad būtų užtikrinta išsami kiekvieno konkretaus atvejo analizė ir teisingai apibrėžtas teisinis pagrindas;

7. įspėja Komisiją, jog tai, kad ji persvarstys galiojančius aktus siekdama galimai pateikti pasiūlymus, skirtus pataisyti jų teisinį pagrindą, tačiau palikdama turinį nepakeistą, nereikš, kad iš Europos Parlamento atimamas bendro įstatymų leidėjo vaidmuo, nes tai reikštų paaukoti demokratinį dalyvavimą, kurį kaip institucija, išrinkta atstovauti Europos piliečiams, jis užtikrina Europos sąrangai;

8. bet kuriuo atveju primena, kad Teisingumo Teismas nurodė, jog jokia direktyva negali pati savaime ir nepriklausomai lemti kokios nors valstybės narės vidaus įstatymo, priimto jai taikyti, taip pat nulemti ar padidinti baudžiamąją atsakomybę tų, kurie veikia laužydami tokio įstatymo nuostatas[1];

9. ragina Komisiją atminti, kad prielaidos įtraukti baudžiamąsias nuostatas pagal pirmąjį ramstį turi būti aiškios ir iš anksto apibrėžtos; kad šios nuostatos galioja tik tuo atveju, kai Bendrijos normų laikymasis negali būti pasiektas kitu nei baudžiamųjų sankcijų taikymo būdu; kad ypač dera įsitikinti, jog buvo įvykdyti pakartotiniai Bendrijos normų pažeidimai ir jiems nebuvo galima užkirsti kelio šiuo metu galiojančiais įstatymais, net ir pasitelkus nacionalinę teisę;

10. primena, kad Teisingumo Teismo nuomone, Bendrijos įstatymų leidėjo galia apsiriboja pagrindinių normų, susijusių su tam tikrų veiksmų inkriminavimu, kūrimu, ir kad jos negali būti išplėstos iki sankcijų pobūdžio ir laipsnio nustatymo[2];

11. primena valstybėms narėms, kad pagal EB sutarties 10 straipsnį, jos turi užtikrinti bendrą Bendrijos veiksmų efektyvumą ir rekomenduoja joms stebėti, kad jų atitinkamų baudžiamųjų sistemų nuostatomis tinkamai būtų siekiama šio tikslo;

12. bet kuriuo atveju pritaria Komisijai, kad horizontaliosios baudžiamosios teisės nuostatos, skirtos skatinti teisminį ir policijos bendradarbiavimą ir baudžiamosios teisės derinimo plėtojant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę priemones, priklauso ES sutarties VI antraštinei daliai;

13. paveda Pirmininkui perduoti šią rezoliuciją Tarybai ir Komisijai, taip pat valstybių narių vyriausybėms bei parlamentams.

---

[1] 1987 m. spalio 8 d. sprendimas byloje 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, 13 punktas, 1987 m. rinkinys, p. 3969, ir 2004 m. sausio 7 d. sprendimas byloje C-60/02, X, 61 punktas, ir pirmiau minėta precedentų teisė; dar nepaskelbta rinkinyje.

[2] 1990 m. kovo 27 d. sprendimas byloje C-9/89, Ispanija / Taryba, 1990 m. rinkinys, p. I-1383, ir 2001 m. vasario 1 d. sprendimas byloje C-333/99, Komisija / Prancūzija, 2001 m. rinkinys, p. I-1025.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Droit pénal et Union européenne

Selon une jurisprudence constante (voir par exemple l'arrêt du 11 novembre 1981 dans l'affaire 203/80, *Casati*, point 27, et l'arrêt du 16 juin 1998 dans l'affaire C-226/97, *Lemmens,* point 19), la Cour admet qu'en principe, la législation pénale et les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté européenne (autrement dit du premier pilier), puisque manque l'attribution expresse d'une compétence générale en la matière. À l'inverse, la coopération policière et judiciaire en matière pénale entre dans le champ de compétence de l'Union européenne par le troisième pilier (titre VI du traité UE). En particulier, l'article 31, paragraphe 1, point e), dudit traité dispose que l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à "adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue."

S'appuyant sur cette base juridique, le Conseil, par la décision-cadre 2003/80/JAI du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, avait obligé les États membres à prévoir des sanctions pénales pour les infractions graves au droit de l'environnement.

La Commission a introduit auprès de la Cour, compétente au titre de l'article 35 du traité UE, un recours en annulation de cette décision-cadre en raison d'une indication erronée de la base juridique. Elle estime en effet que la base juridique correcte est en l'espèce l'article 175 du traité CE, au titre de l'environnement.

II. L'arrêt du 13 septembre 2005

La Cour, par l'arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03, *Commission contre Conseil,* tout en reconnaissant qu'en général, la Communauté n'a pas compétence en matière pénale, affirme que "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 États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement" (point 48).

