

# COMPETENCES EN MATIERE DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES DE ET DANS L'UNION EUROPEENNE

## VERS UN SYSTEME DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES EUROPEENNES?

### 1. Introduction

En adhérant à la Communauté, les Etats membres se sont engagés à prêter une collaboration loyale à l'élaboration et à l'exécution de la politique communautaire, telle qu'elle est définie dans l'article 5 du Traité CEE. Ceci implique également que les Etats membres mettent tout en œuvre pour faire respecter le droit communautaire et, le cas échéant, pour sanctionner les infractions<sup>1</sup>. Cet aspect est par ailleurs fréquemment confirmé dans les règlements en des termes tels que: «il est attendu des Etats membres qu'ils prennent les mesures légales et administratives nécessaires en vue de faire respecter les dispositions communautaires».

Les Etats membres ont en effet gardé la compétence de sauvegarde du droit communautaire. A l'exception de l'article 87(2)a, relatif à la concurrence déloyale<sup>2</sup>, le Traité CEE<sup>3</sup> ne prévoit aucune compétence de surveillance, de contrôle ou de sanction tant administrative que répressive au niveau de la Communauté. La fonction législative, administrative et judiciaire dans les Etats membres détermine la mesure et la manière dont le droit communautaire est sauvegardé et la suite qui y est donnée. Ceci signifie que la CEE dépend des structures nationales d'exécution et de sauvegarde, non seulement pour l'exécution mais aussi pour la surveillance, le contrôle et la sanction.

Le fait que l'obligation de sauvegarde repose en premier lieu sur les Etats membres ne signifie toutefois pas que la Communauté ne serait en rien responsable de la sauvegarde du droit communautaire. Le *Conseil* a en

(1) VERVAELE, J.A.E., «La lutte contre la fraude communautaire: une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres?», *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1991, 529-532.

(2) OLMI, G., «La sanction des infractions au droit communautaire», dans *Droit communautaire et Droit pénal*, Milan, 1981, 167; HARDING, C., «The use of fines as a sanction in EEC competition law», *CMLR*, 1986, 71; DANNECKER, G. et FISCHER-FRITSCH, J., *Das EG-Kartellrecht in der Bussgeldpraxis*, Köln, 1989 et HARDING, C., *European Community investigations and sanctions*, Leicester, 1993.

(3) CECA et Euratom ne sont pas pris en considération ici. Voyez à ce propos VAN ACKER, C., *Communautaire sanctionering van ondernemingen*, Anvers/Deventer, 1986 et HARDING, C., *op. cit.*

effet, en tant qu'organe législatif, *une compétence normative ou de décision* en vue de la réalisation des objectifs du Traité CEE et ce, conformément aux dispositions de ce dernier (art. 145). Il est incontestable que le Conseil peut intervenir sur le plan normatif en matière de sauvegarde du droit communautaire. Ceci signifie-t-il que le Conseil peut prévoir des sanctions communautaires devant être imposées par la Commission ou qu'il peut influencer le droit de sanction national sous maints aspects? *La Commission européenne* se voit également réserver une tâche claire en matière de sauvegarde du droit communautaire. Sur un certain nombre de terrains spécifiques, la Commission emprunte au Traité une compétence de décision indépendante<sup>4</sup>. Les articles 145 et 155 du Traité CEE octroient à *la Commission européenne une compétence d'exécution et de contrôle*. Cette compétence d'exécution de la Commission européenne est une compétence normative ou de décision déléguée<sup>5</sup>. La Commission a toujours été d'avis – ce à quoi ne souscrivent pas tous les Etats membres – que cette compétence n'implique pas seulement la compétence de déterminer des conditions complémentaires ou spécifiques en matière d'octroi d'aides ou de perception d'une somme, mais également celle de préciser les prescriptions en matière de contrôle et de sanction, nécessaires à une mise en œuvre efficace et uniforme des mesures concernées. La compétence de contrôle implique que la Commission contrôle le respect du droit communautaire. Il s'agit d'un contrôle des mesures prises par les Etats membres en matière d'implantation, d'application et de sauvegarde. Le droit communautaire ne contient pas de réglementation générale en matière de compétence de contrôle, mentionnée également sous le nom de *contrôle interne*<sup>6</sup>, de la Commission européenne. Ces compétences de contrôle sont complétées par le biais de la législation communautaire dérivée par secteur général (ressources propres, dépenses agricoles, fonds structurels) et sont dès lors assez divergentes<sup>7</sup>. Elles sont complétées de manière spécifique dans certaines réglementations de marché (huile, vin et tabac). La compétence de contrôle comprend grosso modo deux aspects: d'une part, la Commission européenne prescrit des obligations de contrôle aux Etats membres et

(4) C'est notamment le cas en matière de concurrence déloyale et de douane.

(5) C'est essentiellement dans les domaines de l'agriculture et de la pêche que le Conseil a délégué des compétences normatives étendues à la Commission. L'exercice de cette compétence est fréquemment liée à des conditions, telles que la consultation d'un «Comité de gestion», qui est composé de représentants des Etats membres et est présidé par la Commission.

(6) Le Contrôleur financier de la Communauté exerce en outre un contrôle sur la base du Règlement financier (*J.O.*, 1977, L 356). Le Traité prévoit également un système de *contrôle externe*, qui est effectué par le Parlement européen et la Cour des Comptes européenne. Voyez VERVAELE, J.A.E., *Fraud against the Community. The need for European fraud legislation*, Deventer, 1992.

(7) Voyez VERVAELE, J.A.E., *op. cit.*

leur impose des obligations de faire rapport; d'autre part, la Commission européenne dispose de compétences de contrôle indépendantes (imposer la mise en œuvre d'une enquête administrative, exécuter elle-même des contrôles sur place). Il est clair que la Commission perçoit ces compétences de sanction comme une suite logique à ses tâches de contrôle.

La question relative aux compétences de sanctions (administratives) de la Communauté comporte donc deux aspects: les compétences normatives du Conseil concernent-elles également la sanction du droit communautaire? Les compétences normatives et de contrôle de la Commission européenne concernent-elles également la sanction du droit communautaire? Une éventuelle réponse positive entraîne des questions relatives aux conséquences juridiques (entre autres, la protection juridique) et à la limitation des compétences, à la lumière notamment de la souveraineté politique et juridique des Etats membres. La réponse à ces questions nécessite préalablement une analyse plus précise des compétences de sanction<sup>8</sup> dans le Traité CEE.

## 2. Les compétences de sanction dans le Traité CEE

### 2.1. Répartition des compétences de sanction

Dans le Traité CEE, il est fait explicitement mention de compétences de sanction au niveau communautaire<sup>9</sup> à un seul endroit, à savoir dans l'article 87 (2) a du Traité CEE prévoyant des astreintes et des amendes en matière de respect des dispositions communautaires d'interdiction relatives à la concurrence déloyale<sup>10</sup>. Bien que l'avocat général CAPOTROTI présuma, dans l'affaire Amsterdam Bulb<sup>11</sup>, que ces sanctions com-

(8) Dans cet article, nous n'aborderons pas davantage les compétences de contrôle de la Commission. Voyez à ce propos VERVAELE, J.A.E., « Procédures communautaires: enquête et mise en œuvre des sanctions », in DELMAS-MARTY, M., *Quelle politique pénale pour l'Europe?* Paris, 1993, 215-256. Nous nous limitons par ailleurs aux sanctions imposées aux particuliers. En matière de sanctions imposées aux Etats membres, voyez par ailleurs FIDE, XV<sup>e</sup> Congrès, II, *La sanction des infractions au droit communautaire*, Lisbonne, 1992.

(9) GRASSO, G., *Comunità Europea e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli stati membri*, Milan, 1989; TIEDEMANN, K., La protection pénale des intérêts financiers de la Communauté, dans *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté*, Commission Européenne, Luxembourg, 1990, 141-160; TIEDEMANN, K., Reform des Sanktionswesens auf dem Gebiete des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dans *Festschrift für Pfeiffer*, Köln, 1988, 101.

(10) Voyez les articles 15-16 du règlement 17 du 6 février 1962, *J.O.*, 1962, L 204, modifié à plusieurs reprises depuis.

(11) Conclusions AG CAPOTROTI dans l'affaire 50/76, Amsterdam Bulb, *Jur.*, 1977 (0156).

munautaires imposaient des limites à l'introduction de sanctions pénales par les Etats membres, la Cour arriva à la conclusion, dans l'affaire Wilhelm, que «la possibilité d'un cumul de sanctions ne serait pas de nature à exclure l'admissibilité de deux procédures parallèles, poursuivant des fins distinctes» et «si l'existence de procédures parallèles doit conduire à un cumul de sanctions, une exigence générale d'équité implique qu'il soit tenu compte de toute décision répressive antérieure pour la détermination d'une éventuelle sanction»<sup>12</sup>. Le problème qui se pose ici concerne la relation entre la sanction communautaire et la sanction nationale. Il est regrettable que la Communauté n'ait pas exécuté l'article 87 (2)e, qui autorise à fixer les relations entre les règles nationales et les règles communautaires.

Le seul fait que l'article 87 (2)a du Traité CEE mentionne des compétences de sanction signifie-t-il que le Traité CEE ne contienne pas de fondement juridique pour des sanctions sur d'autres terrains politiques, par exemple dans le cadre de la politique agricole commune? Cette question a fait l'objet de discussions sur les plans politique et juridique, tant au niveau communautaire que dans les Etats membres. L'argument est tiré ici de l'interprétation du Traité, à savoir la relation entre les compétences de sanction et les articles 87 (2)a et 172 du Traité CEE<sup>13</sup> et la compétence d'harmonisation de la sauvegarde sur la base des articles 100 et 100 A du Traité CEE. Les discussions relatives à la souveraineté politique, à la teneur démocratique de la CEE et à la protection juridique jouent également un rôle dans ce contexte. Il semble que la bataille ne soit pas encore clôturée. L'absence d'une analyse claire des compétences de sanction dans et de la Communauté n'explique qu'en partie que les points de vue divergent fortement. Il est dès lors important d'apporter un certain nombre de distinctions qui n'apparaissent pas toujours pleinement dans la littérature<sup>14</sup>. La sanction renvoie à un certain nombre d'étapes juridiques de décision impliquant des conséquences juridiques diverses, fondées sur la construction politique tripartite. Il importe d'abord de créer un fondement

---

(12) Affaire 14/68, *Walt Wilhelm e.a. v. Bundeskartellamt*, *Jur.*, 1969 (0001). Voyez également les conclusions AG VerLoren van Themaat dans l'affaire 117/83, *Könecké*, *Jur.*, 1984 (3314) considérant 4.2., qui établit que ceci n'est pas une application du principe «ne bis in idem», mais du principe (communautaire) de proportionnalité.

(13) Art. 172 du Traité CEE: «Les règlements établis par le Conseil en vertu des dispositions du présent traité peuvent attribuer à la Cour de justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements».

(14) MOK, M.R., «Europees economisch strafrecht», *Delict en Delinquent*, 1974, 268; MULDER, A., *Handhaving van Europees economisch recht*, Speculum Langemeijer, 1973, Zwolle, 345 et MULDER, A., *Geldboete, een eigen middel van de Europese Gemeenschappen*, SEW, 1989, 459.

juridique pour l'exercice de la compétence de sanction concrète (aspect législatif); la sanction doit ensuite être imposée (aspect juridictionnel); la sanction imposée doit finalement être exécutée (aspect exécutif)<sup>15</sup>. Le point de départ renvoie ici au fait que la Communauté ne dispose que de compétences qui lui sont reconnues par voie de traité, tout en tenant compte du fait que le Traité CEE est un traité-cadre<sup>16</sup>.

La première forme de sanction des infractions au droit communautaire renvoie au fondement juridique spécifique contenu dans le Traité CEE lui-même en matière de sanctions communautaires, à savoir l'imposition de sanctions par la Communauté (en l'espèce par disposition de la Commission européenne), à l'encontre desquelles un recours est possible devant la Cour de Justice. L'exécution des sanctions imposées relève par ailleurs des autorités compétentes dans l'Etat membre. Les astreintes et les amendes prévues dans l'article 87 (2) en constituent des exemples types, parce que celles-ci sont explicitement mentionnées dans le Traité CEE<sup>17</sup>. Ceci n'est toutefois pas le seul exemple de sanctions communautaires. Aucun renvoi explicite n'est en effet nécessaire dans le Traité pour que la Commission européenne soit compétente en matière d'imposition de sanctions communautaires. Le caractère de conformité communautaire constitue un fondement juridique suffisant dans le Traité, sur la base duquel des sanctions communautaires peuvent être créées dans la législation communautaire dérivée. A ce propos, un renvoi peut être fait à l'article 79 (3) du Traité CEE, qui contient des prescriptions relatives à la concurrence loyale en matière de transport et détermine :

«3. (...) Il peut notamment prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux institutions de la Communauté de veiller au respect de la règle énoncée au paragraphe 1 et pour en assurer l'entier bénéfice aux usagers.»

(15) En cas de sanction administrative, l'imposition de la sanction émane en première instance de l'Administration. Même si l'organe administratif ne constitue pas une juridiction au sens formel, elle exerce néanmoins une tâche juridictionnelle.

(16) Certains articles du Traité contiennent des formules ouvertes. Le Traité lui-même comporte un article spécifique en matière d'extension de compétence, à savoir l'article 235 du Traité CEE : «Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées».

(17) Ces amendes et ces astreintes ne peuvent pas être imposées par les Etats membres, sur la seule base du droit communautaire. Les Etats membres peuvent toutefois prévoir un système de sanctions parallèle dans le droit national. Voyez l'affaire 14/68, *Walt Wilhelm e.a. v. Bundeskartellamt*, *Jur.* 1969 (0001) et l'affaire C-67/91, *DGDC v. AEBP*, conclusions AG Jacobs, non publié.

