

# La lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Les juges luxembourgeois, l'environnement et la souveraineté » Par Alexandra Vaillant	2
« La Cour de justice et l'Europe pénale : le grand bon en avant » Par Stephen Almaseanu	3

## Editorial : l'arrêt de la CJCE du 13 septembre 2005

par Philippe Bruey

Substitut placé auprès du Procureur Général de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

L'arrêt rendu le 13 septembre 2005 par la Cour de Justice des Communautés européennes vient de bouleverser l'approche traditionnelle de la coopération policière et judiciaire au sein de l'Union européenne.

### 1—Les trois « piliers » issus du traité de Maastricht

Rappelons que chaque domaine d'activités de l'Union européenne est désigné sous le vocable de « pilier » depuis la signature du traité de Maastricht le 7 février 1992.

Le premier pilier couvre essentiellement les domaines à prédominance économique (agriculture, concurrence, industrie, etc.) et le deuxième pilier concerne la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Enfin, le troisième pilier, classiquement appelé « Justice et affaires intérieures » (JAI), est limité depuis le traité d'Amsterdam à la coopération judiciaire en matière pénale.

### 2—Les différentes règles de fonctionnement entre le 1<sup>er</sup> et le 3<sup>ème</sup> pilier

En opposition à la méthode communautaire appliquée au 1<sup>er</sup> pilier (où l'adoption de textes se fait selon la règle de la majorité qualifiée), le 3<sup>ème</sup> pilier « JAI » est le fruit d'une coopération intergouvernementale, les textes étant adoptés selon la règle de l'unanimité.

Cette règle de l'unanimité, qui confère de fait un droit de veto à chaque Etat membre, s'obtient au prix de négociations très longues et conduit souvent à l'adoption de textes décevants, fruits du plus petit dénominateur commun.

En matière de coopération judiciaire, les Etats sont réticents à concéder de leurs prérogatives dès lors qu'il s'agit de Justice, traditionnellement considérée comme un attribut de la souveraineté.

### 3—L'arrêt du 13 septembre 2005 ou la lente disparition du 3<sup>ème</sup> pilier

Par cet arrêt, la Cour de Justice des Communautés européennes décide de transférer une partie du droit pénal du 3<sup>ème</sup> vers le 1<sup>er</sup> pilier. En clair, certaines des normes relatives à l'espace judiciaire pénal européen seront désormais adoptées non pas selon la règle de l'unanimité mais selon celle de la majorité qualifiée.

La *lettre des magistrats de l'Union européenne* consacre un numéro spécial à cet arrêt d'importance : alors qu'Alexandra Vaillant s'interroge sur la légitimité d'un arrêt qui contourne les « nons » français et néerlandais à la Constitution européenne (puisque celle-ci prévoyait justement la fusion des trois piliers dans un cadre institutionnel unique), Stephen Almaseanu analyse cette nouvelle jurisprudence comme un progrès notable, qui, contrairement à ce que prétendent certains observateurs, n'est pas la première atteinte à la souveraineté pénale des Etats.

Philippe Bruey

# Les juges luxembourgeois, l'environnement et la souveraineté

par Alexandra Vaillant

Auditrice de justice au Tribunal de Grande Instance de Nice—promotion 2004

A la suite d'un recours en annulation au titre de l'article 35 UE, introduit par la Commission Européenne le 15 avril 2003, et soutenu par le Parlement, la Grande Chambre de la Cour de Justice des Communautés Européennes vient d'annuler, dans un arrêt en date du 13 septembre 2005, la décision-cadre du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Les juges luxembourgeois ont notamment considéré que la décision-cadre précitée méconnaissait les compétences attribuées par l'article 175 CE à la Communauté.

La décision-cadre définissait plusieurs infractions à l'environnement, pour lesquelles les États membres étaient invités à prévoir des sanctions pénales dans leur législation nationale.

La Commission a estimé de son côté qu'une décision-cadre ne constituait pas l'instrument juridique approprié pour imposer aux États membres la mise en place de sanctions pénales au niveau national en cas d'infractions commises au préjudice de l'environnement.

Elle avait d'ailleurs rappelé au Conseil, avant l'adoption de ladite décision, qu'elle se considérait comme compétente, sur la base de l'article 175 CE, pour imposer aux États membres qu'ils prennent des sanctions pénales au niveau national, lorsque cela est nécessaire pour atteindre un objectif

communautaire, en l'espèce, la protection de l'environnement. La Commission avait en outre présenté précédemment une proposition de directive également relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Dans son argumentation devant la Cour, elle s'est cependant gardée de revendiquer une compétence générale en matière pénale pour le législateur communautaire, mais a réitéré les propos tenus auparavant devant le Conseil en faisant valoir qu'elle se trouvait compétente, au titre de l'article 175 CE.

La Commission a d'autre part indiqué que la décision-cadre litigieuse devait être annulée au moins partiellement au motif qu'elle laissait aux États membres la liberté de prévoir également des sanctions autres que pénales, voire de choisir entre des sanctions pénales et d'autres sanctions, ce qui relèverait de la compétence communautaire.

Au contraire, le Conseil a considéré que la proposition de directive sortait des compétences attribuées à la Communauté par le traité instituant la Communauté européenne.

Le Conseil a ajouté qu'en l'état actuel du droit communautaire la Commission ne disposait pas de la compétence pour obliger les États membres à sanctionner pénalement les comportements visés par la décision-cadre.

Il a également fait valoir que compte tenu de l'import-

tance « *considérable* » du droit pénal pour la souveraineté des États membres, il ne saurait être admis que cette compétence ait pu être transférée implicitement à la Communauté.

Le Conseil a enfin rappelé que le traité sur l'Union européenne consacrait un titre spécifique à la coopération judiciaire en matière pénale, qui confère expressément selon lui une compétence en matière pénale à l'Union, et notamment en ce qui concerne la détermination des éléments constitutifs des infractions et des sanctions applicables.

La CJCE n'a pas d'emblée conclu à la compétence de la Communauté.

Elle a tout d'abord considéré que la protection de l'environnement constituait un objectif essentiel de la Communauté.

Puis la Cour de Luxembourg a fait remarquer que la décision-cadre litigieuse poursuivait l'objectif de protection de l'environnement et contenait une liste d'agissements graves pouvant être commis au préjudice de l'environnement et devant ainsi être sanctionnés pénalement par les États membres.