En outre, selon la Cour, il convient afin de définir correctement la base juridique d'un acte de se reporter à la finalité et au contenu de l'acte lui-même. En ce sens, la décision-cadre, ayant pour but et contenu principaux la protection de l'environnement, aurait dû se fonder sur l'article 175 du traité CE (premier pilier) et non sur le titre VI du traité UE (troisième pilier) (point 51).

En conséquence, la Cour accepte le recours de la Commission et annule la décision-cadre.

III. Position de la Commission

La Commission a donc présenté une communication[1] dans laquelle elle suit, dans toutes ses implications, le raisonnement de la Cour et examine la légitimité d'actes normatifs en matière pénale dans le cadre du premier pilier portant sur tous les domaines de compétence communautaire éventuellement concernés.

Selon elle, la répartition des compétences devrait être la suivante: les dispositions de droit pénal nécessaires à la mise en œuvre effective du droit communautaire relèvent du premier pilier tandis que les dispositions "horizontales" de droit pénal (coopération judiciaire et policière; mesures d'harmonisation dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) relèvent du troisième pilier.

La Commission s'engage par conséquent:

- à demander, si les délais de recours n'ont pas expiré, l'annulation des actes adoptés sur une base juridique erronée[2];
- à réviser, si ces délais ont expiré, les actes en vigueur, en présentant éventuellement des propositions visant à corriger l'indication de la base juridique tout en laissant le contenu inchangé, ce qui suppose l'accord préalable du Parlement européen et du Conseil;
- à apporter les modifications nécessaires aux propositions législatives pendantes.

La Commission termine sa communication par une liste des textes législatifs qu'elle estime affectés par l'arrêt de la Cour et propose, pour chacun d'eux, une nouvelle base juridique, fondée sur le premier pilier plutôt que sur le troisième.

IV. Position du rapporteur

En principe, la position de la Cour, même réinterprétée par la Commission, est tout à fait acceptable puisqu'elle est conforme à celle que le Parlement européen a exprimée dans sa résolution sur les bases juridiques et le respect du droit communautaire (rapport Koukiadis[3]) et qu'elle lui confère un pouvoir de codécision en la matière. Ainsi sont garantis la légitimité et le caractère démocratique de l'action communautaire en matière pénale.

La question se pose alors de la nécessité d'approfondir les justifications et les retombées d'une telle avancée de l'intégration européenne, ne serait-ce que pour affermir la position de la

[1] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2005, COM(2005)0583.
[2] Par exemple, 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.
[3] Rapport sur les bases juridiques et le respect du droit communautaire – Commission juridique et du marché intérieur, 2001/2151 (INI), A5-0180/2003.

Commission. Il semble particulièrement opportun d'évaluer attentivement la possibilité d'étendre la portée des conclusions de la Cour à d'autres secteurs que celui de la protection de l'environnement et de mieux définir les éléments justifiant la nécessité et la cohérence d'une telle généralisation.

Un point particulièrement problématique résulte du fait que l'arrêt de la Cour ne permet d'annuler que l'acte pour lequel la Commission avait introduit un recours, et aucun autre. De ce point de vue, le remplacement d'autres actes adoptés sur une base juridique relevant du troisième pilier par des actes s'appuyant sur le premier est une opération qui suscite quelque perplexité, en particulier si l'on considère comme préférable de procéder sur ce point à une révision des traités. De même, il résulte une certaine perplexité du fait que modifier la base juridique d'une législation en vigueur sans empiéter sur sa substance, ainsi que le propose la Commission, revient en réalité à priver le Parlement de son pouvoir de codécision. Il semble difficile d'accepter une telle conclusion, alors que, justement, le choix de recourir à une base juridique relevant du premier pilier entraîne normalement le contrôle démocratique que le Parlement européen, en tant que chambre élue et représentative des citoyens, doit exercer en ce domaine. Il paraît donc difficilement conciliable de souhaiter invoquer le premier pilier et de demander en même temps au Parlement de renoncer au rôle qui lui est propre.

Un autre point de discussion concerne la répartition des dispositions pénales entre premier et troisième piliers. Il semble possible de partager sur ce point la position de la Commission selon laquelle les dispositions de droit pénal nécessaires à la mise en œuvre effective du droit communautaire relèvent du premier pilier tandis que relèvent du troisième les dispositions "horizontales" destinées à faciliter la coopération judiciaire et policière ainsi que les mesures d'harmonisation dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il faudrait toutefois examiner aussi la nécessité de décider une fois pour toutes si les dispositions pénales adoptées sous le premier pilier doivent se limiter à l'incrimination d'un comportement ou si elles peuvent aller jusqu'à définir le type et le niveau des sanctions. En effet, la jurisprudence de la Cour n'autorise que la technique dite de l'assimilation (voir, notamment, les arrêts du 21 septembre 1989 dans l'affaire 68/88, *Commission contre République hellénique*, du 27 mars 1990 dans l'affaire C-9/89, *Royaume d'Espagne contre Conseil*, et du 1er février 2001 dans l'affaire C-333/99, *Commission contre République française*): la norme communautaire peut prévoir que les dispositions pénales internes qui protègent certains intérêts nationaux s'appliquent également à protéger les intérêts communautaires correspondants, en combinant ainsi les deux ordres en une nouvelle norme incriminante. Ce qui signifie que le droit communautaire peut prévoir la pénalisation de certains comportements, mais qu'il doit laisser à la compétence des États membres une certaine latitude en ce qui concerne concrètement la définition et l'application des sanctions. Si les textes communautaires en venaient à couvrir aussi cet aspect, outre que d'être difficilement justifiable en l'absence d'une révision sur ce point du traité CE, cela poserait nombre de difficultés quant à la coordination avec le titre VI du traité UE.