En vue de la mise en œuvre de la politique communautaire de transport, tant les règlements 11/60<sup>18</sup> et 1017/68<sup>19</sup> que le règlement 4056/86<sup>20</sup> reconnaissent à la Commission européenne une compétence pour imposer aux auteurs d'infractions des sanctions (astreintes, ordonnances et amendes), contre lesquelles un recours est ouvert devant la Cour de Justice<sup>21</sup>. Il doit en être déduit que le Traité CEE offre la possibilité de créer des compétences spécifiques de sanctions communautaires sur la base d'un fondement juridique formulé de manière générale. Cela signifie-t-il que la politique agricole commune, la politique en matière de pêche ou de douane peuvent prévoir une compétence de sanction indépendante? En ce qui concerne la politique agricole commune et la politique en matière de pêche, l'article 40 (2-3) établit en effet:

«2. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles (...)

3. L'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 2 peut comporter *toutes les mesures nécessaires* pour atteindre les objectifs définis à l'article 39 (...). (italique de l'auteur)

D'une part, l'article 40 (2-3) est moins concret que l'article 79 (3); il n'y est pas question explicitement de respect. D'autre part, la phrase «toutes les mesures qui sont nécessaires» formulée largement n'exclut pas d'office la sanction. Jusqu'à présent, il n'existe pas de réglementation communautaire, dotée de sanctions communautaires indépendantes dans les domaines de l'agriculture et de la pêche. Une proposition récente en vue d'un règlement de contrôle nouveau dans le domaine de la pêche contient toutefois des formes de sanction qui peuvent être qualifiées de sanctions communautaires indépendantes<sup>22</sup>.

Une deuxième forme de sanction des infractions au droit communautaire renvoie au fondement juridique formulé de manière générale dans le Traité CEE, fondement qui accorde la compétence de prescrire, dans la législation communautaire dérivée, *des sanctions aux Etats membres (prescriptions communautaires de sanction)*. Ces sanctions doivent être

(18) Règlement 11/60, concernant la suppression de discriminations en matière de prix et conditions de transport, *J.O.*, C 1121/60.

(19) Règlement (CEE) n° 1017/68 du Conseil, du 19 juillet 1968, portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable *J.O.*, 1968, L 175.

(20) Règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil du 22 décembre 1986 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité relatif aux transports maritimes, *J.O.*, 1986, L 378/4.

(21) La Commission n'a pas fait usage, dans la pratique, de cette compétence. Ce qui peut expliquer que la politique communautaire de transport n'a pas réellement émergé.

(22) Voyez *infra* pt. 3.4.1.

imposées et exécutées par les Etats membres. La disposition citée ci-dessus de l'article 40, paragraphe 2 (3), à savoir «toutes les mesures nécessaires», a été appliquée à plusieurs reprises ici. La prescription de sanctions par la Communauté aux Etats membres ne se limite pas aux domaines de la politique commune. Les articles 100, 100 A et 235 (combinés ou non) peuvent être appliqués pour mettre en œuvre l'harmonisation de la sauvegarde dans les Etats membres, y compris la sanction<sup>23</sup>. La prescription de sanctions par la Communauté ou l'harmonisation des sanctions nationales par la Communauté se recoupent. La Cour de Justice a formellement établi que tous les arguments tirés de l'article 87 (2)a et de l'article 172 du Traité CEE, fréquemment utilisés<sup>24</sup> dans la littérature, ne sont pas pertinents dans ce contexte. L'article 172 du Traité CEE ne reconnaît pas de compétences de sanction, mais attribue un pouvoir judiciaire total à la Cour de Justice en matière de sanctions reprises dans les règlements, ce qui suppose une telle compétence de sanction. L'article 172 ne s'applique qu'aux sanctions communautaires, donc aux sanctions qui sont imposées par la Communauté, ici la Commission européenne<sup>25</sup>.

Quelles relations les prescriptions communautaires de sanction entretiennent-elles maintenant avec l'obligation générale de sauvegarde des Etats membres, telle qu'elle est formulée dans l'article 5 du Traité CEE? Le fait que, dans un règlement précis, une sanction déterminée est prescrite, qui doit être appliquée par les Etats membres, n'exonère pas ces derniers de l'obligation de prendre toutes les mesures de contrôle et de sanction visant à faire respecter efficacement la législation communautaire. Dans l'affaire «Commission versus Allemagne»<sup>26</sup>, l'Allemagne avance que les Etats membres ne sont obligés qu'à deux conditions d'appliquer les sanctions nationales en vue de garantir le respect d'une règle communautaire. En premier lieu, l'Allemagne établit que cette obligation n'existe que

(23) Exemples: Directive du Conseil 91/477, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, *J.O.*, 1991, L 256; Directive du Conseil 91/308, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *J.O.*, 1991, L 166 et Directive du Conseil 89/592, du 13 novembre 1989, concernant la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés, *J.O.*, 1989, L 334.

(24) Voyez par exemple MULDER, A., *Handhaving van Europees economisch recht*, Speculum Langemeijer, Rechtsgeleerde opstellen, Zwolle, 1973, 353.

(25) Opinion de l'avocat général F. G. JACOBS dans l'affaire C-240/90, Allemagne v. Commission, considérant 14, non publié: «(...) The sanctions at issue in the present proceedings are to be imposed by national authorities, pursuant to provisions in Commission regulations, and not imposed directly by the Commission. Since Article 172 of the Treaty is not concerned with such a case, it is not relevant, for the purpose of deciding whether the Commission is able to adopt such provisions, that Article 172 refers only to regulations made by the Council, and not to regulations made by the Commission».

(26) Affaire C-217/88, Commission v. République Fédérale d'Allemagne, *Jur.*, 1989 (I-2879).

si la réglementation communautaire concernée ne prévoit pas elle-même une sanction. En deuxième lieu, la possibilité de recourir à des moyens nationaux de contrainte doit être expressément prévue dans une disposition communautaire visant cet objectif. L'Allemagne s'appuya à ce propos sur le principe de sécurité juridique et sur le principe de l'application uniforme du droit communautaire. Tant l'avocat général JACOBS que la Cour étaient d'avis que l'article 5 du Traité CEE et le règlement correspondant<sup>27</sup> obligent les Etats membres à prendre toutes les mesures en vue de garantir un respect efficace. La sanction prévue dans la réglementation communautaire ne constitue pas une règle exhaustive. Le recours aux principes de légalité et de sécurité juridique est également écarté, dans la mesure où les Etats membres ont non seulement la compétence mais également l'obligation de prévoir des mesures nationales complémentaires de sanction.

Une troisième forme de sanctions des infractions au droit communautaire, qui représente de loin la majorité des cas, consiste dans le fait que le Traité CEE ne prévoit en aucune manière un fondement juridique. Les directives ou règlements d'application destinés aux Etats membres contiennent parfois une formulation générale, à savoir «de prendre toutes les mesures nécessaires (administratives ou pénales)». Dans ces situations, c'est la règle générale selon laquelle la sauvegarde, y compris la sanction des infractions au droit communautaire, est une compétence et une obligation des Etats membres qui joue. Sur la base de l'article 5 du Traité CEE et de l'éclairage qui y a été donné par la Cour de Justice, les Etats membres doivent prévoir, dans leur pratique judiciaire nationale, des sanctions qui sont effectives, proportionnelles et dissuasives; ils doivent en outre punir les violations des dispositions du droit communautaire dans des conditions de fond et de procédure qui soient analogues à celles qui sont applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires<sup>28</sup>. Il est question ici de *sanctions nationales*, visant également au respect du droit communautaire, qui sont influencées par le droit communautaire<sup>29</sup>. Dans la mesure où la jurisprudence de la Cour impose davantage d'exigences aux sanctions nationales, ces dernières s'harmonisent davantage et deviennent donc comparables à la deuxième forme de

(27) Celle-ci oblige les Etats membres de «prendre les mesures nécessaires en vue de faire respecter les dispositions communautaires dans le secteur viticole».

(28) Affaire 14/83, von Colson et Kamann/Land Nordrhein-Westfalen, *Jur.*, 1984 (1908); Affaire 68/88, Commission des Communautés européennes contre République Hellénique, *Jur.*, 1989 (2965). Voyez WIDDERSHOVEN, R.J.G.M., *Gemeenschapsrecht bestuursrechtelijk gehandhaafd*, Special Europees Bestuursrecht, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1993, 47-58.

(29) ZULEEG, M., *Der Beitrag des Strafrechts zur Europäischen Integration*, JZ 1992, 761.

sanctions (prescriptions communautaires de sanction). Dans ses conclusions dans l'affaire C-271/91, Marshall II, l'avocat général VAN GERVEN va même si loin qu'il établit que la Cour a complété de manière précise et inconditionnelle sur la base de principes généraux du droit communautaire (voyez les exigences ci-dessus) l'obligation de sanction des Etats membres contenue dans l'article 5 du Traité CEE au point que l'obligation de sanction de l'article 6 de la directive 76/207 doit recevoir une application directe<sup>30</sup>. Ceci signifie que le particulier peut les invoquer devant le juge national ou que le juge pénal peut les invoquer d'office en vue d'écarter la réglementation nationale qui ne répondrait pas aux exigences de qualité. Enormément de directives et de réglementations contiennent ou non des obligations explicites de sanctions qui pourraient être directement appliquées. La Cour se montre par ailleurs prudente et se limite à déduire les droits sur la base de l'application directe: «(...) the right of a State to choose among several possible means of achieving the objectives of a directive does not exclude the possibility for individuals of enforcing before national courts rights whose content can be determined sufficiently precisely on the basis of the provisions of the directive alone»<sup>31</sup>. Le fondement de cette interprétation demeure toutefois un mystère.

*Compétences de sanctions (administratives) dans la Communauté*

Législatif (fondement juridique)	Juridictionnel (sanction + appel)	Exécution (sanction-exécution)
Compétence spécifique dans le Traité CEE en matière d'imposition de sanctions	Commission appel: Cour de Justice	Autorités compétentes dans l'Etat membre
Compétence spécifique dans le Traité CEE en matière de prescription de sanctions	Organe administratif dans l'Etat membre Appel auprès d'un tribunal administratif  Tribunal correctionnel dans l'Etat membre Procédure d'appel	Autorités compétentes dans l'Etat membre

(30) Affaire C-271/91, M.H. Marshall contre Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, conclusions Avocat Général W. VAN GERVEN, non publié.

(31) Arrêt du 2 août 1993, considérant 37, non publié.

Pas de compétence spécifique Art. 5 du Traité CEE; loyauté communautaire	Organe administratif dans l'Etat membre Appel auprès d'un tribunal administratif  Tribunal correctionnel dans l'Etat membre Procédure d'appel	Autorités compétentes dans l'Etat membre
--	---	--

Nous avons distingué trois formes de sanctions. Il importe maintenant de les analyser sous l'angle du caractère juridique et des conséquences juridiques. Nous aborderons successivement les sanctions pénales et les sanctions administratives.

## 2.2. *La Communauté et les compétences pénales*

L'idée de départ est que la Communauté ne dispose pas de compétences pénales indépendantes. Tant sur le plan de l'enquête et de l'instruction que sur le plan de la sanction, il n'est pas question d'un droit (procédural) pénal communautaire. C'est pourquoi la sanction communautaire ne peut pas être une sanction pénale. L'article 15 (4) du règlement 17/62 en matière de concurrence<sup>32</sup> détermine dès lors que les dispositions en matière d'amendes n'ont pas de caractère pénal. Ce type de sanctions, imposées par la Commission en tant qu'organe administratif européen, est, selon l'article 172 du Traité CEE, susceptible d'appel devant la Cour de Justice.

Ceci ne signifie toutefois pas que le droit (procédural) pénal national soit à l'abri de l'influence du droit communautaire<sup>33</sup>. L'influence du droit communautaire exclut d'abord la mise en œuvre de dispositions pénales nationales contradictoires (intégration négative). En deuxième lieu, il est tout à fait d'usage que les Etats membres soient contraints, dans les instruments de la législation dérivée (directives, règlements), de réagir aux infractions à la réglementation concernée et de prévoir les mesures adéquates qui contribuent à susciter le respect de celle-ci (intégration positive)<sup>34</sup>. Ceci découle de la compétence normative de la Communauté, dans le cadre de la politique commune, et de ses compétences d'harmonisation. Le contenu ou certains aspects du devoir de sauvegarde des Etats membres doit dès lors être défini de manière plus précise<sup>35</sup>. La

(32) *J.O.*, L 204/62.

(33) Affaire 82/71, *Sail*, *Jur.*, 1972 (0119); affaire 238/84, H. Röser, *Jur.*, 1985 (0795).

(34) Note concernant la relation droit communautaire – droit pénal, Chambre des Députés, Parlement des Pays-Bas, 1991-1992, 22300 VI, 7.

(35) TIMMERMANS, C.W.A., La sanction des infractions au droit communautaire, in *Fide II, La sanction des infractions au droit communautaire*, Lisbonne, 1992, 45-55.

question se pose de savoir si, à l'occasion de directives ou de règlements, il est permis d'imposer aux Etats membres de punir, sur le plan pénal, les atteintes au droit communautaire et si des dispositions peuvent être prescrites quant à la nature de la sanction, à son quantum, au fonctionnement *ratione materiae*, *ratione loci*, aux aspects procéduraux, aux modalités d'application (prescription, classement sans suite, etc.). Il ressort du résultat des discussions au sein du groupe de travail ad hoc «droit communautaire et droit pénal» érigé dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (CPE)<sup>36</sup> combien les Etats membres entre eux et les institutions communautaires ont des avis divergents en cette matière. L'harmonisation des prescriptions de nature pénale, reposant sur le droit communautaire dérivé, était tout à fait impensable pour un certain nombre d'Etats membres. La doctrine aborde également de manière très divergente cette matière. La majorité désavoue la compétence de prescrire des sanctions pénales<sup>37</sup>, une minorité n'y voit aucun inconvénient juridique<sup>38</sup>.