La Cour ajoute également, jusque là rien de neuf sous le soleil luxembourgeois, que la législation pénale ne relève pas « *en principe* » de la compétence de la Communauté.

Mais c'est dans un des derniers paragraphes de son arrêt que la CJCE assène le coup final à la conception

« La décision-cadre ne constitue pas l'instrument juridique approprié pour imposer la mise en place de sanctions pénales au niveau national en cas d'infractions commises au préjudice de l'environnement »

« L'arrêt du 13 septembre 2005 constitue un précédent qui pourrait être lu comme une nouvelle limitation à la souveraineté des États en matière pénale »

classique de la souveraineté étatique en matière pénale, au sein de l'Union, en écrivant :

« 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 ».

Vient-on d'assister à une communautarisation « sauvage » du pilier justice et affaires intérieures ?

A noter que la Cour n'a pas examiné l'argument précité de la Commission relatif à une annulation partielle de la décision-cadre au motif qu'elle laissait la liberté aux États membres de choisir entre sanctions pénales et autres sanctions, ce qui relèverait de la compétence communautaire.

Elle base son arrêt sur le considérant suivant : la décision-cadre a méconnu

l'article 175 CE.

Mais l'arrêt évoque uniquement la protection de l'environnement. Il constitue néanmoins un précédent qui pourrait être lu comme une nouvelle limitation à la souveraineté des États en matière pénale. Ou comme un moyen de détourner les "nons" français et néerlandais à la Constitution européenne, qui prévoyait de supprimer la notion de piliers et la distinction entre procédure communautaire et procédure intergouvernementale ?

Il est vrai que la construction européenne a toujours avancé à coup « d'arrêts ».

Alexandra Vaillant

## La Cour de justice et l'Europe pénale : le grand bond en avant

(premières impressions sur l'arrêt CJCE, 13 septembre 2005, aff.C-176/03)

par Stephen Almaseanu  
Juge d'instruction au TGI de Strasbourg

« Dans l'arrêt du 13 septembre 2005, la CJCE s'attaque au fortin que constitue le droit pénal pour les États membres »

« Manifestation de la tendance impérialiste du droit communautaire », « revanche du 29 mai », « révolution », « coup de force jurisprudentiel », « arrêt Cassis de Dijon de l'Europe de la Justice »... Les premiers qualificatifs entendus ou lus concernant l'arrêt rendu par la Cour de Luxembourg le 13 septembre 2005, s'ils sont pour certains d'entre eux, comme nous le verrons plus tard, excessifs ou erronés, ont toutefois le mérite de souligner l'importance de la décision rendue. Dans cette dernière, la Cour s'attaque en effet, pour reprendre le mot du Professeur PRADEL prononcé dans lors du colloque organisé par l'AMUE les 29 et 30 septembre dernier dans les locaux

parisiens de l'ENM, au « fortin » que constitue – ou que constituait avant cet arrêt... – le droit pénal pour les États membres, c'est-à-dire à l'un des derniers bastions, après la perte du monopole de l'émission de la monnaie, de leur souveraineté.

L'arrêt ici commenté met fin à un conflit ayant fait grand bruit opposant initialement la Commission et le Conseil – initialement, car l'importance du débat a entraîné l'intervention devant la Cour, pour soutenir la Commission, du Parlement (l'intervention du Comité économique et social européen ayant été rejetée) et, pour soutenir la position du Conseil, de onze États membres – à propos du droit de l'environnement, et plus

précisément de la décision-cadre du 27 janvier 2003 sur la protection de l'environnement par le droit pénal (décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, JO L 29, p. 55 et s.).

Dans ce texte, issu d'une proposition du Danemark en date du 28 janvier 2000 (JO C 39 du 11 février 2000, p. 4 et s.) – proposition très fortement inspirée de l'oeuvre novatrice du Conseil de l'Europe, et plus précisément de la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172), ouverte à la signature le 4 novembre 1998 mais qui n'est hélas toujours pas entrée en vigueur, faute de ratifications suffisantes – le Conseil, voulant réagir contre une augmentation jugée

préoccupante des infractions commises au détriment de l'environnement, prévoit une liste de faits, commis tant intentionnellement (article 2 de la décision-cadre) que par négligence (article 3), qui doivent faire l'objet, dans les États membres, de sanctions pénales, l'article 5 du texte précisant, selon une formule désormais classique dans les décisions-cadres, que ces sanctions pénales doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* » et que, parmi celles-ci, des « *peines privatives de liberté* » doivent être prévues « *au moins dans les cas les plus graves* ».

Le litige est né parce que la Commission a considéré, depuis le début de la discussion de ce texte, que les dispositions ainsi énoncées, imposant à chaque État membre d'introduire des incriminations pénales dans son droit national, ne relevaient pas du Titre VI du Traité sur l'Union européenne relatif à la Coopération policière et judiciaire en matière pénale (c'est-à-dire du « troisième pilier », l'ancien pilier « Justice et affaires intérieures » avant sa profonde modification par le Traité d'Amsterdam), et donc ne pouvaient pas faire l'objet d'une décision-cadre, mais qu'elles relevaient au contraire de la compétence communautaire (autrement dit du « premier pilier ») et qu'elles devaient par conséquent être l'objet d'une directive. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission avait présenté, dès le 15 mars 2001, une proposition de directive fondée sur l'article 175 § 1 CE (ce texte définissant les procédures à suivre par la Communauté pour atteindre les objectifs environnementaux

énumérés dans l'article 174 § 1 CE), énumérant également la liste des actes à incriminer. Le parlement européen, par deux résolutions du 9 avril 2002 (première résolution sur le rapport de Giuseppe DI LELLO FINUOLI et seconde résolution sur le rapport de Rita OOMEN RUITEN), avait approuvé cette démarche et avait demandé au Conseil de s'abstenir d'adopter la décision-cadre avant l'adoption de la directive, les parlementaires européens considérant la décision-cadre comme un instrument complémentaire à édicter pour régir les questions de coopération judiciaire posées par ladite directive.

Finalement, le Conseil, estimant que la proposition de directive n'obtiendrait pas la majorité requise pour son adoption (c'est-à-dire la majorité qualifiée), car « *ladite majorité considère que la proposition sort des compétences attribuées à la Communauté par le Traité instituant la Communauté européenne* » et que la décision-cadre était « *l'instrument approprié pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales* » (citations tirées du septième considérant du texte), a adopté, le 27 janvier 2003, la décision-cadre en question. La Commission, en désaccord avec la base juridique choisie, a par conséquent saisi la Cour de Luxembourg d'un recours en annulation (pour une explication de son recours par la Commission elle-même, voir son communiqué de presse du 31 mars 2003, IP/03/461), annulation qui est prononcée par l'arrêt ici commenté.