V. Le principe de légalité et autres principes juridiques fondamentaux en matière pénale

Le rapporteur rappelle que l'introduction d'obligations communautaires en matière pénale doit respecter les principes de légalité et de textualité *(riserva di legge)*. En fait, la Cour a admis que le principe de légalité des délits et des peines entre dans les traditions constitutionnelles communes des États membres et qu'il est inscrit, outre dans plusieurs instruments internationaux (dont la CEDH), dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon une jurisprudence constante, la Cour assure le respect des droits fondamentaux, qui font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire. À cet effet, elle s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (voir, notamment, les arrêts du 12 juin 2003 dans l'affaire C-112/00, *Schmidberger*, point 71, et du 10 juillet 2003 dans les affaires jointes C-20/00 et C-64/00, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*, point 65, et la jurisprudence citée).

Or, puisque le principe de légalité des délits et des peines appartient bien aux traditions constitutionnelles communes aux États membres, il en résulte donc qu'il doit être considéré comme partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont il faut assurer le respect.

Le principe de la démocratie donne au Parlement, de manière exclusive, le pouvoir de décider s'il convient de limiter la liberté personnelle des citoyens qu'il représente, ainsi que de quelle manière et en quelle mesure: c'est en substance le principe de légalité formelle.

La nature absolue de ce principe représente une garantie tant de procédure que de substance.

L'élément de procédure exprime le caractère démocratique des dispositions normatives, qui doit se manifester à son niveau maximal en matière pénale en raison de la nature particulière des sanctions.

L'aspect substantiel permet de vérifier les décisions parlementaires (prises "à la majorité"), non seulement par l'instrument formel du contrôle démocratique exercé par la minorité parlementaire, mais aussi et surtout par la transparence des informations *input* et du processus d'élaboration des données et des objectifs que les décisions du Parlement en matière pénale s'efforcent de mettre en œuvre.

Ces garanties inaliénables sont prises en vue de la protection de la liberté individuelle et soumettent l'exercice de tout pouvoir à la loi, y compris pour la définition des délits à poursuivre et des peines à appliquer.

Ces garanties ont pour corollaires:

a) le principe de l'application rétroactive de la loi pénale la plus douce (voir l'arrêt du 3 mai 2005 dans les affaires jointes C-387/02, C-391/02 et C-403/02, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri et autres,* point 68)

b) l'interdiction d'une interprétation extensive des normes pénales en défaveur de l'intéressé et l'imposition de limites strictes à l'interprétation dans un procès pénal de la conformité aux directives (voir en ce sens l'arrêt du 12 décembre 1996 dans les affaires jointes C-74/95 et C-129/95).

En application du principe de légalité en matière pénale, la Cour a aussi récemment précisé, dans l'arrêt cité du 3 mai 2005 (point 74), "qu'une directive ne peut pas avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi interne d'un État membre prise pour son application, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions (voir, notamment, arrêts du 8 octobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Rec. p. 3969, point 13, et du 7 janvier 2004, *X,* C-60/02, non encore publié au Recueil, point 61 et jurisprudence citée)".

Conclusions

Le traité CE fournit la base juridique pour obliger les États membres à protéger en général le droit communautaire par des sanctions pénales. Il fournit aussi la base juridique qui permet de déterminer le type de comportement qu'il convient de sanctionner pénalement et de définir les éléments constitutifs d'un délit. Toutefois, il semble qu'on ne puisse admettre qu'existe la base juridique d'une harmonisation des délits et des peines.

Il en résulte, de l'avis du rapporteur, qu'il convient de se féliciter de l'affirmation d'une compétence pénale de la Communauté européenne, éventuelle et partielle, du moment que celle-ci s'accompagne d'une claire détermination de ses présupposés et de sa portée; que la Commission fait bien de retirer les propositions pendantes et de réviser la législation déjà adoptée lorsque ces textes doivent être considérés comme entachés d'illégalité à la lumière de l'arrêt cité; qu'en aucun cas, elle ne peut préjuger de la participation effective du Parlement européen au processus décisionnel impulsé en la matière.