L'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice nous offre-t-elle des points de départ pour le droit à venir? Le point de départ dans la jurisprudence de la Cour est que le droit pénal n'est pas à l'abri d'une influence du droit communautaire. Le droit communautaire a la priorité sur le droit national et s'impose dans l'ordre juridique national. Ceci vaut tout autant pour le droit pénal. Les dispositions pénales qui sont inconciliables avec le droit communautaire doivent céder la place et le droit pénal a un rôle à jouer dans le cadre de la sauvegarde du droit communautaire<sup>39</sup>. En d'autres mots, le droit pénal et la procédure pénale relèvent de la compétence des Etats membres; le droit communautaire pose toutefois des limites à cette compétence<sup>40</sup>. Ceci ne signifie cependant pas que la Communauté dispose de la compétence de prescrire aux Etats membres des sanctions pénales ou des dispositions en matière de sanction<sup>41</sup>. La

(36) Le groupe de travail ad hoc, un sous-groupe de la «coopération judiciaire» dans le cadre de la CPE, a préparé, sous la présidence néerlandaise du Conseil, un rapport pour le Conseil des Ministres de la Justice de la CE (nov. '91). Le rapport a été publié dans le numéro thématique «Europees strafrecht in intergouvernementeel en communautair perspectief», *Panopticon*, 1992, 560.

(37) Voyez par exemple, BIGAY, M., L'application des règlements communautaires en droit pénal français, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1971, 54: «Aucune disposition du traité de Rome ne prévoit l'obligation pour les Etats membres de sanctionner pénalement les règlements communautaires, qui sont donc, en principe, dépourvus de sanction pénale tant qu'un texte interne n'est pas intervenu à cet effet».

(38) D.R. DOORENBOS, *op. cit.*, 1050; SEVENSTER, H.G., *Criminal law and EC law*, CMLR, 1992, 29-70 et GRASSO, G., *op. cit.*

(39) VERVAELE, J.A.E., *op. cit.* et SEVENSTER, H.G., *op. cit.*, 29.

(40) Affaire 203/80, Casati, *Jur.*, 1981 (2595).

(41) Il s'agit ici de sanctions pénales dans l'ordre juridique socio-économique. Le débat se limite ici aux sanctions pénales non privatives de liberté.

jurisprudence de la Cour en la matière est interprétée de manière divergente, et ce même par les personnes directement concernées. L'avocat général TESAURO déduit de la jurisprudence de la Cour<sup>42</sup> que la Communauté ne dispose pas du droit de prescrire des sanctions pénales. Cette vision est, selon moi, non fondée. En effet, dans la jurisprudence citée, il est simplement établi que le droit (procédural) pénal est en principe de la compétence des Etats membres<sup>43</sup>. Ceci ne signifie pas qu'aucune compétence ne puisse incomber à la Communauté en vue de poser des exigences à l'exercice de cette compétence nationale. Apparemment, il s'agit également de l'opinion de l'avocat général JACOBS qui établit expressément dans l'affaire 240/90 que «Certainly ... Community»<sup>44</sup>. Cette position est diamétralement en contradiction avec les opinions de certains Etats membres. Le Danemark établit ainsi dans le Rapport d'audience dans l'affaire Hansen<sup>45</sup> :

«La fixation des sanctions est et doit rester une question nationale parce que la politique pénale n'a fait l'objet d'une coopération internationale que de façon sporadique et chaque pays retient alors sa propre tradition quant au niveau des sanctions et à la marge d'appréciation accordée au juge. La politique pénale d'un pays est liée à sa culture nationale, qu'il est, dès lors, d'une importance décisive pour le développement de la société dans son ensemble que la possibilité qu'ont les Etats membres de mener une politique indépendante en la matière ne soit pas réduite à néant».

La jurisprudence de la Cour de Justice ne donne donc pas de réponse définitive à propos de la question de savoir si des sanctions pénales à appliquer par les Etats membres peuvent être prescrites dans la législation communautaire dérivée. Nous constatons simplement que le droit com-

(42) Affaire 1/78, *Jur.*, 1978 (2151), considérant 36; affaire 186/87, Cowan, *Jur.*, 1989, (0195), considérant 19; affaire 203/80, Casati, *Jur.*, 1981 (2595).

(43) Dans ce cadre, l'affaire 1/78, IAEA, *Jur.*, 1978 (2151), considérant 31 est souvent citée : «Il n'y a pas de contestation en ce qui concerne les dispositions du projet de convention relatives à la répression pénale et à l'extradition; de toute évidence, les articles en question touchent des matières relevant de la compétence des Etats». TIMMERMANS, C.W.A., *op. cit.*, 54 établit à juste titre que le fait que la Cour juge dans cette affaire que les obligations, dans le «Projet de convention de l'Organisation Internationale de l'Energie Atomique en matière de sécurité extérieure des matières nucléaires, des institutions et des transports», relatives aux mesures de police, aux dispositions pénales, à l'extradition, à l'assistance mutuelle relèvent de la compétence des Etats membres, ne signifie pas qu'un droit d'initiative ne puisse pas incomber à la Communauté sur ce plan. Voyez également l'affaire 186/87, I.W. Cowan contre Trésor public, *Jur.*, 1989 (0195). En matière d'influence, voyez BARAY, A., L'incidence du droit communautaire sur le pouvoir répressif national, dans *Ecrit mémoratif à H.J. Constantinesco*, Berlin, 1983.

(44) Opinion de l'avocat général JACOBS, dans l'affaire C-240/90, Allemagne v. Commission, 3 juin 1992, considérant 12, non publié.

(45) Affaire C-326/88, Hansen en Son I/S, *Jur.*, 1990 (2911).

munautaire présente une incidence incontestable sur les sanctions pénales nationales, qui sont introduites par ailleurs en vue du respect du droit communautaire, et que les exigences élaborées par la Cour, sur la base de l'article 5 du Traité CEE (supra) sont intégralement valables. A ce propos, il importe de relever que la Cour a reconnu certains principes fondamentaux du droit (procédural) pénal en tant que principes généraux du droit communautaire, qui doivent être respectés lors de l'exercice de la sauvegarde pénale du droit communautaire<sup>46</sup>.

Jusqu'à présent, il n'existe pas encore – en ce qui concerne le Traité CEE<sup>47</sup> – un droit communautaire en vigueur qui prescrit les sanctions pénales. Il existe toutefois beaucoup de prescriptions qui concernent l'établissement de la norme (*norma agendi/prohibendi*) ou déterminent les conditions auxquelles la sanction doit satisfaire<sup>48</sup>. Certains auteurs<sup>49</sup> soulignent toutefois quelques prescriptions extrêmes dans le secteur de la pêche. Selon moi, il n'est cependant pas (encore) question de la prescription stricte de sanctions pénales. L'article 11 quater (1) du règlement 2241/87<sup>50</sup>, en matière de décision de certaines mesures relatives au contrôle de la pêche, détermine en effet que des mesures *pénales ou administratives* doivent être prises à l'encontre du capitaine d'un bateau, mesures qui peuvent conduire, selon les dispositions concernées de la législation nationale, au retrait effectif de l'avantage économique de l'infraction aux responsables. Le paragraphe 2 prévoit un système de transfert de la «poursuite» administrative. Il n'est toutefois nulle part dit que le transfert obligatoire de la poursuite judiciaire est prescrit. Dépendant en cela du droit national en application – et ceci demeure un choix de l'Etat membre –, ce dernier sera en réalité un transfert de la poursuite pénale<sup>51</sup>. Sur le plan législatif, il y a eu un certain nombre de tentatives en vue de prescrire le recours au droit pénal dans le droit communautaire dérivé. Ces tenta-

(46) Je pense notamment au principe de la légalité et à l'effet non rétroactif des dispositions pénales. Voyez par exemple affaire 63/83, K. KIRK, *Jur.*, 1984 (2698) et affaire 80/86, KOLPINGHUIS, *Jur.*, 1987 (3969).

(47) L'article 27 du Statut de la Cour de Justice, qui fait partie du droit communautaire primaire, prescrit ainsi l'usage du droit pénal national.

(48) Voyez par exemple le règlement 2262/84 du 17 juillet 1984 en matière d'huile, *J.O.*, L 1984 208/11.

(49) TIMMERMANS, C.W.A., *op. cit.*, 45.

(50) *J.O.*, 1987 L 207/1.

(51) Dans ce contexte, je ne suis pas d'accord avec TIMMERMANS, C.W.A., *op. cit.*, 42, qui établit que: «(...) le régime des sanctions dans le secteur de la pêche (...) montre notamment que le législateur communautaire s'estime compétent pour arrêter au besoin une réglementation contenant non seulement la définition des infractions, mais aussi des critères minima pour l'importance et l'imposition des sanctions répressives, voire un régime de transfert des poursuites *pénales*» (italique de l'auteur).

tives se sont toujours heurtées à une résistance d'un certain nombre d'Etats membres; il en résulte que la formulation a revêtu un caractère neutre (mesures adéquates, toutes les mesures légales et administratives). Un exemple marquant à cet égard est la directive en matière de blanchiment. L'article 2 de la proposition de départ<sup>52</sup> prévoyait une prescription de sanction pénale. Beaucoup d'Etats membres contestèrent cette obligation communautaire et étaient d'avis qu'ils étaient seulement obligés de prévoir des sanctions pénales en raison d'obligations internationales<sup>53</sup>. La directive approuvée exige dès lors seulement, dans son article 2, que le blanchiment de l'argent soit interdit; l'article 12 traite, quant à lui, des mesures adéquates et des sanctions. La directive est complétée par une Déclaration dans laquelle les représentants des Etats membres s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'introduction d'une législation pénale en cette matière. Cette déclaration n'a toutefois pas de caractère communautaire, puisqu'elle est acceptée en vue de l'exécution d'obligations internationales, dans le cadre de la Coopération Politique Européenne intergouvernementale.

Il ressort de la discussion qui précède qu'il n'existe pas de point de vue unanime au sujet des compétences de la Communauté sur le terrain pénal. Le Traité CEE contient toutefois des dispositions dans le domaine de la politique commune et des dispositions d'harmonisation (art. 100 et 100A)<sup>54</sup>, qui, combinées à la disposition ouverte en matière de compétence de l'article 235, n'exclut pas le droit pénal. Lorsque nous lisons ces articles parallèlement au nouvel article 209A du Traité d'Union Politique<sup>55</sup>, il semble qu'il existe des perspectives juridiques en vue d'une intégration juridique des sanctions pénales sur le plan socio-économi-

(52) Proposition de directive du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, COM (90) 106 def., *J.O.*, 1990, C 106/6, art. 2: «Les Etats membres doivent veiller à ce que le blanchiment des revenus de la criminalité grave soit reconnu comme fait pénal conformément à leur droit national».

(53) Le Traité de l'ONU, conclu à Vienne en 1988, en matière de trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes et le Traité du Conseil de l'Europe, conclu à Strasbourg en 1990, en matière de blanchiment, relatif au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

(54) LANGEHEINE, B., *Rechtsangleichung unter Art. 100a EWGV – Harmonisierung vs. nationale Schutzinteressen*, *Europarecht*, 1988, 235.

(55) L'article 209A du Traité d'Union est conçu de la manière suivante: «Les Etats membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations.»

que, ce que certains auteurs considèrent comme la fin définitive du droit pénal souverain. Beaucoup d'indices montrent qu'il est politiquement prématuré d'appliquer les possibilités juridiques d'harmonisation existantes. C'est également une des raisons<sup>56</sup> pour lesquelles naît davantage d'intérêt, même au sein de la Communauté, pour les sanctions administratives.

### 2.3. *Les compétences de sanctions administratives de la Communauté*

#### 2.3.1. Compétence de prescription communautaire de sanctions

Nous pourrions également aborder ici en détails les trois formes de sanctions: les sanctions communautaires<sup>57</sup>, les prescriptions communautaires de sanction et les sanctions nationales. Dans le souci de maintenir cette contribution dans des limites raisonnables, nous nous attacherons à la forme de sanction la plus actuelle et la plus controversée, à savoir la prescription par la Communauté de sanctions à appliquer par les Etats membres. Il est erroné de penser que l'incidence du droit communautaire sur le droit (procédural) pénal est le seul aspect qui ait bouleversé les esprits. Au fur et à mesure que la Communauté tente d'augmenter l'effectivité du respect du droit communautaire et d'améliorer en particulier la protection des intérêts financiers de la CEE (lutte contre la fraude communautaire), tout est mis en œuvre au sein des Etats membres pour mettre un frein à l'influence croissante de la Commission européenne sur la sauvegarde nationale.

La Communauté dispose-t-elle de la compétence d'obliger les Etats membres, par le biais du droit communautaire dérivé, à appliquer certaines sanctions administratives demeure une question controversée. A partir des années 80, la Commission européenne a toutefois, par-ci par-là, agi dans ce sens et ce, dans le cadre de sa compétence normative déléguée en matière de pêche et d'agriculture<sup>58</sup>. Les sanctions administratives prescrites consistaient là en des restitutions de montants illégalement perçus, en la confiscation de la garantie, en des réductions de quotas, etc. En vue de

---

(56) Il existe également dans les Etats membres un glissement clair vers davantage de sanctions administratives, en partie pour des raisons de décriminalisation, en partie pour des raisons d'efficacité. A la suite de l'osmose entre les sanctions pénales et les sanctions administratives naît un droit pénal administratif doté de caractéristiques punitives. Cf. DELMAS-MARTY, M. et TEITGEN-COLLY, C., *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, 1992.

(57) Voyez, plus haut, les compétences administratives indépendantes de sanction de la Commission.

(58) Ceci se fait parfois par des formulations générales (règlement 2241/87 *J.O.*, L 306), parfois les sanctions sont assorties de conditions (règlement 2262/84 *J.O.*, L 208) ou il y a prescription de sanctions spécifiques (règlement 1279/90, *J.O.*, L 126).

prescrire ces sanctions, il est fait usage à multiples reprises de la notion de «toutes les mesures nécessaires» de l'article 40, paragraphe 2 (3) du Traité CEE.