En annulant la décision-cadre du 27 janvier 2003, la Cour de justice met donc fin à un conflit de base juridique dit de « deuxième généra-

tion », puisqu'un choix devait être effectué entre le pilier communautaire et le pilier de la coopération policière et judiciaire. Ce faisant, la Cour a rendu un arrêt particulièrement clair en intégrant le droit pénal de l'environnement dans le droit communautaire (I), opérant ainsi une extension considérable de la compétence communautaire au détriment du troisième pilier (II).

## I. - L'INCLUSION DU DROIT PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Il nous semble indispensable, avant d'analyser la solution donnée par la Cour de Luxembourg (B), d'explicitier la question qui lui était posée dans la présente affaire (A).

### A. - LA QUESTION DE PRINCIPE POSÉE A LA COUR

Comme nous l'avons dit plus haut, l'affaire soumise à la Cour se présentait sous forme d'un conflit concernant la base juridique, et donc l'instrument choisi par le Conseil pour légiférer. Si les problèmes de compétence et de base juridique sont bien évidemment fréquents devant la Cour (1), celui-ci était d'une importance particulière en raison de ses enjeux (2).

1. Un conflit de compétence et de base juridique

Les questions de compétence et de base juridique sont fréquentes devant la Cour, en raison du principe d'attribution des

« La commission a considéré que les dispositions litigieuses ne pouvaient pas faire l'objet d'une décision-cadre, mais qu'elle devaient être l'objet d'une directive »

« Les institutions doivent respecter les textes qui leur accordent des compétences fonctionnelles, la Communauté n'ayant pas la compétence de la compétence »

compétences de l'article 5 CE (« *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le [...] traité* ») : la Communauté n'ayant pas, selon l'expression d'origine allemande forgée par JELLINEK, « la compétence de la compétence » (faute de souveraineté ; voir, sur cette question, l'article aujourd'hui ancien mais toujours fondamental du professeur LEBEN, « A propos de la nature juridique des communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14, p. 61 et s. ainsi que l'article beaucoup plus récent d'O. DUBOS, « L'Union européenne : Sphinx ou Enigme ? », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Études en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, éd. Pédone, 2004, p. 29 et s.) et les institutions devant respecter les textes qui leur accordent des compétences fonctionnelles (voir l'article 7 CE : « *Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le [...] traité* »), la base juridique d'un acte est un élément indispensable à sa validité, et ce d'autant plus que la procédure d'adoption à respecter, notamment et surtout la majorité requise au Conseil et le rôle du Parlement, sera fonction de la base juridique choisie.

C'est la raison pour laquelle il existe de nombreux arrêts sur ces questions. Tout d'abord, concernant les questions de compétence, la Cour a développé une jurisprudence compréhensive en adoptant la théorie des compétences implicites, d'origine américaine (Cour suprême des États-Unis, *Mac Culloch vs Maryland*, 1819 ; *Osborne vs Bank of the United States*,

1824) et internationale (Cour internationale de Justice, avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*). Selon cette théorie, que Denys SIMON préfère nommer, par référence à sa dénomination américaine, des « pouvoirs impliqués » (« *implied powers* », voir D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3<sup>ème</sup> éd., 2001, spéc. n° 68, p. 107), la Communauté dispose certes des compétences qui lui sont expressément attribuées, mais également des compétences nécessaires à l'exécution des missions qui lui sont imparties par les traités constitutifs (CJCE, 29 novembre 1956, *Fédéchar*, aff. 8/55). On sait que cette théorie des compétences implicites a surtout été utilisée par la Cour de justice pour développer les compétences de la Communauté dans le domaine des relations extérieures (voir le fameux arrêt CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil (AETR)*, aff. 22/70 et le non moins fameux avis du 26 avril 1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76 ; sur l'évolution de cette jurisprudence depuis ces décisions fondatrices, voir J. RAUX, « Le droit des relations extérieures : la dynamique des compétences implicites en question », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Études en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, éd. Pédone, 2004, p. 793 et s.). Il faut néanmoins souligner, avec Guy ISAAC, que la théorie des compétences implicites a également joué à de nombreuses reprises en ce qui concerne les compétences internes de la Communauté (G. ISSAC,

*Droit communautaire général*, Armand Colin, 6<sup>ème</sup> éd., 1998, spéc. p. 34).

Ensuite, s'agissant des questions de base juridique, la Cour de Luxembourg a eu l'occasion de développer une jurisprudence fournie, notamment sur la possibilité de cumuler ou, au contraire, sur le choix de la base juridique appropriée à effectuer pour l'adoption d'actes pouvant, par leur objet, être *a priori* rattachés à plusieurs textes. C'est ainsi que la Cour, depuis le fameux arrêt *Dioxyde de Titane*, a posé des règles en la matière, pouvant se résumer en deux propositions : d'une part, l'impossibilité de choisir une double base juridique lorsque les procédures d'adoption prévues par les textes sont incompatibles et, d'autre part, le choix de la base juridique appropriée par l'application de la théorie dite du « centre de gravité », la base choisie devant être celle correspondant à l'objet principal de l'acte, c'est-à-dire à sa finalité et à son contenu, tous deux appréciés de façon objective (voir CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil, Dioxyde de Titane*, aff. C-300/89 et les arrêts postérieurs, notamment CJCE, 19 septembre 2002, *Republik Österreich et M. Huber*, aff. C-336/00, *Europe*, novembre 2002, n° 354, p. 8, obs. F. BERROT ; CJCE, 12 décembre 2002, *Commission c/ Conseil*, aff. C-281/01, *Europe*, février 2003, n° 35, p. 8 et s., obs. Y. GAUTIER et, dernièrement, CJCE, 29 avril 2004, *Commission et c/ Conseil*, aff. C-338/01, *Europe*, juin 2004, n° 172, p. 10 et s., obs. D. SIMON).