A côté de la discussion relative aux compétences de sanction de la Communauté, un deuxième point controversé concerne la question de savoir si la Commission, dans le cadre de sa compétence d'élaborer des modalités d'exécution dans la législation communautaire dérivée, peut prescrire de manière indépendante – en l'absence de délégation particulière du Conseil – des sanctions aux Etats membres. L'article 145 (3) du Traité CEE détermine que le Conseil délègue l'exécution de sa réglementation à la Commission. L'article 145 met l'accent sur le fait que la Commission exerce les compétences que le Conseil lui octroie en vue de l'exécution des règles qu'elle fixe. En résumé, le Conseil esquisse les lignes principales de la politique agricole commune, selon la procédure de l'article 43 du Traité CEE et prévoit des prescriptions en matière d'exécution des règlements de base ou délègue cette compétence d'exécution, sur la base de l'article 145 (3), à la Commission. Le Conseil a clairement établi, dans une procédure de décision<sup>59</sup>, que les éléments essentiels des compétences qu'il a déléguées à la Commission doivent être établis. Il s'agit donc de savoir si les mesures de sanction doivent être considérées comme des «éléments essentiels» ou plutôt comme des «dispositions d'exécution». Ce n'est que dans ce dernier cas que la Commission peut prescrire de manière indépendante, en l'absence d'une délégation explicite, des sanctions. La Commission a toujours été d'avis que la compétence que le Conseil lui a reconnue dans tous ses règlements pour établir les dispositions d'exécution concernées ne comprend pas seulement la possibilité d'établir des conditions complémentaires ou spécifiques pour la reconnaissance d'une aide ou la perception d'un montant, mais également la compétence de déterminer les prescriptions en matière de contrôle et de sanction, nécessaires à une exécution efficace et uniforme des mesures concernées. Le fait que la Commission européenne, dans le passé, n'ait pas fait usage dans tous les domaines de cette compétence ne signifie pas qu'elle ait renoncé à ces compétences<sup>60</sup>. Ceci ne pourrait d'ailleurs se faire que sur la base d'une modification législative. La Cour a en effet toujours défini de manière

(59) Décision du Conseil du 13 juillet 1977 en vue de l'établissement des conditions qui sont valables en matière d'exercice des compétences d'exécution attribuées à la Commission, *J.O.*, L 197.

(60) En cas d'absence de mesures de sanctions communautaires, les Etats membres ont le droit et le devoir de prendre les mesures nécessaires en vue d'une sauvegarde effective. Voyez l'affaire 804/79, Commission versus Royaume-Uni II, *Jur.*, 1981 (1045) et affaire 269/80, Thymen, *Jur.*, 1981 (3079) de la Cour européenne de Justice.

large le concept de «dispositions d'exécution»<sup>61</sup>. Elle a récemment encore confirmé<sup>62</sup> que la prescription de sanctions administratives ne fait pas partie des éléments essentiels.

En dépit du fait que les compétences confirmées par la Cour aient été utilisées par la Commission européenne, cette dernière se montra toutefois insatisfaite de la manière non systématique dont, dans le passé, les compétences communautaires de contrôle et de sanction ont été prévues dans la législation communautaire dérivée. En vue d'homogénéiser la législation communautaire dérivée relative à la politique agricole commune sur le plan des contrôles et des sanctions, la Commission européenne instaura, en octobre 1988, un groupe de travail<sup>63</sup>. La tâche du groupe de travail consista à procéder à une analyse comparée des directives et des règlements dans les divers secteurs de marché de l'agriculture en vue d'élaborer un système conséquent pour l'approche systématique des contrôles et des sanctions. Cette analyse comparative conduisit le groupe de travail à distinguer 11 familles. Il n'est question de sanctions ou de 'penalties' que lorsque l'obligation implique davantage que le remboursement du montant indûment perçu et des intérêts. Le groupe de travail a élaboré un certain nombre de principes généraux sur le plan du contrôle<sup>64</sup> et de la sanction. En ce qui concerne la sanction, le groupe de travail est d'avis que la protection des intérêts financiers de la CEE ne peut pas dépendre uniquement de la sauvegarde juridique exercée par les Etats membres. Les grandes différences entre les systèmes de sauvegarde des Etats membres, et ce tant sous l'angle de la nature (administrative ou pénale) que du quantum de la peine, ont en effet pour conséquence la négligence de la sauvegarde du droit communautaire. L'intégration européenne exige non seulement des normes communes, mais également un niveau déterminé minimum de respect des normes. L'harmonisation de la sauvegarde nationale dans les Etats membres est une des possibilités mais se révèle dans

---

(61) Affaire Zuckerfabrik 121/83, *Jur.*, 1984 (2039): «(...) il appartient au Conseil d'arrêter les règles générales pour l'application dudit article, alors que l'adoption des modalités d'application sont du ressort de la Commission. Cette disposition doit être entendue en ce sens que, pour ce qui est de la compétence de la Commission, celle-ci est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil.» Voyez également l'affaire Ditta Fratelli Pardini 808/79, *Jur.*, 1980 (2103).

(62) Affaire C-240/90. Pour une discussion, voyez le paragraphe 3.2.

(63) Le groupe de travail a été instauré par le DG XX (Contrôle financier), assisté par des représentants du DG VI (agriculture), DG XIV (pêche), le service juridique et l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude).

(64) Cf. VERVAELE, J.A.E., *op. cit.*

la pratique un processus laborieux<sup>65</sup>. Pour ces raisons, il est indiqué de prévoir, dans la législation communautaire dérivée, des sanctions administratives. Pour que ces sanctions aient un effet préventif et dissuasif, il est nécessaire que ces sanctions soient telles qu'elles annulent tout avantage économique. L'introduction des sanctions administratives communautaires dans la législation communautaire dérivée ne signifie toutefois pas, selon le groupe de travail, que les Etats membres ne puissent pas élaborer, dans leur législation nationale, des sanctions administratives ou pénales plus lourdes. Les sanctions administratives communautaires doivent être considérées comme des sanctions minimales.

Grâce à cette recherche comparée, la Commission européenne a conçu une approche systématique en vue d'insérer, au sein de ses règlements, des contrôles et des sanctions. L'un et l'autre ont conduit à l'élaboration d'un règlement-cadre horizontal en matière de contrôle et de sanction<sup>66</sup>. Avant d'aborder ce point, il paraît cependant utile de s'attacher à la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de compétences administratives de sanction. Ceci donne un aperçu des formes de sanction qui sont prescrites et de la fonction qu'elles remplissent dans les secteurs de marché concrets.

### 2.3.2. La Cour de Justice: sanction à la carte communautaire?

Le manque d'attention accordé, lors de la rédaction du Traité CEE, au respect du droit communautaire par les Etats membres et aux compétences de contrôle et de sanctions administratives de la Communauté explique également que l'esquisse d'une politique de sauvegarde communautaire cohérente se fait toujours attendre. La Communauté est toutefois fréquemment confrontée à une sauvegarde défailante dans les Etats membres. Etant donné le besoin communautaire croissant de prescrire des sanctions plus contraignantes et étant donné les points de vue d'un certain nombre d'Etats membres à ce sujet, il est évident que la Cour de Justice a dû se prononcer à plusieurs reprises sur le fondement juridique de certaines sanctions et sur les revendications en matière de compétence de la Communauté et de ses institutions. L'approche sectorielle dans le droit communautaire – dès lors le fractionnement – se fait également fortement

(65) L'harmonisation des dispositions nationales de sauvegarde sur la base de l'article 100 ou 100A du Traité CEE est non seulement difficile sur le plan technique mais se révèle également un point sensible sur le plan politique. Cf. le rapport du groupe ad hoc « droit communautaire et droit pénal » auprès de la Coopération Politique Européenne, présenté au Conseil des Ministres de la Justice, novembre 1991, *op. cit.*

(66) Proposition de règlement du Conseil relatif aux contrôles et aux sanctions applicables dans les politiques communes de l'agriculture et de la pêche, COM (90) 126 def., *PB.*, 1990, C 137; amendé par COM (91) 378 def. du 25 octobre 1991, *J.O.*, 13.11.91 C 294/17.

ressentir dans la jurisprudence, qui ressemble davantage à une mosaïque qu'à une politique jurisprudentielle.

Un point de départ dans la jurisprudence de la Cour est que des sanctions – pénales ou non – peuvent seulement être imposées s'il existe un fondement juridique clair et univoque<sup>67</sup>. Ceci vaut pour les trois formes de sanctions esquissées, à savoir les sanctions communautaires indépendantes, les prescriptions communautaires de sanction aux Etats membres et les sanctions nationales visant au respect du droit communautaire<sup>68</sup>. C'est précisément au sujet du fondement juridique sur lequel repose la compétence de sanction et au sujet des conséquences juridiques qui en découlent que l'on engage fréquemment une procédure devant la Cour. Nous nous centrons ici sur un certain nombre de formes de sanctions qui sont fréquemment prescrites dans la réglementation communautaire aux Etats membres et nous illustrerons la manière dont le droit communautaire et le droit national s'influencent mutuellement.

#### Imposition et confiscation de la caution

La Cour de Justice a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la caution. Dans le droit agricole communautaire, l'autorisation d'un régime favorable est fréquemment dépendant du dépôt d'une caution. C'est ainsi le cas en matière d'exportation et d'obtention de subsides d'exportation (restitutions d'exportation) ainsi qu'en matière de stockage communautaire de biens par des particuliers. En cas de non-respect des conditions imposées, la garantie est confisquée. Dans l'affaire Internationale Handelsgesellschaft<sup>69</sup>, la Cour a déjà reconnu la compétence de la Communauté de prescrire ces sanctions administratives. La question fut également à l'ordre dans l'affaire Köster<sup>70</sup> où l'on se demanda si les articles 1 et 7 du règlement 102/64, pour autant qu'ils concernent les certificats d'exportation en matière de céréales et la caution établie en vue de l'obtention de ces certificats, étaient valides. La firme Köster s'était vu imposer une confiscation en raison d'une exportation non effectuée dans les délais. La Cour établit d'abord que le dépôt d'une caution est un moyen adéquat et nécessaire en vue de permettre aux autorités compétentes de mener sur

(67) Affaire 117/83 Könecke, *Jur.*, 1984 (3291), considérant 11; affaire C-172/89, Vandemoortele, *Jur.*, 1990 (4677).

(68) En ce qui concerne ce dernier point, il n'est pas clair si le principe de la légalité (lex certa/non-rétroactivité) vaut également pour les sanctions administratives nationales. Au sujet de la validité du principe de légalité communautaire sur le plan pénal, voyez l'affaire 63/83, K. Kirk, *Jur.*, 1984 (2689) et l'affaire 80/86, Kolpinghuis, *Jur.*, 1987 (3969).

(69) Affaire 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr - und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, *Jur.*, 1970 (1125).

(70) Affaire Köster, 25/70, *Jur.*, 1970 (1161).

le marché une politique d'intervention la plus efficace possible. La Cour établit ensuite que la confiscation de la caution ne peut pas être mise sur le même pied qu'une sanction pénale, ce qui veut dire qu'elle n'a pas un caractère pénal, parce qu'elle garantit tout au plus le respect d'un engagement volontairement consenti. En ce qui concerne la compétence, la Cour établit que l'article 43, paragraphe 2 (3) est respecté dès que le Conseil élabore dans ses règlements agricoles un règlement des affaires principales. Par contre, des prescriptions en vue de l'exécution des règlements de base selon une procédure autre que celle de l'article 43 – soit par le Conseil lui-même, soit par le pouvoir de décision déléguée de la Commission conformément à l'article 155 – peuvent être établies. La Cour est d'avis que le pouvoir reconnu à la Commission en matière d'établissement de certificats d'exportation comprend également la compétence de concevoir la caution comme obligation d'exportation. En d'autres mots, l'imposition d'une caution par la Commission, qui n'était pas explicitement prévue, est permise dans le cadre des modalités d'exportation.

Le caractère juridique de la garantie occupe également une position centrale dans l'affaire *Maizena GmbH contre Balm*<sup>71</sup>. La Cour établit que, dans l'hypothèse où la garantie perd son caractère de sécurité et endosse sous certaines conditions le caractère juridique d'une sanction, ceci ne signifie pas encore que cette sanction ne fasse pas partie intégrante de la réglementation de la garantie et encore moins que celle-ci ait de ce fait un caractère pénal. Il en résulte que les principes généraux de droit pénal des Etats membres en vigueur dans le droit communautaire (*in dubio pro reo*, *nulla poena sine culpa*, etc.) ne sont pas d'application. L'avocat général Mischo a terminé ses conclusions en avançant que cette sanction avait un caractère *sui generis* dans le cadre du droit communautaire. La caution est, selon lui, un phénomène spécifique de droit administratif dans le cadre du droit communautaire et les problèmes juridiques doivent également être résolus dans ce contexte<sup>72</sup>. Tous les instruments du droit communautaire ne peuvent pas être mis sans plus sur le même pied que les concepts existant déjà dans les systèmes juridiques nationaux. Il est néanmoins clair, et la Cour souscrit à cette position, que la caution et la confiscation doivent répondre aux principes généraux de bonne administration et aux droits constitutionnels. Il existe à ce propos une jurisprudence détaillée de

(71) Affaire 137/85, *Jur.*, 1985 (4587).

(72) Cf. aussi BARENTS, R., *The system of deposits in community agricultural law*, in *Efficiency v. proportionality*, *European Law Review*, 1985, 239 et TIEDEMANN, P., *Das Kautionsrecht der EWG – ein verdecktes Strafrecht?*, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1983, 2727.

la Cour<sup>73</sup>. La confiscation totale de la garantie est ainsi considérée par la Cour, dans un certain nombre de cas, comme disproportionnée par rapport à l'infraction commise<sup>74</sup>.

Dans l'affaire Könecke, on se demanda si la confiscation de la caution, à la suite d'un acte irrégulier, pouvait être considérée comme une sorte de sanction-amende, à laquelle s'appliquent dès lors les principes généraux de droit (pénal) (*in dubio pro reo*, *nulla poena sine culpa*, le principe de proportionnalité, *ne bis in idem*). Il s'agissait de savoir si les bureaux nationaux d'intervention ont le pouvoir, dans le cadre du stockage privé dans le domaine de la viande bovine, d'exiger une caution irrégulièrement libérée ou d'imposer aux entreprises des sanctions en vigueur d'un montant comparable à celui de la garantie libérée s'il apparaît plus tard que la viande stockée ne provenait pas de la CEE mais de Chine. La Commission défendit l'idée qu'il s'agissait d'amendes de droit privé. La Cour était toutefois d'avis que le droit communautaire d'application ne contient pas un fondement juridique suffisant pour de telles sanctions et que le droit national ne parvenait pas à prévoir de telles sanctions complémentaires, étant donné que le droit communautaire n'accorde pas cette latitude de politique dans un régime communautaire fermé. Ceci ne dispense toutefois pas les Etats membres, selon la Cour, de poursuivre les actes frauduleux qui ont déterminé la délivrance de la caution. Dans ses conclusions, l'avocat général VERLOREN VAN THEMMAAT<sup>75</sup> a argumenté de façon intéressante la «nature de la sanction»; il arrive à la conclusion que cette confiscation de la caution n'est ni une peine pénale ni une amende administrative, ce qui ne signifie pas que le non-respect d'obligations contractuelles ne doit pas être mis à l'épreuve des principes généraux du droit communautaire.