2. Un conflit d'une particulière importance

Si le conflit de base juridique faisant l'objet de la présente affaire a suscité un vif intérêt et a entraîné, dès avant cet arrêt, de nombreux commentaires (voir en particulier, pour une explication des arguments avancés par la Commission lors de l'introduction de son action, F. COMTE, « Criminal Environmental Law and Community Competence », *European Environmental Law Review*, mai 2003, p. 147 et s.), c'est en raison de son caractère topique de conflit de « deuxième génération ». En effet, dans les affaires qu'elle avait jusqu'à eu à connaître, la Cour avait eu soit à se prononcer, comme nous l'avons vu, sur l'existence ou non d'une compétence en faveur de la Communauté, soit sur le choix de la base juridique appropriée au sein du pilier communautaire.

Or, ici, et il s'agit de la raison qui explique l'appellation de conflit de « deuxième génération », il s'agit pour la Cour de Luxembourg de trancher entre le communautaire et l'intergouvernemental, bref d'effectuer un choix, à propos du droit pénal de l'environnement, entre l'intégration et la coopération. Par conséquent, l'enjeu est ici à la fois plus important et plus complexe que dans les questions habituelles de base juridique, puisque ce n'est pas seulement la procédure d'adoption qui est en jeu mais, en amont, la nature de l'acte à prendre, décision-cadre ou directive (même la Commission n'a pas prétendu prendre en ce domaine un règlement...).

B. - LE CHOIX DE LA COMPÉTENCE COMMUNAUTAIRE

Nous verrons rapidement quels ont été les arguments avancés par la Commission et le Conseil (1) avant d'étudier le raisonnement suivi par la Cour pour décider de l'annulation de la décision-cadre (2).

1. Les arguments des parties

a) Les arguments de la Commission

Pour soutenir sa demande d'annulation, la Commission fait valoir que tant la finalité que le contenu de la décision-cadre relèvent du domaine de l'environnement tel que prévu par les articles 174 CE et suivants, c'est-à-dire de la compétence communautaire. Son analyse, au soutien de cette affirmation, est basée sur le devoir de loyauté des États membres (article 10 CE) et sur la nécessité d'effectivité de l'action communautaire : citant à ce propos plusieurs arrêts de la Cour relatifs à ces principes (et notamment CJCE, 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, aff. 50/76 et CJCE, 8 juillet 1999, *Nunes et de Matos*, aff. C-186/98), tout en reconnaissant d'ailleurs « qu'il n'y a pas de précédent en la matière » (point n° 20 de l'arrêt), la Commission affirme que le législateur communautaire est « compétent, au titre de l'article 175 CE, pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales en cas d'infraction à la législation communautaire en matière de protection de l'environnement, dès lors qu'il estime que c'est un moyen nécessaire pour garantir l'effectivité de cette réglementation » (point n° 19 de l'arrêt, c'est nous qui soulignons). En bref, la

Commission fonde donc la compétence communautaire en la matière, qui serait une nouveauté, sur un principe qui, lui, a déjà été dégagé par la Cour de Luxembourg, celui d'effectivité.

b) Les arguments en réponse du Conseil

Le Conseil, défendeur à l'action, développe de son côté une analyse plus classique pour conclure à la validité de sa décision-cadre.

Cette analyse peut être synthétisée en trois points.

- Tout d'abord, le Conseil souligne que la Communauté ne dispose tout simplement pas de la compétence pour obliger les États membres à introduire des dispositions pénales dans leur législation : aucune compétence expresse n'existe en la matière (ce qui est indéniable) et, de plus, « compte tenu de l'importance considérable du droit pénal pour la souveraineté des États membres, il ne saurait être admis que cette compétence ait pu être implicitement transférée à la Communauté à l'occasion de l'attribution de compétences matérielles spécifiques, telles que celles exercées au titre de l'article 175 CE » (point n° 27 de l'arrêt, c'est nous qui soulignons). Ce premier argument est très clair : la Communauté n'a pas de compétence expresse en la matière, et il n'est pas question, dans un domaine aussi sensible que le droit pénal, de lui reconnaître une compétence implicite au sens où nous l'avons vu plus haut.

- Ensuite, et au soutien de son premier argument, le Conseil explique qu'en matière pénale, justement, c'est la compétence de l'Union – et non de la Communauté – qui est expressément affirmée par les articles 29 UE et suivants

« L'analyse de la Commission est basée sur le devoir de loyauté des États membres et sur la nécessité d'effectivité de l'action communautaire »



(point n° 29 de l'arrêt). Cet argument est lui aussi d'une grande simplicité et d'une grande force : les traités attribuant expressément la compétence en matière pénale à l'Union, cette compétence ne peut, en même temps, être considérée comme implicitement accordée à la Communauté.

- Enfin, le Conseil fait valoir, là aussi de façon peu contestable, qu'il n'existe aucun précédent, tant jurisprudentiel que législatif, confortant la position de la Commission. En effet, jusque-là, « la Cour n'a jamais contraint les États membres à adopter des sanctions pénales » (point n° 31) et, d'un point de vue législatif, « à chaque fois que la Commission a proposé au Conseil l'adoption d'un acte communautaire ayant des incidences en matière pénale, [le Conseil] a disjoint la partie pénale de cet acte pour renvoyer celle-ci à une décision-cadre » (point n° 33).

Les positions respectives de la demanderesse et du défendeur à l'annulation étaient donc claires. Pour sa part, la Cour a choisi clairement de donner raison à la Commission.

2. La solution donnée par la Cour

L'arrêt présentement commenté est, malgré son importance théorique et pratique considérable, relativement court par rapport aux habitudes de la Cour de Luxembourg : avec seulement 56 points au total, dont seulement 17 consacrés à l'appréciation du litige (points n° 38 à 55), il mérite qu'on s'attarde sur le raisonnement suivi par cette dernière.

A titre préalable, la Cour rappelle que, selon les articles 29 et 47 UE, aucune des dispositions du Traité CE

ne saurait être affectée par une disposition du Traité UE, et qu'il lui revient donc, comme elle l'avait déjà souligné dans un arrêt du 12 mai 1998, *Commission c/ Conseil*, aff. C-170/96, de veiller à ce que les actes pris par le Conseil sur le fondement du troisième pilier n'empiètent pas sur les compétences communautaires (points n° 38 et 39).

Ce rappel étant effectué, la Cour de justice développe ensuite un raisonnement en deux temps pour vérifier si les dispositions de la décision-cadre « n'affectent pas la compétence que détient la Communauté en vertu de l'article 175 CE en ce qu'[elles] auraient pu, ainsi que le soutient la Commission, être adopté[e]s sur le fondement de cette dernière disposition » (point n° 40).

a) La protection de l'environnement, un des objectifs essentiels de la Communauté

Dans un premier temps, la Cour souligne, de façon appuyée, que la protection de l'environnement est l'un des objectifs essentiels de la Communauté, citant à l'appui de cette affirmation tant sa jurisprudence antérieure (CJCE, 7 février 1985, *ADBHU*, aff. 240/83, CJCE, 20 septembre 1988, *Commission c/ Danemark*, 302/86 et CJCE, 2 avril 1998, *Outokumpu*, aff. C-213/96) que les textes pertinents du Traité CE, à savoir :

- l'article 2 CE, selon lequel la Communauté a pour mission de promouvoir un « niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » ;

- l'article 3 CE, qui prévoit, à cette fin, la mise en place d'une « politique dans le domaine de l'environnement » ;

- l'article 6 CE, qui précise que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté » ;

- les articles 174 à 176 CE, enfin, qui énumèrent les objectifs de l'action environnementale de la Communauté et définissent les procédures législatives devant être suivies (en général, la majorité qualifiée et la codécision, mais parfois l'unanimité après simple consultation du Parlement).

b) La base juridique appropriée : l'article 175 CE

Cette importance de la protection de l'environnement en droit communautaire étant rappelée avec force (voir d'ailleurs les conclusions, dans cette affaire, de l'avocat général Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, lequel y consacre plus de la moitié de ses développements), la Cour passe au second temps de son raisonnement, consacré au choix de la base juridique pertinente. Rappelant sa jurisprudence précitée sur cette question, la Cour décide donc de déterminer la finalité et le contenu du texte qui lui est déferé. La finalité du texte, tout d'abord, est clairement affirmée, selon la Cour, par ses trois premiers considérants : il s'agit de protéger l'environnement en apportant une réponse ferme et concertée aux atteintes qui y sont portées (point n° 46). Concernant, ensuite, le contenu de la décision-cadre, la Cour de justice développe le coeur de son raisonnement : il est indéniable, d'une part, que les articles 2 à 7 du texte « comportent une harmonisation partielle des législations pénales des États membres, en

« La CJCE souligne, de façon appuyée, que la protection de l'environnement est l'un des objectifs essentiels de la Communauté »

« Si l'arrêt insiste beaucoup sur l'importance du droit de l'environnement, sa solution ne peut être réduite à cette seule branche du droit communautaire... »

particulier s'agissant des éléments constitutifs de différentes infractions pénales commises au détriment de l'environnement » et que, d'autre part « en principe, la législation pénale tout comme les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté » (point n° 47, c'est nous qui soulignons). Toutefois, la Cour ajoute immédiatement, dans le point principal de son arrêt : « 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 n° 48, c'est nous qui soulignons).

La Cour en conclut que le « centre de gravité » du texte concerne bien le droit de l'environnement, et que la base juridique adéquate était donc bien l'article 175 CE. Le Conseil a donc méconnu, en adoptant la décision-cadre du 27 janvier 2003, l'article 47 UE en empiétant sur le droit communautaire, et le texte attaqué est en conséquence annulé.

Pour le droit de l'environnement, la difficulté est ainsi réglée sans ambiguïté : l'obligation faite aux États membres d'incriminer certains comportements relève donc bien de la compétence communautaire. Il est toutefois clair

que, si l'arrêt, comme nous l'avons déjà dit, insiste beaucoup sur l'importance du droit de l'environnement, sa solution ne peut être réduite à cette seule branche du droit communautaire...

## II. - UNE EXTENSION D'UNE PORTÉE CONSIDÉRABLE DE LA COMPÉTENCE COMMUNAUTAIRE

Nous avons déjà eu l'occasion de dire que certains des premiers commentaires faits de cet arrêt étaient erronés. Nous n'en prendrons ici qu'un exemple : contrairement à ce qu'ont affirmé plusieurs observateurs, l'arrêt du 13 septembre 2005 ne peut en aucun cas être considéré comme « l'arrêt Cassis de Dijon de l'Europe de la Justice ». En effet, le rapprochement avec l'arrêt Cassis de Dijon (CJCE, 20 février 1979, *Rewe Zentral*, aff. 120/78) est dénué de toute pertinence puisque l'arrêt ici commenté, d'une part, ne concerne pas la reconnaissance mutuelle en matière pénale et, d'autre part, parce qu'un arrêt comparable, lui, à l'arrêt Cassis de Dijon a déjà été rendu par la Cour de Luxembourg dans le domaine pénal : il s'agit de l'arrêt du 11 février 2003, *Gözütok et Brügge*, aff. C-187/01 et C-385/01, à propos du principe *ne bis in idem* « qui implique nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes de justice pénale et que chacun de ceux-ci accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États membres, quand bien même la mise en ouvre de son propre droit

*national conduirait à une solution différente* » (sur cet arrêt, voir notamment les observations d'Y. GAUTIER, *Europe*, avril 2003, n° 124, p. 10 et s., de C. NOURISSAT, *Procédures*, avril 2003, p. 15 et s. ainsi que celles de F. MASSIAS, *Rev. sc. crim.* 2003, n° 3, p. 625 et s.).

En revanche, d'autres commentaires, s'ils sont exprimés de façon polémique, ne manquent pas de pertinence. Nous pensons ici à l'assimilation de l'arrêt que nous commentons aujourd'hui à une « revanche du 29 mai ». Nous verrons en quoi la Cour de justice a, en effet, pallié le rejet franco-néerlandais du projet de Constitution pour faire effectuer à l'Europe de la Justice – au sens large – un véritable saut qualitatif (A), avant d'essayer de déterminer l'avenir prévisible (B).

### A. - UN VÉRITABLE SAUT QUALITATIF

Il est indispensable, pour apprécier l'évolution marquée par cet arrêt (2), de revenir au préalable sur les difficultés, importantes, qui se sont manifestées dans la construction d'une Europe pénale (1).

1. Les difficultés passées de l'Europe pénale

#### a) Une construction présentant des faiblesses

Il faut ici souligner que, malgré des succès extrêmement importants, et nous pensons ici tout particulièrement à la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen – du moins avant que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe ne décide, le 18 juillet 2005, sur recours de Mamoun Darkazanli, personne soupçonnée d'appartenir à Al-Qaida qui



faisait l'objet d'un mandat d'arrêt européen délivré par le juge antiterroriste Baltasar Garzón, de déclarer inconstitutionnelle la loi de transposition allemande –, l'Europe pénale, telle qu'elle est censée se construire dans le cadre du troisième pilier, n'est qu'un succès mitigé, voire un demi-échec.