Dans l'affaire récente Italtrade<sup>76</sup>, la Cour établit clairement que la confiscation de la caution n'a pas de caractère pénal (punitif) mais doit néanmoins être qualifiée comme étant une sanction. En 1977, la Cour<sup>77</sup>

(73) Voyez, à côté des affaires déjà mentionnées, Internationale Handelsgesellschaft, Köster et Maizena, l'affaire 265/78 Ferwerda, *Jur.*, 1980 (0617); affaire 122/78 SA Buitoni, *Jur.*, 1979 (0677); affaire 147/81 Merkur, *Jur.*, 1982 (1389); affaire 181/84 Sugar contre IBAP, *Jur.*, 1985 (2889); affaire C-155/89 Etat belge contre Philipp Brothers, *Jur.*, 1990, I (3265).

(74) Affaire 122/78, SA Buitoni, *Jur.*, 1979 (0677); affaire 147/81, Merkur-Fleisch-Import GmbH, *Jur.*, 1982 (1389); affaire 181/84, The Queen, ex parte E.D. et F. Man (Sugar) Ltd, *Jur.*, 1985 (2889).

(75) Conclusions AG Verloren van Themaat dans l'affaire 117/83, Könecke, *Jur.*, 1984 (3314).

(76) Affaire C-199/90, Italtrade, *Jur.*, 1991 (I-5545).

(77) Affaires 99 et 100/76, NV Roomboterfabriek, *Jur.*, 1977 (0861).

déclara encore que la confiscation de la caution ne peut pas être considérée comme une sanction à cause de la violation d'une obligation indépendante. L'avocat général avait également plaidé dans ce sens: «lors de la confiscation de la caution, il n'est pas question d'une sorte de peine mais (...) de l'usage de droits contractuels adéquats».

Remboursement/restitution de l'aide communautaire ou réclamation des prélèvements communautaires, avec ou sans augmentation des intérêts

La restitution en tant que telle n'est pas discutée par la jurisprudence. La question est de savoir si une augmentation des intérêts peut être calculée et si oui, dans quelles proportions. Les règlements déterminent souvent que les Etats membres prennent les mesures nécessaires, conformément aux dispositions légales et administratives nationales en vue de poursuivre les irrégularités et les négligences et de réclamer les montants indûment payés moyennant une augmentation des intérêts. Dans la pratique, cette démarche est prise en charge par les organes nationaux de sauvegarde et d'exécution. Ceci signifie que le juge national est compétent pour les conflits et pour autant que le droit communautaire ne le détermine pas autrement, le droit matériel et formel national<sup>78</sup> doit être appliqué. Il importe que ceci se fasse d'une manière qui soit conciliable avec les frontières tracées par le droit communautaire: sans mettre en péril l'efficacité du droit communautaire et sans opérer une discrimination avec des réclamations nationales similaires. Les frontières établies par le droit communautaire ont pour but d'effacer les trop grandes différences entre les Etats membres. Si un règlement prescrit seulement des restitutions et pas d'augmentation des intérêts, le fait que l'Etat membre, sur la base de son droit national, calcule des intérêts<sup>79</sup>, demeure conciliable avec le droit communautaire, à la condition qu'il n'y ait pas de discrimination à raison de procédures de remboursement non communautaires similaires.

Lors des restitutions ou des remboursements, il est souvent question de savoir si et dans quelle mesure ces procédures doivent satisfaire aux principes généraux d'administration générale ou aux principes communautaires. Dans l'affaire *Deutsche Milchkontor GmbH*<sup>80</sup>, on se demanda si les règles nationales du droit de la preuve, des délais de prescription et des principes juridiques de confiance légitime et de sécurité juridique, définis sur le plan national, peuvent former un obstacle au remboursement. La Cour confirma ce point, toujours au sein des frontières établies

(78) Affaire 130/79, *Express Dairy Foods Limited*, *Jur.*, 1981 (1887); affaires 119 et 126/79, *Lippische Hauptgenossenschaft e.G.*, *Jur.*, 1981 (1863).

(79) Affaire 54/81, *Firma Wilhelm Fromme*, *Jur.*, 1983 (1449), considérant 8.

(80) Affaire 209-215/82, *Jur.*, 1983 (2633).

par le droit communautaire. Ceci signifie que le régime de la preuve qui rendrait pratiquement impossible le remboursement de subsides payés en contradiction avec le droit communautaire est inconciliable avec le droit communautaire, même s'il n'y a pas de discrimination avec les règles nationales pures<sup>81</sup>. Dans l'affaire Padovani<sup>82</sup>, il importait de savoir si le principe de confiance communautaire formait obstacle au recouvrement des prélèvements dans un Etat membre où le principe de confiance n'existe pas. La Cour conclut que, étant donné les circonstances concrètes de l'affaire, le principe de confiance communautaire n'était pas d'application et qu'un remboursement pouvait dès lors être exigé, même si les parties concernées étaient en termes de bonne loyauté.

La restitution ou la procédure de remboursement et les augmentations d'intérêts sont également évaluées à l'aune du principe de proportionnalité. Dans l'affaire Plange Kraftfutterwerke<sup>83</sup>, la Cour arrive à la conclusion qu'une augmentation totale de 20% (non sur base annuelle) lors des remboursements des restitutions d'exportation n'est pas disproportionnée, étant donné les taux d'intérêt divergents dans les Etats membres et la durée entre le paiement (fréquemment paiement préalable) et la demande de restitution. Une légère augmentation conduirait à un octroi de crédit sans intérêts. Dans la même affaire, il est également établi que la restitution n'exige pas que les personnes concernées aient accompli des actes frauduleux.

#### Exclusion d'un subside ou d'un régime de primes

La jurisprudence de la Cour n'est pas particulièrement unanime à propos de cette sanction administrative. Si l'obtention de subsides est soumise à certaines conditions et si leur non-respect conduit à l'exclusion du régime de subvention, la question se pose de savoir s'il s'agit d'une sanction ou d'une simple conséquence du non-respect des conditions posées.

L'article 6 (1) du règlement 337/79 prévoit une sanction dans le cas où les producteurs concernés ne satisfont pas à l'obligation de livrer le vin de table à la distillation. Les producteurs qui ne satisfont pas à cette condition sont exclus de certaines mesures d'intervention (règlement d'aide pour le stockage des particuliers, distillation préventive et aide à la distillation)

(81) Ceci ressort de l'affaire 199/82, Spa San Giorgio, *Jur.*, 1984 (3595), qui présenta la situation inverse, à savoir le remboursement de prélèvements communautaires indûment perçus en matière de contrôle sanitaire à la frontière.

(82) Affaire 210/87, R. Padovani et héritiers Mantovani, *Jur.*, 1988 (6177).

(83) Affaire 288/85, Plange Kraftfutterwerke/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, *Jur.*, 1986 (0611).

lors de la prochaine année viticole. Contrairement à l'avocat général JACOBS, la Cour est<sup>84</sup> d'avis qu'il ne s'agit pas ici d'un régime de sanction mais d'une condition qui peut concerner les producteurs dans le cadre de certaines mesures d'intervention prévues. Dans l'affaire Denkavit<sup>85</sup> également, la Cour était d'avis que le non-respect des délais pour l'obtention de montants financiers compensatoires, ce qui conduit à l'extinction totale du droit à ses montants, doit être considéré comme une conséquence du non-respect des conditions et non comme une sanction.

Dans l'affaire Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH<sup>86</sup> par contre, la Cour reconnaît la compétence de la Commission, dans le cadre de sa tâche de contrôle et d'administration confiée par le Conseil, de fixer des délais et d'y lier les sanctions adéquates en cas de violation de ceux-ci, sanctions qui peuvent aller jusqu'à la perte du droit à l'aide (exclusion). L'avocat général TESAURO n'a pas qualifié de sanction la perte de ce droit en tant que conséquence de la violation d'un délai impératif.

#### Les sanctions sui generis ou les amendes financières déguisées

Dans le secteur de l'huile, l'huile stockée est fréquemment vendue lors d'une adjudication publique. Dans l'hypothèse où l'acheteur n'enlève pas l'huile dans les délais, les articles 9 et 15 du règlement 2960/77 prévoient une indemnité de stockage. La Cour établit dans l'affaire 71/87<sup>87</sup> que ce régime est prévu comme sanction, essentiellement parce qu'il fait supporter à l'acheteur non seulement le coût réel du stockage complémentaire mais lui impose également, en raison du non-respect du délai prévu, de supporter une charge financière forfaitaire qui agit d'autant plus nettement comme astreinte que la transgression du délai est moindre. La Cour utilise ici de manière erronée le terme d'astreinte. Il s'agit en fait d'une amende financière.

Dans l'affaire C-172/89<sup>88</sup>, il est question d'une retenue de 1/1000 du montant total de l'offre par jour de retard en cas de livraison tardive des biens dans le cadre de l'aide alimentaire communautaire. Sur la base du règlement 2200/87, des cautions peuvent être exigées lors de l'aide alimentaire communautaire. Celles-ci peuvent être débloquées, diminuées ou

(84) Affaire C-217/88, Commission versus Allemagne, *Jur.*, 1989 (I-2879).

(85) Affaire 266/84, Denkavit France SARL contre Forma, *Jur.*, 1985 (0149).

(86) Affaire C-357/88, Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH contre Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, *Jur.*, 1989 (I-1669).

(87) Affaire 71/87, Etat grec contre NV Inter-Kom Emboriki kai Biomichaniki Epicheirisis Elaion, Liparon kai Trofimon AE, *Jur.*, 1988 (1979).

(88) Affaire C-172/89, Vandemoortele NV contre Commission CE, *Jur.*, 1990 (4677).

confisquées. La réglementation est en effet tellement mal rédigée qu'il se produit des situations où toutes les sécurités sont débloquées alors qu'il n'est pas satisfait aux conditions de livraison; il s'agit là du seul instrument – par analogie – qui permet à la Commission d'appliquer la réduction à la facture finale. La Cour qualifie cette réduction de sanction. A mon avis, c'est une amende financière. La Cour jugea également la sanction en opposition avec le principe de la légalité.

Il ne ressort en tout cas pas de l'aperçu de la jurisprudence que la Communauté, plus particulièrement la Commission européenne, jouisse en aucun cas – dans le cadre des compétences d'exécution – de la compétence de prescrire des mesures adéquates, y compris des sanctions administratives. La jurisprudence est toutefois contradictoire et hésitante. La question relative au caractère punitif de certaines dispositions a reçu une réponse parcimonieuse, sans toutefois en tirer toutes les conséquences juridiques relatives aux principes juridiques généraux et à la protection juridique. La question relative au caractère punitif ou non – au sens de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme – est scrupuleusement évitée. Aucune réponse n'est donc apportée à la question de savoir si la Communauté peut imposer des sanctions à caractère punitif qui vont plus loin que des sanctions réparatrices, comme la caution et la restitution<sup>89</sup>, et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences juridiques.

Nous tenterons d'apporter une réponse à ces deux questions en partant des développements législatifs et jurisprudentiels récents au niveau communautaire.

### **3. Développements législatifs et jurisprudentiels récents dans la Communauté dans le domaine de la sanction administrative**

#### *3.1. Proposition de règlement-cadre*

Il ressort de la discussion relative aux compétences de sanctions administratives de la Communauté et de l'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice qu'un besoin de davantage de systématique se fait ressentir dans cette matière. Cet aspect n'a pas échappé à la Commission européenne. Elle s'est en outre vue confrontée à une pression croissante de la part du Parlement européen et de l'opinion publique afin qu'elle intervienne plus énergiquement contre la fraude communautaire. La Commission

---

(89) VERVAELE, J.A.E. et WIDDERSHOVEN, R.J.G.M., *Bestuurlijke handhaving van visserijreggeving. Een studie naar de relatie tussen EEG-recht en nationale handhaving*, Utrecht, 1991.

européenne se référa à la compétence qui lui a été confirmée par la Cour de Justice d'établir des dispositions en matière de contrôles et de sanctions en vue de l'exécution des arrêtés du Conseil (art. 145(3) Traité CEE), dispositions qui sont nécessaires à une exécution uniforme efficace des prescriptions concernées. La Commission était donc d'avis qu'elle était juridiquement en mesure de conférer d'une manière systématique une forme et un contenu à ces compétences de sanction. Afin de joindre l'acte à la parole, elle a récemment élaboré une proposition<sup>90</sup> visant à circonscrire clairement ses compétences sur le plan du contrôle et de la sanction en matière d'exécution de la politique agricole et piscicole commune. En premier lieu, ce règlement est remarquable parce qu'il est – et je cite l'exposé des motifs – de nature déclaratoire. Ceci signifie que la Commission européenne considère les compétences décrites comme déjà acquises et qu'elle ne doit donc pas attendre l'approbation pour exercer effectivement celles-ci.

Cette proposition de règlement consiste en fait en une régulation de cadre relative aux compétences de contrôle et de sanctions exercées par la Commission européenne (désormais proposition de règlement-cadre). Les compétences reprises sont considérées comme des mesures standard. Ceci signifie que d'autres mesures (contrôles, sanctions) peuvent être établies si le règlement concerné l'exige. Les mesures de contrôle standard peuvent notamment comprendre: le contrôle de la comptabilité, la demande sur place d'informations complémentaires, l'analyse de la production, la prise et la vérification d'échantillons. Les acteurs du marché, tant les personnes physiques que les personnes morales, auxquelles sont imposées par la Communauté des obligations prescrites, ne peuvent refuser le contrôle et doivent tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux espaces et terrains visités. Il est remarquable que ces compétences de contrôle communautaire, qui sont exercées par les fonctionnaires de la CE ou leurs mandataires, sont comparables à celles qui sont élaborées dans l'article 17 du règlement d'exécution connu 17/62<sup>91</sup> relatif à la concurrence déloyale (articles 85 e.s. Traité CEE). Ces compétences de contrôle explicites, qui sont davantage élaborées par la jurisprudence de la Cour de Justice

---

(90) Proposition de règlement du Conseil relatif aux contrôles et aux sanctions applicables dans les politiques communes de l'agriculture et de la pêche, COM (90) 126 def., *J.O.*, 1990, C 137; amendée par COM (91) 378 def. du 25 octobre 1991, *J.O.*, 1991, C 294/17.

(91) Règlement n° 17 du 6 février 1962, *J.O.*, 1962, L 204, modifié à plusieurs reprises depuis.

européenne et complétées sur le plan de la protection juridique, ont manifestement servi d'exemple<sup>92</sup>.

A côté des compétences de contrôle, la proposition contient également une série de dispositions relatives aux compétences de sanction de la Commission européenne. En premier lieu, l'article 4(1) délimite le champ d'application de la proposition de règlement. Les sanctions sont définies comme étant des «mesures qui comportent des conséquences financières ou économiques défavorables pour l'opérateur qui a indûment bénéficié d'un avantage ou qui s'est soustrait à une obligation prévue par la réglementation ou qui refuse l'accès requis ou fait obstacle de toute autre manière à la réalisation des contrôles». Il est clairement établi à propos d'un retrait total ou partiel de l'avantage indûment acquis, du remboursement d'un montant indûment reçu, avec augmentation ou non d'intérêts, et de la confiscation de la caution, établie lors de la demande d'un avantage ou l'obtention d'une avance, qu'il ne s'agit pas de sanctions et qu'ils sont dès lors exclus du champ d'application de la proposition de règlement<sup>93</sup>. L'article 4 contient une liste non limitative des sanctions économique-financières, qui peuvent être prescrites par la Commission aux Etats membres: l'obligation de payer un montant plus élevé que celui indûment perçu, augmenté éventuellement des intérêts (amende); l'exclusion totale d'un avantage reconnu par un règlement communautaire, même si l'acteur du marché n'a reçu qu'une partie seulement indûment (exclusion); le refus ou le retrait de l'avantage pour une période plus longue que celle concernée par l'infraction, s'il ressort des faits que le bénéficiaire n'est pas digne de confiance (sursis ou radiation). Ces formes d'amendes administratives financières font également penser à la compétence d'imposer des amendes en cas d'atteintes aux articles 85 et suivants du Traité CEE, même si ces amendes ne sont pas infligées par la Commission européenne mais par les Etats membres eux-mêmes. La proposition de règlement présente un aspect négligé sur le plan terminologique; selon le Service Juridique de la Commission européenne, il est même établi que les sanctions peuvent même être, le cas échéant, infligées<sup>94</sup> par la Commission et ceci, sur la base de l'article 172 du Traité CEE et dans le cadre des modalités d'exécution. Dans l'hypothèse où ce serait le cas, il s'agit en tout

(92) RIVALLAND, J.-C., Les entreprises face aux pouvoirs d'enquête de la Commission des Communautés européennes, *Actualités Communautaires*, 1991; DEBRUYNE, D., *De grenzen van de onderzoeksbevoegdheden van de Europese Commissie in de mededingingszaken. Een juridische benadering*, Anvers, 1992 et HARDING, C., *European Community investigations and sanctions*, Leicester, 1993.

(93) A ce propos, il importe de remarquer qu'au sujet de la confiscation de la caution, on s'écarte de la jurisprudence de la Cour, qui avait reconnu le caractère de sanction dans des décisions récentes. Voyez supra.

(94) *Jur.* (89) D/4447, document confidentiel.

cas d'ordonnances communautaires contre lesquelles un appel doit être possible devant la Cour de Justice (article 172 du Traité CEE). La proposition de règlement ne le prévoit pas explicitement.

On remarquera également que le règlement ne comprend que peu d'éléments, à côté des prescriptions de contrôle et de sanctions, relatifs aux conséquences juridiques de l'exercice de cette compétence de sanction, notamment sur le terrain de la protection juridique. Dans les considérations, il est renvoyé à la prise en considération des principes généraux de droit, à savoir le principe d'égalité et de proportionnalité. Dans le projet de texte, on retrouve seulement le principe de proportionnalité (art. 4 (2) paragraphe 1).

Pour conclure, il est également important que dans le projet de règlement, l'imposition d'une sanction prescrite suppose un élément subjectif de faute (négligence ou intention), même si la sanction est de nature administrative. En même temps, la possibilité de prendre des sanctions, même s'il n'y a pas d'élément subjectif, n'est pas exclue, si la nature de l'infraction le justifie. Ceci signifie qu'une responsabilité objective fait partie des possibilités (art. 4 (4)). Cette disposition ne procure pas réellement une sécurité juridique et part du principe de faute en tant que principe général de droit en matière de droit administratif de sanction. Cette approche n'est pas non plus en accord avec la jurisprudence actuelle de la Cour de Justice, qui ne considère pas la responsabilité pénale objective comme étant en contradiction avec les principes généraux du droit communautaire<sup>95</sup>.

Dans l'article 5, il est néanmoins renvoyé clairement à la concrétisation de l'article 5 du Traité CEE, à savoir le principe d'assimilation: «Les Etats membres appliquent les sanctions parallèlement à leur obligation de veiller à ce que les infractions au droit communautaire soient punies sur la base de prescriptions nationales adéquates qui, au niveau du contenu et de la procédure, sont analogues à celles qui valent pour des infractions aux prescriptions juridiques nationales de nature et d'ampleur analogues. Il est également confirmé par là que les sanctions prévues par le projet ne sont que des mesures dont l'application se veut minimale, à côté de l'obligation générale de sanction reposant sur l'article 5 du Traité CEE et répondant aux exigences de qualité développées par la Cour de Justice. L'exposé des motifs indique que les Etats membres doivent veiller à ce que les sanctions nationales, qui sont prises parallèlement aux sanctions visées dans le projet, ne soient pas appliquées d'une manière qui serait inconciliable avec le principe «ne bis in idem». Ceci suscite également l'étonnement,

(95) Affaire C 326/88, Hansen en Son I/S, *Jur.*, 1990 (2911).

parce que la Cour n'a pas reconnu comme tel, sur le terrain de la sanction administrative, le principe «ne bis in idem». La Cour a seulement établi que, lors de l'imposition de la deuxième sanction, il fallait tenir compte proportionnellement de la première sanction (régime proportionnel)<sup>96</sup>.

La proposition de règlement-cadre a reçu, en février 1990, l'approbation de la Commission «du Contrôle Budgétaire» du Parlement européen<sup>97</sup>, à la condition qu'il soit tenu compte d'un certain nombre d'amendements<sup>98</sup>. Etant donné les divergences d'opinion entre certains Etats membres et la Commission européenne au sujet des compétences de sanction du Conseil et de la Commission européenne, il n'est pas étonnant que la proposition n'ait pas été bien accueillie par un certain nombre d'Etats membres. Les discussions au sein du Conseil ont d'ailleurs été suspendues lorsqu'il apparut que l'Allemagne avait saisi la Cour de Justice européenne d'une affaire<sup>99</sup> directement liée au contenu de la proposition de règlement-cadre.

### *3.2. La Cour de Justice et les compétences de sanction communautaires (affaire C-240/90)*

L'affaire concernait les sanctions administratives dans les règlements de la Commission, avec des mesures d'exécution en matière de primes pour des producteurs de viande de mouton et d'aide provisoire de revenus pour l'agriculture, en d'autres termes, l'application de la proposition déclaratoire susmentionnée de règlement-cadre. Les règlements<sup>100</sup> ne prévoient pas seulement explicitement la restitution du montant indûment perçu avec supplément, mais également l'exclusion, pour la période de l'année économique suivante, de la réglementation de subsides. L'Allemagne était d'avis que le Traité ne contenait pas de fondement juridique pour l'exclusion, étant donné que celle-ci présente un caractère pénal, et que la restitution avec supplément n'est possible que dans le cadre d'un règlement du Conseil (donc pas par la Commission sur la base d'une délégation

(96) Affaire 14/68, Walt Wilhem e.a. v. Bundeskartellamt, *Jur.*, 1969 (0001).

(97) Voyez Parlement européen, Rapport de la Commission «du Contrôle Budgétaire», Rapporteur P. Price, 8 février 1991, A3-0024/91, 05/DOC-NE/RR/103918.

(98) COM (91) 378 def., *J.O.*, 1991, C 294/17.

(99) Affaire C-240/90, République d'Allemagne contre la Commission des Communautés européennes, non publiée.

(100) Règlement 1260/90 du 11 mai 1990, *J.O.*, L 124/15 et règlement 1279/90 du 15 mai 1990, *J.O.*, L 126/20.

ou de compétences d'exécution)<sup>101</sup>. La Commission était par contre d'avis que la Communauté dispose de la compétence de prescrire des restitutions et des exclusions et qu'elle peut également, dans le cadre des modalités d'exécution, prévoir de telles sanctions administratives. La Commission européenne reconnaît en outre que les amendes administratives exigent une délégation explicite du Conseil<sup>102</sup>.

L'avocat général JACOBS a fait connaître ses conclusions en juin 1992. Il souligne que la Cour, dans sa jurisprudence<sup>103</sup> laisse la possibilité au droit communautaire de prescrire des sanctions administratives. Même le gouvernement allemand reconnaît la compétence en la matière, même s'il juge que la Commission a outrepassé sa compétence dans ce cas. JACOBS estime que la prescription de sanctions est également possible en dehors de la matière relative à la concurrence et qu'il incombe au droit communautaire de déterminer s'il s'agit de sanctions possédant un caractère pénal ou de droit administratif. Ceci signifie que la Commission peut certainement, dans le cadre de ses compétences d'exécution – et en tenant naturellement compte du principe de proportionnalité –, prescrire des sanctions administratives en vue de l'harmonisation dans les Etats membres. Il relève à ce propos que toutes les sanctions dissuasives ne possèdent pas un caractère pénal (avec renvoi aux amendes élevées en matière de concurrence déloyale)<sup>104</sup>. Le raisonnement de JACOBS peut, selon mon avis, essentiellement être critiqué sur ce point. Même s'il incombe en effet au droit communautaire de parachever cette distinction, ce dernier est lié par le respect des droits fondamentaux qui en font intégralement partie. La Commission peut dès lors avoir la compétence de prescrire des sanctions administratives, mais que se passe-t-il si, lors de l'application des critères de la jurisprudence de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, celles-ci ont un caractère pénal? La Commission peut-elle

---

(101) Le détail caustique de l'affaire est qu'en droit interne allemand, cette forme d'exclusion du régime de subside (Leistungsausschluss-Subventionssperre) n'est ni une sanction pénale, ni une Ordnungswidrigkeit, mais une mesure purement administrative. Voyez TIEDEMANN, note au sujet de C-240/90, NJW, 1993, 49.

(102) On peut se demander si le supplément à la restitution ne doit pas être considéré comme amende administrative.

(103) Affaire 50/76, Amsterdam Bulb v. Produktschap voor Siergewassen, *Jur.*, 1977 (0137) et affaire 68/88 Commission v. Grèce, *Jur.*, 1989 (2965).

(104) JACOBS élabore d'ailleurs une typologie de sanctions qui ne correspond nullement à la jurisprudence en vigueur de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Voyez VERVAELE, J.A.E. et WIDDERSHOVEN, R.J.G.M., *op. cit.*; BIJLOOS, A.W.M., *Administratieve boete en artikel 6 EVRM in Nederland*, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, Zwolle, 1989 et BIESHEUVEL, M.B.W., *Artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en uit gemeenschapsrecht*, SEW, 1988, 659.

encore prescrire dans ce cas<sup>105</sup>? JACOBS n'aborde pas explicitement cet aspect, mais il ressort toutefois de son considérant 12 qu'il répondrait positivement à la question.

«Certes, dans son état actuel, le droit communautaire ne confère donc pas à la Commission (ni au Tribunal de première instance ou à la Cour de justice) des fonctions qui seraient celles d'une juridiction pénale. On doit, cependant, remarquer que cela n'empêche pas la Communauté d'exercer des compétences lui permettant, par exemple, d'harmoniser les législations pénales des Etats membres si cela se révélait nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté.»

Le 27 octobre 1992, la Cour a rendu son jugement dans cette importante affaire<sup>106</sup>. La *compétence* de la *Communauté* de prescrire, dans le cadre de la politique agricole commune, des *sanctions administratives* aux Etats membres, sanctions qui doivent être appliquées aux opérateurs économiques fraudeurs, est reconnue par la Cour. La seule condition secondaire que l'article 40 (3) impose à cette compétence est que ces sanctions soient nécessaires pour une application effective de la politique agricole commune. Il appartient au seul législateur communautaire de déterminer les solutions qui sont les plus adéquates en vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. Il est important que la Cour reconnaisse à ce propos qu'il existe un besoin d'harmonisation: «Il convient d'observer à cet égard que, les demandes de subventions étant trop nombreuses pour être soumises à des contrôles systématiques et complets, un renforcement des contrôles est difficilement envisageable. De même, l'application de sanctions nationales ne permettrait pas de garantir l'uniformité des mesures appliquées aux fraudeurs» (consid. 21). La Cour rejette deux importants arguments allemands. En premier lieu, l'argumentation reposant sur l'article 87 du Traité CEE n'est pas d'application, dans la mesure où il s'agit de prescrire et non d'appliquer les sanctions par la Communauté. En deuxième lieu, la Cour établit, malheureusement en l'absence de motivation spécifique, que l'exclusion ne constitue pas une sanction pénale, mais un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante du régime d'aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics communautaires (consid. 26). La Cour établit qu'elle ne doit pas se prononcer dans l'affaire pendante relative aux compétences de la Communauté dans le domaine pénal, étant donné que

(105) Même si la Commission dispose communautairement de la compétence de les prescrire, la question demeure de savoir à quelles exigences de protection juridique doit être soumis l'exercice de cette compétence sur la base de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

(106) Arrêt de la Cour du 27 octobre 1992, République fédérale d'Allemagne contre Commission, C-240/90, non publié. Cf. STESSENS, G., De bevoegdheid van de Europese Gemeenschap tot het vaststellen van sancties: op weg naar een communautair strafrecht?, *Rechtskundig Weekblad*, 1993, 137-153.

les sanctions attaquées ne constituent pas des sanctions pénales. Cette position n'est pas argumentée et est discutable. Dans la perspective de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la question ne porte pas sur le fait de savoir s'il s'agit de sanctions pénales mais si les sanctions concernées, et ceci vaut tant pour le supplément que pour l'exclusion<sup>107</sup>, possèdent ou non un caractère punitif<sup>108</sup> (ont un caractère pénal) et s'il en découle des conséquences pour la reconnaissance et l'exercice de la compétence, dans le cadre de la protection juridique d'application. En évitant cette question cruciale, la Cour a également contourné la question relative aux principes généraux de droit d'application<sup>109</sup>. L'arrêt précise donc que «la Communauté est compétente pour établir des sanctions qui, comme les exclusions (...), vont au-delà de la simple restitution d'une prestation indûment versée» (consid. 29). L'exclusion n'est donc qu'un exemple de sanction possible. On peut en déduire que les sanctions administratives et les astreintes également ne peuvent pas être exclues d'avance des compétences de la Communauté de les prescrire aux Etats membres.

En ce qui concerne les *compétences de sanctions de la Commission européenne*, la Cour établit, conformément à son jugement dans l'affaire Köster<sup>110</sup>, que les dispositions de sanction n'appartiennent pas aux éléments essentiels devant être déterminés par le Conseil dans le cadre de sa délégation, mais qu'ils peuvent être complétés par la Commission en tant que faisant partie des dispositions d'application. La conclusion précise donc: «La commission est compétente pour établir les majorations et les exclusions (...)» (consid. 43). Cette position est également susceptible de critiques. Il importe de se demander si la prescription et l'imposition de sanctions administratives punitives peuvent être considérées comme étant un complément supplémentaire aux compétences d'exécution et si elles n'appartiennent pas aux éléments essentiels de la délégation. Le principe communautaire interne de la légalité est dès lors appliqué simplement dans ce contexte. De cette manière, l'article 4 (1) paragraphe 2 du Traité CEE<sup>111</sup>

(107) L'Allemagne a attaqué sur ce seul point l'exclusion et ce, à tort.

(108) Voyez également SOULARD, C., Rubrique droit communautaire, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1993, 147.

(109) TIEDEMANN, K., *o.c.*, établit que ce conflit entre les principes de base de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et le droit constitutionnel allemand peut entraîner la Cour de Justice à prononcer un 'Solange III' allemand, en d'autres termes, que la Cour constitutionnelle allemande décide que les droits constitutionnels sont insuffisamment garantis dans le droit communautaire et que le droit constitutionnel allemand a, pour cette raison, la priorité sur le droit communautaire.

(110) Affaire Köster, arrêt du 17 décembre 1970, 25/70, *Rec.*, 1161.

(111) L'article 4 (1) paragraphe 2 du Traité CEE détermine que: «Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité».

se vide de son sens. Le fait que le Traité CEE est un traité-cadre et contient un certain nombre de dispositions ouvertes ne signifie toutefois pas que les attributions de compétence peuvent être interprétées de telle manière qu'elles enlèvent toute signification à une disposition communautaire. Dans ce contexte, le problème de l'Etat de droit se pose, sans parler de la légitimation de la souveraineté politique et du déficit démocratique. En ce qui concerne les sanctions à caractère punitif, pénal, il peut être attendu qu'elles répondent à des exigences juridiques étatiques strictes dans les phases législative, exécutive et judiciaire<sup>112</sup>. Sur le plan législatif communautaire, des points d'interrogation peuvent tout au moins être posés à propos de ces sanctions communautaires. Il est d'ailleurs remarquable que le principe de la légalité, qui est interprété de manière stricte par la Cour de Justice en cas d'imposition nationale de sanctions prescrites par le droit communautaire dérivé<sup>113</sup>, n'est pas appliqué par la Cour, lors de l'interprétation des compétences communautaires à prescrire des sanctions dans le droit communautaire primaire<sup>114</sup>.

Je terminerai par deux remarques. La Cour s'en est tenue à une formulation fermée lors du jugement des compétences de sanction de la Commission, contrairement à sa formulation relative aux compétences de sanction de la Communauté; en d'autres mots, elle n'a pas laissé de place aux autres formes de sanction, comme par exemple les amendes et les astreintes. Il ressort de ce qui précède que les compétences de la Commission de prescrire de manière autonome des sanctions, dans le cadre de ses compétences d'exécution, sont plus limitées que celles du Conseil<sup>115</sup>. La différence entre un règlement du Conseil et un règlement de la Commission dans ce domaine a essentiellement une signification politique, à savoir un processus décisionnel au cours duquel les Etats membres ont ou non le dernier mot. Au sein du Conseil, les Etats membres ont beaucoup de possibilités pour freiner les prescriptions de sanctions administratives.

Avec ce jugement, la Cour a opté, dans la lignée des jugements antérieurs, contre le principe *una via*. Le cumul de sanctions nationales et de sanctions communautaires ne pose pas de problèmes. Le principe de l'effet utile et le déficit de sauvegarde occupent en effet tellement de place que la

---

(112) Voyez également SIEBER, U., *Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1991, 517.

(113) Voyez l'Affaire 117/83, Könecke, *Jur.*, 1984 (3291).

(114) Voyez également VOGEL, J., *Die Kompetenz zur Einführung supranationaler Sanktionen*, dans DANNECKER, G., *Die Bekämpfung des Subventionsbetrug im EG-Bereich*, ERA, Trèves, 1993, 170.

(115) Il est par ailleurs remarquable que tant dans les jugements de la Cour de Justice que dans la proposition de règlement-cadre, tout renvoi au concept d'amende est scrupuleusement évité.

problématique ne bis in idem n'est même pas mise à l'ordre du jour. Avec la prescription de sanctions punitives par la Communauté, valant en tant que sanctions minimales, et les obligations de l'article 5, la nécessité croît d'intervenir sur le plan de la régulation en partant du point de vue de la protection juridique et de l'efficacité de la sanction.

### 3.3. *La proposition de règlement des principes juridiques*

Dans l'attente du prononcé dans l'affaire allemande traitée et de la réouverture des négociations à propos de la proposition de règlement-cadre au sein du Conseil, la Commission européenne n'est pas restée inactive. En 1991, la Commission européenne<sup>116</sup> a fait réaliser une étude comparative<sup>117</sup> sur les régimes de sanctions administratives dans les Etats membres et sur l'incidence des sanctions communautaires sur les sanctions nationales<sup>118</sup>. L'objectif était d'examiner s'il existe des différences telles dans les régimes nationaux de sanctions administratives qu'elles compromettent les objectifs communautaires et qu'elles exigent une harmonisation communautaire des sanctions administratives. Dans le rapport de synthèse, il est constaté que les régimes de sanctions administratives dans les Etats membres divergent fortement. Un groupe de pays (Allemagne, Italie, Portugal) connaît le régime des sanctions administratives, fondé sur une législation-cadre spécifique. Un deuxième groupe de pays (France, Belgique, Espagne, Grèce et Pays-Bas) connaît, il est vrai, des sanctions administratives mais ces dernières sont éparpillées dans les lois spéciales, en l'absence d'une loi-cadre qui détermine la forme et le contenu. Pour terminer, un troisième groupe de pays (Irlande, Angleterre et Danemark) ne connaît pas le phénomène des sanctions administratives. En outre, les sanctions et les principes généraux de droit qui y sont d'application divergent fortement dans les Etats membres.

(116) L'étude est réalisée à la demande de la Direction générale du Contrôle Financier (DG XX). Les résultats sont livrés à la DG IV (concurrence), DG VI (agriculture), le Service Juridique et l'UCLAF (Unité de Coordination de la lutte anti-fraude).

(117) DG XX et UCLAF terminent actuellement une étude comparative, à la requête du Conseil des Ministres de la Justice, sur les sanctions pénales dans les Etats membres. DG XXI (douane) a fait réaliser une étude comparative sur les sanctions douanières dans les Etats membres.

(118) Ces études, qui, c'est étonnant, sont presque toutes réalisées par des pénalistes, seront publiées sous peu par la Commission européenne. Jusqu'à présent, deux rapports nationaux ont été publiés distinctement: DELMAS-MARTY, M. et TEITGEN-COLLY, C., *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, 1992; BACIGALUPO, E., *Sanciones administrativas. Derecho español y comunitario*, Madrid, 1991.

Sur la base de ces résultats d'enquête, la Commission européenne a élaboré un projet de règlement<sup>119</sup> qui a pour but de prescrire aux Etats membres le respect d'un certain nombre de principes généraux de droit lors de l'imposition de sanctions communautaires. Il est même question d'une «Partie Générale» pour les sanctions administratives. La Commission européenne a voulu éviter ici la critique selon laquelle elle accordait peu d'importance à la protection juridique. Lors de la rédaction de cette proposition, il a été tenu compte des traditions juridiques des Etats membres en matière de principes généraux de droit, de la jurisprudence de la Cour de Justice dans ce domaine et du droit communautaire en vigueur.

La proposition de règlement des principes de droit prend pour objet une matière très importante mais en même temps très délicate. La question centrale est de savoir quels fondements doivent être d'application lors de l'imposition des sanctions (en vue de l'exécution et de la sauvegarde du droit communautaire). Le projet part d'une répartition tripartite des sanctions: des sanctions pénales véritables, des sanctions administratives préventives et réparatrices et une zone d'ombre de sanctions administratives punitives. Le projet s'adresse à ces dernières parce qu'elles doivent être placées, en ce qui concerne la protection juridique, sur le même pied que le droit pénal en raison de leur caractère punitif. A ce propos, l'exposé des motifs se réfère explicitement à la jurisprudence constitutionnelle de certains Etats membres et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

L'article 1 détermine le champ d'action de la Proposition. Dans la ligne de la proposition de règlement-cadre<sup>120</sup>, les sanctions réparatrices sont exclues. La confiscation de la caution est considérée comme faisant partie des sanctions réparatrices. Les sanctions qui tombent explicitement sous le règlement sont: les amendes; les autres sanctions patrimoniales (astreintes, remboursements avec augmentation dépassant les intérêts, diminution de l'aide après mention fautive ou incomplète); la perte de droits (exclusion d'un avantage ultérieur, perte de la prime en cas de mention partiellement fautive; retrait d'une autorisation en cas de transgression) et les confiscations spéciales. Cette liste est limitative.

Dans les articles 2 et 3, deux principes importants de droit sont prescrits. Le principe *nulla poena sine lege* (principe de la légalité) est déclaré d'application dans l'article 2. Les règlements plus favorables sont

---

(119) Le projet «Proposition de règlement relatif aux principes de fond et de procédure applicables aux sanctions communautaires».

(120) Voyez point 3.1.

appliqués rétroactivement. Les dispositions doivent être rédigées strictement et en faveur du suspect. Les textes doivent par ailleurs être interprétés de telle manière que la *fraus legis*<sup>121</sup> peut être sanctionnée. L'article 3 prescrit le principe de faute. La responsabilité exige l'intention ou la négligence. Ce dernier point doit être prescrit explicitement par la réglementation. L'erreur exclut dans un certain nombre de cas la responsabilité. L'article 4 prévoit également l'exclusion de la responsabilité sur la base de la force majeure et des motifs de justification. La prescription obligatoire du principe de faute est en soi très remarquable. Jusqu'à présent, la Cour de Justice n'a pas reconnu la présence de la faute comme principe général de droit pour la sanction. La faute en cas de violation de la loi ou la responsabilité objective (*strict liability*) existe dans un certain nombre d'Etats membres même dans le droit pénal et n'est pas considérée par la Cour de Justice en contradiction avec les principes généraux du droit communautaire<sup>122</sup>. Toutefois, contrairement à la proposition de règlement-cadre, ce projet ne reprend pas une exception qui reconnaît dans un certain nombre de cas la responsabilité objective.

Le principe de la légalité et le principe de faute sont les seuls principes à être prescrits. La raison pour laquelle les autres principes du droit pénal (droits de la défense) ou les principes de bonne administration (principe d'égalité, principe de confiance, principe de soin) ne sont pas prescrits demeure dans l'incertitude. Les articles 5 à 15 traitent une série de points d'ordre matériel et procédural. La proposition se révéla dès lors boiteuse : d'un côté, la protection juridique, de l'autre, l'application uniforme du droit communautaire. L'impression finale est que le complément d'harmonisation, centré sur plus d'effet utile du droit communautaire, l'emporte sur le besoin de protection juridique.

Les articles 5 à 15 contiennent des dispositions relatives à la tentative, au concours de personnes, à la responsabilité des entreprises et de ceux qui agissent au nom d'une entreprise, aux infractions aux obligations de contrôle, à la lourdeur de la peine, au concours entre les sanctions communautaires et nationales, au cumul des sanctions, à la prescription et à l'application des sanctions communautaires par les Etats membres. En premier lieu, il importe de remarquer que beaucoup de concepts et la terminologie<sup>123</sup> sont empruntés au droit (procédural) pénal et non pas au

(121) Les dispositions CE sont souvent contournées de telle manière que les actes sont conformes à la loi mais qu'ils sont en contradiction avec l'esprit et l'objectif de la réglementation. Dans tous les régimes de droit, la fraude à la loi ou '*Rechtsumgehung*' du droit communautaire n'est pas punissable.

(122) Affaire C-326/88, Hansen en Son, *Jur.*, 1990 (2897).

(123) Il est question d'auteur et d'enquête, de tentative, etc.

droit (procédural) administratif. Pour le droit allemand des *Ordnungswidrigkeiten*, ceci ne pose en effet aucun problème, étant donné l'applicabilité de la procédure pénale, mais pour beaucoup d'Etats membres, ce règlement signifie que leur répartition entre le droit administratif et le droit pénal n'est pas respectée. En deuxième lieu, ces articles comportent des dispositions remarquables. Il semblerait que la qualité fonctionnelle d'auteur et la responsabilité des personnes morales dans le droit pénal néerlandais seraient obligatoires partout en matière de sanctions administratives. Le principe *una via* n'a donc aucune chance ici. Le cumul d'une intervention pénale administrative (punitivité) et d'une intervention pénale est considéré comme admissible à la condition qu'un calcul proportionnel ait lieu lors de la détermination de la sanction. Contrairement à la proposition de règlement-cadre, il n'y a ici aucun renvoi au principe *ne bis in idem*. Pour terminer, ce projet interdit explicitement la tolérance ou le classement d'un fait. Toute politique d'opportunité est exclue, l'obligation de sanction est imposée. Le seul adoucissement consiste à admettre, dans certains cas spéciaux non définis, une sanction minimum plus faible.

En bref, cette proposition est susceptible de beaucoup de critiques. Elle est ambiguë quant à l'objectif et l'intention, elle contient trop de concepts pénaux et prescrit un certain nombre de dispositions d'harmonisation inacceptables. Une protection juridique raisonnable et le respect des principes généraux de droit lors de l'application et de la sauvegarde du droit communautaire sont utiles à tous. Mais cette proposition n'y répond pas. La proposition est par ailleurs beaucoup trop centrée sur l'harmonisation instrumentale.

Le traitement de cette proposition au sein de la Commission ne se déroule pas sans heurts. A la suite du jugement dans l'affaire C-240/90, un groupe de travail interne a été chargé, au sein de la Commission européenne, de l'intégration de la proposition de règlement-cadre et de la proposition relatives aux principes de droit. Etant donné les différences internes et les objectifs divers, cette tâche sera ardue.

#### *3.4. Les nouvelles sanctions administratives dans les secteurs de marché*

En raison des propositions horizontales récentes de règlement, on pourrait perdre de vue que dans les secteurs spécifiques de marché (agriculture et pêche), d'importants développements sont en cours sur le plan des sanctions. Ces réformes sont utilisées en vue de donner davantage de forme et de contenu aux compétences de contrôle et de sanction de la Communauté.

### 3.4.1. Le contrôle intégré en matière de pêche

A la fin de 1992, la politique piscicole décennale en matière de perpétuation et de gestion s'acheva. Après une évaluation<sup>124</sup> critique de la politique de quotas et des mesures techniques, le Conseil a approuvé un nouveau règlement de base<sup>125</sup> et un règlement visant à introduire une réglementation de contrôle en matière de politique piscicole commune<sup>126</sup>. Dans l'exposé des motifs du règlement de contrôle, il est question d'un contrôle intégré et de l'ouverture dans la législation nationale d'un régime de sanctions similaires, progressivement croissantes et dissuasives et de l'harmonisation des sanctions dans les différents Etats membres. L'article 31 (1-3) développe cet aspect concrètement à partir de dispositions de sanctions inédites :

« 1. Les Etats membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées.

2. Les procédures ouvertes en vertu du paragraphe 1 doivent être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

3. Les sanctions résultant des procédures visées au paragraphe 2 peuvent comprendre, selon la gravité de l'infraction :

- des peines d'amendes,
- la saisie des engins et captures prohibés,
- la saisie conservatoire du navire,
- l'immobilisation temporaire du navire,
- la suspension de la licence,
- le retrait de la licence.

Il ressort du fait que la reconnaissance d'une aide a été rendue dépendante du respect des règlements nationaux et communautaires dans le domaine de la pêche que le règlement vise également, à côté de l'harmonisation, la sauvegarde juridique intégrée. Les articles 35 et 36 déterminent ainsi respectivement que les Etats membres et la Commission disposent des compétences de ne plus reconnaître l'aide nationale et/ou communautaire, de la suspendre, de la diminuer ou de la retirer si les règlements ne sont pas respectés. L'article 29 détermine que la Commission peut limiter

---

(124) Report on the revision of the Common Fisheries Policy, SEC (91) 2288 final, 18 décembre 1991; Report on the monitoring aspects on the Common Fisheries Policy, SEC (92) 394 final, 18 mars 1992.

(125) Règlement 3760/92, *J.O.*, 1992, L 389/1.

(126) Règlement 2847/93, *J.O.*, 1993, L 261/1.

le nombre de jours en mer pour certaines catégories de navires. La Commission s'attribue également le droit, dans l'exposé des motifs, de proposer, lors de l'introduction éventuelle d'un système d'autorisations communautaire en matière de pêche, des dispositions relatives à la suspension ou au retrait de ces autorisations en cas de transgression. Ceci a été concrétisé dans une proposition de la Commission<sup>127</sup>.

### 3.4.2. Le contrôle intégré en matière agricole

En raison de la réforme de la politique agricole commune (réforme Mac Sharry), il est question d'un fléchissement des règlements d'aide de marché existants en faveur de davantage d'aide directe de revenus aux producteurs. Jusqu'à présent, la gestion et le contrôle de l'aide étaient en principe de la compétence des Etats membres, qui, étant donné la structure hétérogène des divers règlements d'aide, appliquent des règles divergentes en matière de respect. La Communauté maintient ce principe de base mais le Conseil a prescrit, dans le règlement 3508/92<sup>128</sup>, un système de contrôle harmonisé<sup>129</sup>. Dans le règlement d'exécution 3887/92<sup>130</sup> de la Commission, l'accent est mis sur le fait que les sanctions effectives doivent être prescrites en vue de lutter contre la fraude. A côté de l'article 14, qui détermine que le bénéficiaire de subsides doit, en cas de paiement irrégulier, rembourser ses subsides avec intérêts, les articles 9 à 12 contiennent surtout des dispositions de sanctions punitives extrêmes. L'article 9 contient des dispositions relatives à la demande d'aide «surfaces». Au cas où la surface déclarée excède la réalité, des réductions administratives sont alors faites. Si le surplus est de 2 à 10%, la réduction s'élève alors au double du surplus; si le surplus est de 10 à 20%, la réduction s'élève à 30% du surplus; en cas de surplus de plus de 20%, le droit à l'aide disparaît. S'il est en outre question de fausse déclaration, au cours de laquelle l'agriculteur a agi avec intention ou avec négligence grossière<sup>131</sup>, ce dernier est

(127) COM (93) 496 déf.

(128) Règlement 3508/92 du 27 novembre 1992 établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires.

(129) Quelques amendements remarquables du Parlement européen n'apparaissent pas dans le texte final. Le rapporteur T. WYNN, projet de rapport Commission du Contrôle budgétaire, DOC-NE/PR/211/211849 du 8 septembre 1992, voulait ainsi voir repris deux considérations: la législation nationale doit être harmonisée au profit d'un contrôle effectif et la Commission doit dès lors proposer un fondement juridique adéquat, en concordance avec les réformes de contrôle dans les fonds structurels.

(130) Règlement 3887/92 du 23 décembre 1992 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires.

(131) L'article reconnaît formellement le principe de confiance en tant que motif de justification. L'article 9 (2) paragraphe 4: «Les diminutions susvisées ne sont pas appliquées si, pour la détermination de la superficie, l'exploitant prouve qu'il s'est correctement basé sur des informations reconnues par l'autorité compétente».

exclu de l'aide au moins pour l'année civile en cours. En cas de falsification intentionnelle, l'exclusion pour l'année civile suivante est obligatoire, exclusion non seulement des mêmes règlements d'aide mais également de tous les règlements d'aide tombant sous le règlement 3508/92 et ce, pour une surface qui est égale à celle pour laquelle la demande d'aide a été refusée. L'article 10 prévoit des réductions similaires lors des demandes d'aide «animaux». L'article 11 établit explicitement que ces sanctions n'enlèvent rien aux sanctions additionnelles à un niveau national. Les circonstances qui peuvent être admises par les autorités nationales comme étant des cas de force majeure sont déterminées au niveau communautaire. Ces dispositions de sanctions administratives apparaissent également dans le règlement d'exécution en matière de viande bovine<sup>132</sup>.

Ces sanctions administratives, qui consistent en des restitutions, des réductions importantes et des exclusions sont une application par excellence de la proposition de règlement-cadre horizontal. Il est même permis de se demander, au sujet des réductions ou des ristournes, s'il ne s'agit pas d'amendes déguisées, qui sont prescrites de manière mathématique et qui ne laissent plus aucune liberté de politique au niveau national, si ce n'est par l'application de clauses d'évitement déterminées également au niveau communautaire en matière de force majeure et de confiance ranimée.

Il est remarquable que ces sanctions, qui vont beaucoup plus loin que celles prescrites dans le règlement 2264/84 en matière d'huile<sup>133</sup>, ont été approuvées par le Conseil sans trop de discussions. Et ce, pendant que les discussions relatives à la proposition de règlement-cadre horizontal avançaient laborieusement.

#### 4. Conclusion

La Communauté a lentement mais sûrement conféré une forme et un contenu aux compétences de sanction et ce, même en dehors du domaine de la concurrence. Jusqu'à présent, les actions en justice de particuliers et/ou des Etats membres auprès de la Cour de Justice ont seulement conduit à la confirmation des compétences de sanction, qui consistent essentiellement en des prescriptions de sanctions communautaires aux Etats membres. Il n'est toutefois pas permis d'avancer que la jurisprudence de la Cour esquisse une image claire, tant au niveau du caractère juridique qu'au niveau des limites des compétences de sanction.

(132) Règlement 3888/92, *J.O.*, L 391.

(133) Règlement 2262/84 du 17 juillet 1984 contenant des mesures spéciales dans le secteur de l'huile d'olive, *J.O.*, L 1984 L 208/11.

D'une façon générale, l'achèvement des compétences de sanction peut être réparti en trois étapes. Dans une première phase, les prescriptions de sanction apparaissent de façon non systématique et sous des formes très diverses dans les règlements. Après la répartition en 'familles' et l'élaboration d'un règlement-cadre horizontal, il fut mis fin à cette situation et il est, depuis quelques années, clairement question d'une politique systématique de la Commission, ce qui a suscité l'affaire allemande devant la Cour. Récemment, un troisième pas a été accompli, à savoir l'insertion des prescriptions de sanctions communautaires dans le système de contrôle intégré. Les sanctions deviennent ainsi l'élément final de la chaîne de sauvegarde.

Cette évolution s'est faite progressivement et s'est limitée jusqu'à présent à l'agriculture et à la pêche. Ceci suscite en soi l'étonnement. Le droit douanier est ainsi complètement communautarisé<sup>134</sup> mais le droit de sanction douanier est resté une compétence nationale. Cette situation contraste avec le fait que beaucoup d'infractions sont des transgressions des prescriptions d'importation et d'exportation, qui se produisent par définition aux frontières extérieures de la Communauté et ne dépendent donc pas des Etats membres. Dans le domaine de la douane, contrairement à ceux de l'agriculture et de la pêche, il n'est jusqu'à présent néanmoins pas fait usage des prescriptions de sanctions communautaires. Tout indique cependant qu'une réflexion sérieuse a lieu au sein des cénacles au sujet de l'éventuelle harmonisation du droit de sanction douanier. La question de savoir si cette évolution va également s'imposer sur les terrains politiques où la Communauté ne dispose pas de compétences exclusives demeure sans réponse. Il est pourtant clair que la Communauté utilisera sa compétence d'harmonisation à ce propos. Les directives en matière de délits d'initiés<sup>135</sup> et de blanchiment<sup>136</sup> en sont un exemple explicite. Il n'est dès lors pas exclu que, dans l'avenir, après la mise en place d'une agence de l'environnement, le règlement communautaire en matière d'environnement contienne des prescriptions de sanctions.

Cette évolution nous confronte à des problèmes. En raison du caractère sui generis des sanctions communautaires, il semble que les compétences de sanctions communautaires (excepté les peines d'emprisonnement) soient illimitées. Sur le plan d'un Etat de droit, ceci est complètement inadmissible. Il en résulte en outre une imprécision quant

(134) Règlement 2913/92 du 12 octobre 1992, code des douanes communautaire, *J.O.*, 1992 L 302.

(135) Directive concernant la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés, 89/592, *J.O.*, 1989 L 334.

(136) Directive 10 juin 1991, *J.O.*, 1991, L 166/77.

aux frontières de la protection juridique. Quand les principes de l'article 6 de la Convention des Droits de l'Homme sont-ils d'application? L'augmentation de la sauvegarde administrative dans les Etats membres, sous l'influence également du droit communautaire, conduit aussi à une croissance importante des (possibilités de) collaborations administratives internationales en matière de contrôle et de sanction. L'assistance administrative mutuelle entre les organes administratifs est préférée à l'entraide judiciaire complexe en matière pénale<sup>137</sup>. Des questions se posent également à ce niveau – tant en matière d'opérationnalisation qu'en matière de protection juridique – à propos de l'adéquation entre l'enquête administrative et l'imposition de sanctions punitives d'ordre administratif ou pénal.

En raison de l'intégration européenne croissante, les composantes nationales et communautaires de l'ordre juridique communautaire interfèrent de plus en plus. La sauvegarde n'échappe pas à ce mouvement. Bien que nous ne puissions pas encore parler d'un ordre juridique communautaire en matière de sanctions, il est néanmoins clair que les composantes nationales et communautaires en matière de sanctions s'influencent fortement. Dans ce contexte, il est indiqué d'abandonner la distinction dogmatique entre les sanctions pénales et les sanctions punitives administratives et d'examiner la nature et les conséquences juridiques des compétences de sanction. Il est en effet urgent d'examiner de nouveau la relation entre l'Etat de droit et les sanctions de droit public au sein de l'ordre juridique communautaire et d'analyser si et de quelle manière le modèle d'un Etat de droit, qui forme la base idéologique d'un *ius puniendi* de l'Etat, peut être garanti dans le cadre fédéral européen. Lors d'une prochaine modification du Traité, il est indispensable de travailler en ce sens sur le plan législatif. En attendant, il reste à espérer que la Cour de Justice ne continuera pas à éviter les problèmes juridiques réels.

John VERVAELE,  
Professeur ordinaire à l'Université d'Utrecht  
(Pays-Bas)

Février 1994

(137) Voyez également *The Internal Market after 1992. Meeting the challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the internal market* (Sutherland report).