En effet, comme l'a démontré Gilles de KERCHOVE dans de nombreux articles (voir tout particulièrement, « L'Europe pénale : Bilan et Perspectives », Rapport au XXIème Congrès de la FIDE de Dubin, 2-5 juin 2004, p. 335, disponible sur internet à l'adresse suivante : <http://www.fide2004.org/reports/mc/mc22b.pdf> ainsi que, du même auteur, « L'espace judiciaire européen », Rendez-vous du SAEI, 30 juin 2004, disponible sur le site internet du SAEI à l'adresse suivante : [http://intranet.justice.gouv.fr/saei/rdv\\_cptr\\_30\\_06\\_2004.htm](http://intranet.justice.gouv.fr/saei/rdv_cptr_30_06_2004.htm)), l'Europe pénale, telle qu'elle résulte de l'application des règles du troisième pilier, souffre de plusieurs faiblesses et problèmes, concernant notamment son efficacité, sa complexité, sa légitimité et même son effectivité. Concernant cette dernière faiblesse, et pour reprendre les termes de Gilles de KERCHOVE : « si le Conseil a manifesté une ardeur normative peu commune au cours des cinq dernières années, les États membres en revanche se sont montrés peu empressés à ratifier les conventions, à transposer les décisions-cadres correctement et dans les délais et à exécuter scrupuleusement les obligations découlant des actes adoptés dans le cadre du titre VI du TUE. (...) La situation (...) est à ce point préoccupante qu'il n'est pas

exagéré de qualifier le droit dérivé de l'Union européenne dans le domaine policier et judiciaire pénal de droit virtuel » (rapport précité devant la FIDE, spéc. p. 352 et s. ; voir également, en ce sens, P.-Y. MONJAL, « Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité », *RTD eur.*, avril-juin 2001, p. 335 et s.).

Ce problème a été particulièrement patent avec les transpositions des décisions-cadres, souvent tardives et imparfaites. Il faut ici rappeler que ces instruments normatifs sont définis par l'article 34 UE : les décisions-cadres ont pour finalité le « rapprochement des dispositions législatives et réglementaires. Les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct » (pour une analyse juridique très fine de ce texte, voir P.-Y. MONJAL, « La décision-cadre du Conseil des ministres de l'Union européenne : des complications en perspective pour le Conseil d'État », *Petites Affiches*, 7 mars 2002, p. 4 et s. pour la première partie et 8 mars 2002, p. 4 et s. pour la seconde partie). L'expérience démontre que les États membres prennent beaucoup plus de liberté, peut-être en raison de l'absence d'effet direct des décisions-cadres à l'issue du délai de transposition, à la différence des directives, dans la transposition de ces instruments normatifs que dans celles des directives.

On comprend dès lors la volonté de la Commission, approuvée par la Cour de justice, de faire passer dans le domaine communautaire le droit pénal de l'environne-

ment, et plus généralement le droit pénal quand il s'agit d'assortir une politique communautaire de sanctions pénales, et ce d'autant plus depuis « la mise en sommeil », suite aux référendums des 29 mai et 1<sup>er</sup> juin 2005, du projet de traité établissant une Constitution européenne, alors que ce texte allait apporter de grandes améliorations en ce domaine.

#### b) Les avancées qu'aurait permises la Constitution

Il est indéniable que le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe était de nature, même s'il était loin d'être parfait en la matière, à améliorer très fortement la construction de l'Europe pénale (voir Ph. BRUEY, « La Constitution européenne et la Justice », *La Lettre des magistrats de l'Union européenne*, mai 2005, p. 7 et s.). Ne citons ici que les améliorations essentielles qui étaient prévues :

- la suppression des piliers et, en conséquence, la soumission de tout le droit de l'Union à un cadre institutionnel unique, supprimant ainsi tout risque de conflit de « seconde génération » comme celui de la présente affaire ;

- la soumission, en conséquence, des actes relevant actuellement du troisième pilier à la méthode communautaire, avec un recours aux lois (actuels règlements) et aux lois-cadres (actuelles directives) et la possibilité que ces dernières se voient reconnaître un effet direct vertical à l'issue de leur délai de transposition ;

- le passage à la majorité qualifiée et à la codécision (et donc la fin de la marginalisation du Parlement européen en la matière) dans toute une série de domaines

« L'Europe pénale, telle qu'elle est censée se construire dans le cadre du troisième pilier, n'est qu'un succès mitigé, voire un demi-échec »

concernant l'Europe de la justice : règles de coopération entre les autorités judiciaires et policières, rapprochement du droit pénal matériel dans les domaines de criminalité grave à dimension transfrontalière ainsi que dans les domaines ayant fait l'objet d'une harmonisation à la majorité qualifiée, etc. ;

- la possibilité pour le Conseil de l'Union de décider, à l'unanimité, d'étendre le domaine, tant du droit pénal procédural que du droit pénal matériel dans lesquels les lois-cadres peuvent être adoptées à l'unanimité ;

- l'amélioration de la coordination entre États membres avec la création, au sein du Conseil de l'Union, d'un Comité permanent de sécurité intérieure (COSI) ;

- la mise en place d'un mécanisme d'évaluation par les pairs de la mise en oeuvre par les États membres des politiques de l'Union en matière pénale et policière (et la possibilité, bien sûr, pour la Commission et les États membres d'introduire une action en manquement contre un État membre défaillant).

Il est clair qu'en annulant la décision-cadre qui lui était déférée, en se basant avant tout, comme nous l'avons vu, sur un souci d'effectivité, la Cour a pallié le rejet de la Constitution en intégrant la matière pénale, jusqu'à un certain point, dans le domaine communautaire...

2. La réponse de la Cour, entraînant un nouveau recul de la souveraineté pénale

a) Un fondement essentiel : le principe d'effectivité

Il nous faut ici souligner que nous ne sommes pas en présence du premier arrêt basé sur le principe

d'effectivité. En effet, l'effectivité du droit communautaire est depuis l o n g t e m p s u n e préoccupation majeure de la Cour de justice, qui a toujours interprété les textes de droit communautaire de manière à leur donner le plus d'efficacité, c'est-à-dire l'effet utile maximal. Comme l'a magistralement démontré le Professeur SIMON, il serait en effet réducteur de ne retenir que le caractère téléologique – ou finaliste – de cette jurisprudence, même s'il est évidemment présent : « Contrairement à certaines idées reçues, la Cour de justice ne privilégie pas systématiquement la méthode téléologique aux dépens des raisonnements plus classiques (...). Ce qui caractérise au contraire la stratégie jurisprudentielle du juge communautaire, c'est le grand éclectisme des techniques interprétatives utilisées, combiné avec la volonté de tirer de chacune d'entre elles une productivité maximale. La méthode du juge communautaire est ainsi marquée par une exploitation intensive de l'interprétation textuelle, notamment par un recours au contexte élargi à l'économie des traités et par un emploi hautement productif de l'effet utile (...) ; enfin, même s'il ne joue pas le rôle quasi exclusif que lui attribuent certains, le raisonnement téléologique contribue à l'évidence à faire prévaloir les finalités des traités (...). C'est bien en effet l'interprétation du droit communautaire comme un "système" autonome et cohérent qui caractérise le mieux la démarche du juge communautaire » (D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3<sup>ème</sup> éd., 2001, spéc. n° 301, p. 375, c'est nous qui soulignons).

C'est cette logique qui a

présidé à l'élaboration des arrêts précédents de la Cour mettant en oeuvre le principe d'effectivité : nous pensons notamment ici à la jurisprudence relative à l'effet direct vertical des directives à l'issue de leur délai de transposition, au nom de l'effectivité assurée par « les particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits » (CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78 et les arrêts postérieurs) et à la jurisprudence relative aux limites de l'autonomie procédurale des États membres dans l'exécution du droit communautaire, en ce qui concerne, d'une part, la répétition de l'indu, avec le principe dit de l'effectivité minimale (CJCE, 9 novembre 1983, *San Giorgio*, aff. 199/82) ainsi que, d'autre part, la responsabilité des États en cas de violation du droit communautaire, les règles nationales ne devant pas porter atteinte à l'effectivité de la réparation due (CJCE, 16 novembre 1991, *Francofaci et Bonifaci*, aff. C-6/90 et C-9/90, CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame III*, aff. C-46/93 et C-48/93).

La Cour reprend donc ici ce même type de raisonnement, basé sur l'effectivité : s'il y a besoin d'imposer aux États membres, dans le cadre des c o m p é t e n c e s communautaires, l'adoption de dispositions pénales pour que les objectifs poursuivis soient atteints, alors les dispositions en question relèvent bien de la compétence communautaire.

b) La conséquence de l'arrêt : un nouveau recul de la souveraineté pénale des États

Ainsi, le qualificatif de « revanche du 29 mai » n'est

« La méthode du juge communautaire est marquée par une exploitation intensive de l'interprétation textuelle, notamment par un recours élargi à l'économie des traités et par un emploi hautement productif de l'effet utile »

donc pas très éloigné de la réalité : la Cour de justice a réglé elle-même la question de l'inefficacité de l'Europe pénale en attirant une partie du droit pénal matériel dans le droit communautaire. Il nous semble toutefois nécessaire d'écartier ici la critique, ancienne, portant sur le fait que, dans cet arrêt comme dans d'autres, la Cour aurait outrepassé ses compétences, cédant aux charmes du fameux « gouvernement des juges » (expression, on s'en souvient, forgée dans les années 30 par le comparatiste Edouard LAMBERT à propos de la Cour Suprême américaine). Cette attaque ne nous semble pas fondée, et ce d'autant plus que la Cour a déjà démontré à de nombreuses reprises qu'elle ne voulait pas dépasser sa mission juridictionnelle en se faisant elle-même législateur : pour ne citer qu'un exemple, voir, en ce sens, à propos de l'article 230 alinéa 4 CE relatif à la recevabilité du recours en annulation formé par un particulier contre un acte à portée générale, les arrêts CJCE, 25 juillet 2002, *Union de pequenos agricultores*, aff. C-50/00 (dans lequel, rappelons-le, la Cour a refusé de suivre les conclusions de son avocat général pour préférer respecter le texte) et CJCE, 1er mai 2004, *Commission c/ Jégo-Qéré*, aff. C-263/02 (pour d'autres exemples de l'autolimitation de la Cour, voir D. SIMON, ouvrage précité, spéc. n° 374, p. 478 et s.). Dans l'arrêt présentement commenté, la Cour n'a violé aucun texte des traités, et notamment pas les articles 29 et 31 UE qui, en matière de rapprochement des règles de droit pénal des États membres, visent « les 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 ».

En revanche, il est clair que l'arrêt du 13 septembre 2005 entraîne nécessairement un recul de la souveraineté pénale des États, et qu'affirmer le contraire n'aurait aucun sens. Il faut toutefois rappeler, nous semble-t-il, deux vérités incontestables.

- la première, basique, est celle de la logique européenne : le recul des souverainetés étatiques est dans la logique même de la construction communautaire, et ce depuis la Déclaration Schuman du 9 mai 1950. Le découvrir aujourd'hui semble un peu tardif (sur cette logique, appuyée de façon traditionnelle par la Cour de Luxembourg, voir G. SOULIER, « Quand disparaît la Communauté, reste le droit communautaire », et notamment la seconde partie de cet article, consacrée à la jurisprudence communautaire, in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Études en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, éd. Pédone, 2004, p. 513 et s.).

- la seconde est relative à la souveraineté pénale des États membres. Certes, le droit pénal est habituellement présenté comme relevant, par essence, de la souveraineté des États. Il n'entre pas dans nos intentions de contredire cette présentation des choses, que la Cour de justice admet d'ailleurs elle-même, comme le prouve le point n° 47 précité de l'arrêt (« en principe, la législation pénale tout comme les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la

compétence de la Communauté ») ainsi que de nombreux précédents (voir, par exemple, CJCE, 14 décembre 1995, *Banchemo*, aff. C-387/93 : « La législation pénale reste de la compétence des États membres »). Nous souhaitons simplement préciser que le présent arrêt n'est pas, contrairement à ce que prétendent certains observateurs, la première atteinte à la souveraineté pénale des États, laquelle était déjà sérieusement écornée. Nous n'en citerons ici qu'un exemple, mais qui nous semble essentiel : celui de la suppression ou de la neutralisation des infractions pénales nationales par le jeu de la primauté du droit communautaire, phénomène auquel le professeur André HUET a consacré de substantiels développements : « Chaque fois que le droit communautaire autorise un acte (au titre des libertés de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), un État membre ne saurait prohiber cet acte sous la menace d'une sanction pénale. Comme la Cour de justice l'a fréquemment affirmé, "un système national de sanctions ne saurait avoir pour effet de compromettre les libertés" prévues par le droit communautaire (CJCE, 25 février 1988, *Drexel*, aff. C-299/86) et "les normes communautaires directement applicables ont pour effet de rendre inapplicables, de plein droit, toute disposition contraire de la législation nationale existante et d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires" (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77) » (A. HUET,

« L'arrêt du 13 septembre 2005 entraîne nécessairement un recul de la souveraineté pénale des États »

« L'impact du droit communautaire sur le droit pénal », in *Le droit communautaire et les métamorphoses du droit*, sous la dir. de D. SIMON, Centre d'études internationales et européennes, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 14 et s., spéc. p. 21 et s.). Il existe ainsi de très nombreux exemples d'incriminations nationales qui ont été neutralisées par l'effet de la primauté du droit communautaire et, d'ailleurs, la Cour de cassation a confirmé, s'il en était besoin, la nécessité de cette neutralisation : « Il appartient au juge pénal d'écarter l'application d'un texte d'incrimination de droit interne lorsqu'il méconnaît une disposition du traité des Communautés européennes ou d'un texte pris pour son application » (Cass. Crim., 21 février 1994, Bull. n° 74).

Il convient donc de relativiser l'atteinte portée à la souveraineté pénale des États membres : si celle-ci est réelle, puisque désormais des textes de droit communautaire pourront les forcer, sur le fondement du principe d'effectivité, à adopter – positivement, donc – des incriminations au soutien de politiques communautaires, elle est loin d'être la première en la matière puisque le droit communautaire jouait jusqu'à présent un rôle négatif, neutralisant ou supprimant des incriminations existantes. On retrouve ici, une fois de plus et que cela plaise ou non, la logique de la construction européenne (pour une vision critique, voir J. BORÉ, « La difficile rencontre du droit pénal français et communautaire », *Mélanges VITU, Cujas*, 1989, p. 25 et s.)...

## B. - L'AVENIR PRÉVISIBLE

### 1. En droit de l'environnement

Concernant le droit de l'environnement, la question

est désormais réglée : la Commission proposera son projet de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal au lieu et place de la décision-cadre annulée. Il en sera certainement de même en ce qui concerne les textes sur la pollution causée par des navires. Il faut en effet rappeler qu'à la suite du naufrage du *Prestige* le Conseil européen de Copenhague du 13 décembre 2002 avait évoqué la nécessité de prendre des nouvelles mesures en ce domaine, et que le Conseil de l'Union avait convenu, le 19 décembre de la même année, que des mesures, notamment pénales, devaient être édictées, ce qui avait entraîné la rédaction des projets de directive du 5 avril 2003 et de décision-cadre du 2 mai 2003. Il ne fait désormais plus de doute que la nécessité pour les États membres de prendre des sanctions pénales pour lutter contre la pollution maritime concerne la directive, et sera donc prévue par elle, et non par la décision-cadre.

### 2. Dans les autres domaines de compétence communautaire

Il est clair, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, que si l'arrêt que nous venons de commenter insiste beaucoup sur l'importance du droit de l'environnement, il n'y est toutefois pas limité : le raisonnement suivi par la Cour de justice peut être transposé dans bien d'autres domaines de la compétence communautaire : dès que la Commission estimera indispensable, pour que les règles nouvelles de droit soient effectivement respectées, que des dispositions pénales soient prévues par les États membres, elle inclura cette obligation dans les textes. Il ne faudrait toutefois pas en déduire que, désormais, la Commission aura les mains totalement libres en la

matière. Il lui faudra en effet justifier, au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, cette incursion communautaire pour appuyer par des incriminations pénales imposées aux États membres les règles qu'elle élabore dans les très nombreux domaines des compétences communautaires (affaires monétaires, marché intérieur, agriculture, transports, protection des données personnelles, etc.).

C'est *a priori* en ce sens que la Commission a compris l'apport de l'arrêt du 13 septembre 2005, comme le prouvent les déclarations, particulièrement sensées, de José Manuel BARROSO le jour même de cette décision : « cet arrêt de la Cour ouvre de nouvelles perspectives ; il renforce la démocratie et l'efficacité au sein de l'Union européenne. Il clarifie le fait que lorsque des sanctions pénales sont en cause en droit communautaire, elles ne peuvent être décidées sans un plein contrôle du Parlement européen. En même temps, la Cour renforce les possibilités d'appliquer la loi, une fois que les États membres se sont mis d'accord sur une politique européenne. C'est une décision qui coule de source, elle ouvre la voie à un processus législatif plus démocratique et plus efficace au niveau de l'Union européenne. Ceci dit, il est clair que dans la lignée de notre nouvelle approche réglementaire, proposer des sanctions pénales sera réservé aux atteintes particulièrement graves. Nous ferons un usage prudent et proportionné de cette possibilité, en conformité avec le principe de mieux légiférer » (communiqué de presse de la Commission du 13 septembre 2005, IP/05/1136).

L'avenir nous dira si la Commission respectera cette nécessaire modération...

Stephen Almaseanu

Sur Internet :  
[www.amue-ejpa.org](http://www.amue-ejpa.org)



La lettre des magistrats  
de l'Union européenne

Directeur de la publication :  
Nicolas Deleuze

Rédacteurs en chef :  
Stephen Almaseanu,  
Philippe Bruey

Comité de rédaction :  
Caroline Azar, Catherine  
Batonneau, Julien Berger,  
Anabelle Brassat-Lapeyrière,  
Viviane Bréthenoux,  
Hugues Courtial, Maxence  
Delorme, Ariane Douniol,  
Meryil Dubois, Carla Fontinha,  
Stéphanie Forax, Hélène  
Geiger, Michaël Gühr, Bertrand  
Grain, Nicolas Grand,  
Laurent Huet, Ankeara Kaly,  
Caroline Kuhnman,  
François Lales,  
Morgane Le Donche, Claire-  
Agnès Marnier, Marc Meslin,  
Guillaume Meunier, Hélène  
Paüs, Alexandra Pethieu, Axel  
Schneider, Olivier Soulé,  
Alexandra Vaillant

Conception et réalisation :  
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -