

# PROCÉDURES COMMUNAUTAIRES : ENQUÊTE ET MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS

par J.A.E. VERVAELE

**E**n adhérant à la Communauté, les Etats membres se sont engagés à prêter une loyale collaboration à l'élaboration et à l'exécution de la politique communautaire telle que définie dans les Traités CE. Cette loyauté communautaire, formulée à l'article 5 du Traité CEE<sup>1</sup>, 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>2</sup>.

Les Etats membres ont en effet maintenu la compétence de la sauvegarde du droit communautaire — norme qui est définie au niveau des Communautés européennes. A l'exception de l'article 87 (2) a, relatif à la concurrence déloyale<sup>3</sup>, le Traité CEE ne prévoit, au niveau de la Communauté, aucune compétence explicite de surveillance, de contrôle ou de sanction tant administrative que répressive. La fonction législative, administrative et judiciaire dans les Etats membres établit les mesures et manières selon lesquelles le droit communautaire est sauvegardé et quelle suite y est réservée. Cela signifie que la CEE dépend des structures nationales, respectivement d'exécution et de sauvegarde, non seule-

- 
1. Art. 5 Traité CEE : "Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité".
  2. J.A.E. Vervaele, "La lutte contre la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres ?", *RDPC*, 1991.569.
  3. Cf. G. Olmi, "La sanction des infractions au droit communautaire", in *Droit communautaire et droit pénal*, Milan, 1981. 167 ; C. Harding, "The use of fines as a sanction in EEC competition law", *Common Market Law Review*, 1986. 71, et G. Dannecker et J. Fischer-Fritsch, *Das EG-Kartellrecht in der Bussgeldpraxis*, Cologne, 1989.

ment pour l'exécution, mais aussi pour la surveillance, le contrôle et la sanction.

Le fait que l'obligation de mise en œuvre 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. En premier lieu, il existe au niveau de la Communauté un système de contrôle externe, qui est exercé par le Parlement européen et la Cour des comptes européenne. Le Parlement européen, notamment la Commission des affaires juridiques et des droits du citoyen ainsi que la Commission du contrôle budgétaire, prête une grande attention au respect du droit communautaire. La Commission européenne remet également au Parlement européen un rapport annuel ayant trait au contrôle de l'application du droit communautaire. La Cour des comptes européenne doit, en vertu de l'article 206 du Traité CEE, examiner les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté, et à cette occasion veiller tant à la légalité et à la régularité des recettes et dépenses qu'à la bonne gestion financière. La Cour des comptes dispose en outre de la compétence d'exercer le contrôle sur l'emploi des ressources communautaires (subventions, interventions, etc.), même si celles-ci sont utilisées par des organisations non communautaires.

Deuxièmement, la Commission européenne vérifie la façon dont les Etats membres font respecter le droit communautaire et remplissent l'obligation de sauvegarde selon ce qu'on appelle le système de contrôle interne. L'article 155 du Traité CEE fournit expressément un fondement juridique général :

“En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du Marché commun, la Commission

— “veille à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,

— (...)

— “exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit”.

Ce dernier point est précisé au troisième tiret de l'article 145 du Traité CEE :

“En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent Traité et dans les conditions prévues par celui-ci

— (...)

— “le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines

modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution (...)"

En pratique, la compétence d'exécution de la Commission européenne revient, dans les lignes générales, à ceci :

a) elle prend l'initiative d'établir des règles qui doivent être appliquées par les Etats membres, en présentant au Conseil des propositions de règlements ou de directives ;

b) elle veille ensuite à leur application par les Etats membres (ou par les instances désignées par les Etats membres) puisque ceux-ci sont invités à envoyer des rapports dans la forme prescrite et aux dates demandées ; elle peut également participer aux contrôles qui sont effectués par les Etats membres ;

b) elle consigne les montants totaux remis par les Etats membres quant à toutes les actions qu'ils ont entreprises, et exerce les contrôles qu'elle juge nécessaires au cas par cas.

Le contrôle interne comprend deux aspects : d'une part, la Commission européenne prescrit des obligations de contrôle aux Etats membres et leur impose des obligations de faire rapport, d'autre part, la Commission européenne dispose de compétences de contrôle. Le droit communautaire ne contient aucune réglementation générale quant aux compétences de contrôle de la Commission européenne. Celles-ci ont augmenté avec les années et se sont insérées dans des secteurs spécifiques de marché. En raison de cette évolution, les compétences de contrôle ne sont pas partout identiques et une discussion par secteur est nécessaire. Chaque secteur général (ressources propres, dépenses agricoles, fonds structurels) comprend une législation communautaire dérivée à ce sujet ; les compétences de contrôle de la Commission européenne sont spécifiquement remplies pour certaines organisations de marché (par exemple huile d'olive et viticulture).

Dans une première partie, nous approfondirons le système de contrôle interne. Il sera d'abord procédé à l'examen des dépenses agricoles, parce que la première réglementation de contrôle, et la plus poussée, a été arrêtée pour cette partie de la politique CE. Seront ensuite examinées les recettes de la CEE, notamment les ressources propres et la TVA. L'analyse du système de contrôle interne se conclut avec les dépenses en matière de fonds structurels. Dans la deuxième partie, il sera question de la problématique des compétences de sanction de la Communauté.

Nous n'aborderons pas explicitement, lors de la discussion des compétences tant de contrôle que de sanction, les compétences relatives au respect des règles en matière de concurrence (art. 85-

90). Elles ne seront mentionnées que dans la mesure où ces compétences spécifiques de contrôle et de sanction (amendes et astreintes) dont la Commission dispose, et qui sont prévues dans le Traité CEE lui-même, sont des sources de référence et d'inspiration pour les compétences de contrôle et de sanction dans d'autres matières communautaires.

## I. "CONTRÔLE INTERNE"<sup>4</sup>

### 1. *Fraude dans les dépenses : politique agricole commune*

#### 1.1. Réglementation générale

En ce qui concerne le contrôle des dépenses agricoles, outre le fondement juridique général (art. 155 du Traité CEE combiné avec art. 145 du Traité CEE), un autre fondement spécifique a également été prévu à l'article 43 du Traité CEE. La politique agricole commune est financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), et ce sur la base d'avances aux organisations des Etats membres. Les organisations dans les Etats membres qui exercent la politique agricole commune sont contrôlées *a posteriori*. Une application non conforme de la politique agricole commune peut avoir deux raisons. Il peut apparaître, lors de l'apurement des comptes, que l'Etat membre n'a pas exercé la politique agricole commune conformément au droit communautaire. Deuxièmement, des fraudes peuvent être commises par les opérateurs économiques ("usage irrégulier"). C'est pourquoi un système de contrôle interne des dépenses agricoles est prévu, où une partie de la responsabilité est élaborée entre la Commission et les Etats membres pour la sauvegarde de la politique agricole commune.

En 1970, le premier règlement de base a consacré un contrôle interne de la politique agricole commune<sup>5</sup>. L'article 8 détermine les obligations de mise en œuvre par les Etats membres. L'alinéa 1 prescrit que les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires destinées à contrôler une exécution effective et régulière,

4. Cette partie constitue une version élargie d'un chapitre de J.A.E. Vervaele, *Fraud against the Community. Need for an European fraud legislation*, Deventer, Kluwer, 1992. Pour les lecteurs francophones : cf. J.A.E. Vervaele, "La Communauté économique européenne face à la fraude communautaire. Vers un "espace pénal communautaire ?", *RSC*, 1990, 29, et J.A.E. Vervaele, "La lutte contre la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres ?", préc. note 2.

5. Règlement, n° 729/70, *JO*, 1970, L 94/15.

à prévenir et poursuivre les irrégularités et à réclamer la récupération des montants en jeu dans l'affaire en cause. Il y est établi expressément que ces mesures sont prises conformément aux dispositions législatives et administratives nationales. Les Etats membres ont le devoir d'informer la Commission des mesures prises et de l'état des procédures administratives et judiciaires. Est important le fait que l'on ait prévu expressément à l'article 8, deuxième alinéa, une réglementation quant à la responsabilité financière en cas de non-récupération des montants indûment payés : "A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des Etats membres".

L'article 9 traite des compétences de contrôle de la Commission. Les agents de la Commission reçoivent compétence pour effectuer eux-mêmes des contrôles sur place dans l'Etat membre afin de vérifier si la pratique administrative est conforme au droit communautaire ou si la comptabilité des transactions est tenue à jour et si les conditions liées aux transactions sont respectées et contrôlées. La Commission doit toutefois informer préalablement l'Etat membre d'une telle inspection et celui-ci doit prendre toutes les mesures rendant cette inspection possible. D'autre part, la Commission peut également demander à l'Etat membre une enquête administrative. S'il satisfait à cette demande, un représentant de la Commission peut participer à l'enquête.

Lors de l'exécution pratique de cette réglementation, la Commission s'est très vite rendue compte que cette structure de contrôle interne présente des lacunes concernant des points essentiels à la mise en place d'une politique antifraude. La collaboration entre les Etats membres et la CEE ne coule pas de source. Les Etats membres restent très réservés quant aux informations fournies, de sorte que la Commission est insuffisamment informée de la quantité, de la nature et des conséquences financières de la fraude. En 1972, la Commission était déjà parvenue à faire approuver par le Conseil un règlement beaucoup plus sévère, spécifique au contrôle de la fraude<sup>6</sup>. L'article 2 de ce règlement oblige les Etats membres à indiquer quels sont les services de l'autorité ou organismes nationaux qui sont spécifiquement compétents dans la lutte contre la fraude agricole. Sur la base de l'article 3, les Etats membres doivent rédiger des états trimestriels indiquant les irrégularités qui sont constatées dans un acte de constat administratif ou judiciaire. Ces rapports doivent traiter

---

6. Règlement n° 283/72, JO, 1972, L 36/1.

explicitement des dispositions transgressées, de la nature et de l'importance de la dépense, de l'organisation commune de marchés et des produits intéressés, du moment et des pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité, de la façon dont et par qui l'irrégularité a été constatée, des conséquences financières qui en découlent et des possibilités de récupération. Des états trimestriels doivent également être remis quant à l'évolution et au résultat des procédures administratives et judiciaires en vue de la récupération, y compris les motifs d'abandon ou d'absence de poursuites. Si la Commission soupçonne que des irrégularités ont été commises, elle peut dorénavant, sur la base de l'article 6, non seulement demander, mais aussi contraindre l'Etat membre à procéder à une enquête administrative<sup>7</sup>, à laquelle elle peut elle-même participer. En cas de résultat positif, l'Etat membre est dorénavant tenu d'ouvrir une procédure administrative ou judiciaire formelle. Ce règlement de 1972 n'a pas été bien accueilli dans tous les Etats membres et la Commission s'est même vue contrainte d'invoquer l'article 169<sup>8</sup> contre la Belgique et l'Italie<sup>9</sup> aux fins d'inciter ces Etats membres à respecter le règlement.

A partir de 1973, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) a créé une "Mission extraordinaire de contrôle (MEC). Cette "Commission spéciale de contrôle", composée de hauts fonctionnaires des Etats membres et de la Commission, a effectué durant cinq ans une enquête sur la fraude dans des secteurs spécifiques de l'agriculture. Sur la base de ses recommandations une importante directive<sup>10</sup> est entrée en vigueur en 1977, qui contraint les Etats membres à contrôler *a posteriori* les documents commerciaux des entreprises qui ont reçu des montants ou qui en sont redevables au FEOGA. Ces contrôles complètent les contrôles *a priori*, donc antérieurs à la conclusion de la transaction, et doivent être poursuivis d'une manière telle qu'il soit possible d'établir, grâce à un examen de tous les documents commerciaux pertinents, si les transactions ont aussi été effectivement menées, et ce conformément aux règlements communautaires en vigueur. La directive impose le nombre minimum d'entreprises à contrôler annuellement, ne pouvant notamment pas être moindre que la moitié du nombre des entreprises dont les

- 
7. Le règlement n'a pas accordé à la Commission la compétence d'introduire une procédure judiciaire nationale.
  8. L'article 169 du Traité CEE dispose : "Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations".
  9. C. Flaesch-Moulin, "La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire", *Cahiers du droit européen*, 1983. 422.
  10. Directive n° 77/435, JO, 1977, L 172/17.

transactions avec le FEOGA ont été supérieures à 100 000 écus durant l'année précédant celle du contrôle (art. 2, al. 2). L'Etat membre est libre de décider de l'ampleur et des fréquences de ces contrôles, mais doit toutefois veiller à un contrôle représentatif de la répartition des entreprises selon leur importance financière dans le cadre du FEOGA (art. 2, al. 1). En outre, la directive invite les Etats membres à prendre les mesures juridiques appropriées afin que, en cas de constatation d'irrégularités au détriment du FEOGA, les dispositions nationales relatives à la saisie des documents commerciaux puissent être appliquées.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1990 cette Directive n° 77/435 a été remplacée par un Règlement qui augmente surtout la fréquence du contrôle (art. 2)<sup>11</sup>. Après une période transitoire de deux ans doit être contrôlée la moitié au moins des entreprises dont les transactions avec le FEOGA ont été supérieures à 60 000 écus durant l'année précédant celle du contrôle. Doivent en tout cas être contrôlées les entreprises qui dépassent durant cette période les 200 000 écus et qui n'ont pas été contrôlés durant la période précédente. Par ailleurs les Etats membres sont maintenant également tenus de présenter, pour approbation, leurs programmes de contrôle à la Commission. Ces programmes mentionnent le nombre d'entreprises qui seront contrôlées et leur répartition par secteur de marché, compte tenu des intérêts y impliqués. Sont en outre explicités les critères de gestion qui ont été retenus lors de l'établissement du programme. D'autre part, chaque Etat membre doit disposer, pour le 1<sup>er</sup> janvier 1991 au plus tard, d'un service spécifique chargé de l'exécution de ce règlement. Ce service doit être indépendant, quant à son organisation, des services ou divisions chargés du paiement des montants ou des contrôles les précédant.

Un Règlement a été approuvé au Conseil de l'agriculture des 12 et 13 février 1990, suivant lequel il y a dorénavant lieu de procéder au contrôle physique d'au moins 5 % des exportations où il peut être question de restitution<sup>12</sup>. Cette obligation de 5 % vaut par année de calendrier, et ce pour chaque secteur de production et tous les bureaux douaniers. La Commission a annoncé sa volonté d'inscrire cette condition de contrôle physique de 5 % dans tous les règlements agricoles, ce qui constituerait donc une extension aux règlements d'intervention et de soutien et au soutien de production. Par ailleurs, la Commission a formulé son intention de ne pas payer au prorata si ce pourcentage n'est pas atteint<sup>13</sup>. En

11. Règlement n° 4045/89, JO, 1989, L 388/18.

12. Règlement n° 386/90, JO, 1990, L 42/6.

13. En ce qui concerne les restrictions à l'exportation, des directives auraient déjà été approuvées par la Commission européenne. Cela résulte des réponses de la

d'autres termes, la Commission songe à imposer des sanctions financières et administratives aux Etats membres lorsque ceux-ci ne satisferaient pas à cette obligation concrète de l'accord.

Enfin, en 1991, un nouveau Règlement de contrôle important est entré en vigueur afin de renforcer sensiblement la collaboration entre la Commission et les Etats membres pour la mise en œuvre du droit communautaire<sup>14</sup>. Ce règlement supprime le Règlement de contrôle n° 283/72. L'obligation des Etats membres de fournir un état à la Commission est accentuée. Les obligations relatives aux états, déjà prévues aux articles 2 et 3 du Règlement de contrôle n° 283/72<sup>15</sup>, sont reprises et complétées des états relatifs à la date à laquelle est fournie la première information permettant de soupçonner l'existence d'une irrégularité ainsi qu'à la source des renseignements ; éventuellement des Etats membres et pays tiers impliqués et de l'identification des personnes physiques et morales impliquées dans l'affaire (art. 3). Les renseignements se limitent aux irrégularités portant sur des sommes de 4.000 écus et plus, à moins que la Commission ne les demande expressément (art. 12 (1)). L'article 4 prévoit un rapport d'urgence, destiné aux autres Etats membres et à la Commission européenne, concernant les irrégularités constatées ou soupçonnées dont il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets très rapides en dehors du territoire, ou celles révélant une nouvelle pratique frauduleuse.

Dans le courant des deux mois suivant chaque trimestre, les Etats membres informent également la Commission des procédures entamées à la suite des irrégularités communiquées en application de l'article 3, ainsi que des changements significatifs intervenus dans ces procédures, notamment : les montants des récupérations effectuées ou attendues ; les mesures conservatoires prises par les Etats membres pour sauvegarder la récupération des montants indûment payés ; les procédures administratives et judiciaires entamées en vue de la récupération des montants indûment payés et de l'application de sanctions ; les raisons de l'abandon éventuel des procédures de récupération et l'abandon éventuel des poursuites pénales (art. 5). Il y est stipulé expressément que les Etats membres informent la Commission des décisions administratives ou judiciaires relatives à l'abandon de ces procédures ou des éléments essentiels. Plus, même, si la récupération est abandonnée, le texte énonce que "dans la mesure du possible la Commission en est informée avant qu'une décision intervienne". En bref, la Commission européenne espère ainsi avoir un aperçu

---

Commission européenne au rapport spécial 2/90 relatif à la gestion et au contrôle des restitutions à l'exportation, *JO*, 1990, C 133, p. 58.

14. Règlement n° 595/91, *JO*, 1991, L 67/11.

15. Préc. note 6.



de l'évolution de la procédure administrative et judiciaire relative aux irrégularités et aux fraudes, allant de l'instauration de procédures, de saisies-confiscations, jusqu'à l'abandon ou la clôture de la procédure. Cette obligation d'état très poussée pose néanmoins quelques problèmes. Comment un Etat membre peut-il informer la Commission des éléments essentiels d'une décision de classement sans suite prise par le ministère public ou d'une décision de transaction émise par les autorités douanières ? Cela signifie-t-il que la décision doit être motivée et que cette motivation doit être communiquée ? Tout ceci n'est pas innocent, car l'article 5 (2) dispose expressément :

“Lorsqu'un Etat membre estime que la récupération totale d'un montant ne peut pas être effectuée ou attendue, il indique à la Commission, à l'occasion d'une communication spéciale, le montant non récupéré et les raisons selon lesquelles ce montant est, à son avis, à la charge de la Communauté ou de l'Etat membre. Ces informations doivent être suffisamment détaillées pour permettre à la Commission de prendre une décision sur l'imputabilité des conséquences financières, conformément à l'article 8, alinéa 2, du Règlement n° 729/70 (...)”<sup>16</sup>.

En d'autres termes, ces informations tendent à déterminer si des irrégularités ou des négligences sont dues à des services ou organismes des Etats membres et si les conséquences financières sont finalement à charge des Etats membres.

L'article 6 traite des compétences d'enquête des euro-inspecteurs. Lorsque la Commission estime que des irrégularités ont été commises dans un ou plusieurs Etats membres, elle en informe le ou les Etats membres concernés qui procède(nt) dans les meilleurs délais à une enquête, à laquelle des agents de la Commission peuvent participer. Le concept d'“enquête” est défini (art. 6 (2)) comme “tous les contrôles, vérifications et actions entrepris par des agents des administrations nationales dans l'exercice de leurs fonctions et visant à établir l'existence d'une irrégularité, à l'exception des actions entreprises sur demande ou sous l'autorité directe de l'autorité judiciaire”. Toutefois la direction de l'enquête reste en permanence entre les mains des agents de l'Etat membre. Les agents communautaires ne peuvent pas exercer de leur propre initiative les compétences de contrôle qui sont attribuées aux agents nationaux ; toutefois, ils ont accès aux mêmes locaux et documents que les agents nationaux.

D'une part, ce règlement répond à la critique souvent entendue selon laquelle les Etats membres doivent supporter financièrement leurs efforts antifraude et qu'en conséquence des Etats

16. Préc. note 5.

membres actifs subissent un préjudice financier. Pour y faire face, l'article 7 dispose que l'Etat membre peut retenir 20 % des montants récupérés au profit du FEOGA. En outre, la Commission européenne finance dorénavant également les frais de justice et de procédure si des procédures sont introduites à sa demande par les autorités compétentes d'un Etat membre en vue de la récupération de montants indûment payés, même si les procédures n'ont pas abouti.

## 1.2. Réglementation de marché sectorielle

A côté de la réglementation générale de contrôle en matière de dépenses agricoles dans le cadre du FEOGA, il existe également des règles de contrôle spécifiques, élaborées par secteur de marché.

Un des premiers secteurs au sein duquel une inspection de contrôle communautaire a été élaborée concerne la politique communautaire en matière de pêche. En 1982, un système de contrôle systématique<sup>17</sup> a été construit, à l'occasion duquel on a créé pour ainsi dire *sub silentio*<sup>18</sup> un organe de contrôle communautaire pour les affaires de pêche, qui a pour objectif de veiller sur la pratique nationale en matière de surveillance et de recherche. *Sub silentio*, parce que dans la réglementation de contrôle il n'est nulle part fait mention d'un organe de surveillance communautaire, mais de "fonctionnaires de la Commission" qui peuvent prendre part à l'enquête administrative nationale. La réglementation demeure vague quant à leurs tâches et compétences. Les euro-inspecteurs ne peuvent intervenir qu'à la suite d'un avis préalable, ils n'ont pas le droit d'effectuer des contrôles sur des personnes particulières et de dresser procès-verbal. Ils accompagnent les inspecteurs nationaux, qui demeurent responsables en tout temps. Les objectifs sont formulés dans le Dix-Huitième Rapport relatif aux travaux de la Communauté : 1) effectuer des enquêtes en mer et dans les ports de pêche quant à l'adaptation des procédures de contrôle nationales ; 2) participer aux enquêtes administratives en matière d'irrégularités commises dans les Etats membres, qui peuvent éventuellement conduire à des procédures de jugement. L'Euro-Inspection, où travaillent actuellement une vingtaine d'inspecteurs, a été mise en service en 1983. Dans le Règlement n° 2241/87, qui a remplacé le précédent, le contrôle communau-

17. Règlement n° 2057/82, JO, 1982, L 220/1.

18. Règlement n° 2241/87, JO, 1987, L 207/1.

taire sur la mise en œuvre nationale est formellement abordé au Titre IV. L'article 12, § 3 et 4 (a), est conçu comme suit :

“3. Afin d'assurer le respect du présent règlement par les Etats membres, la Commission peut vérifier sur place son application, en liaison avec les services nationaux compétents.

“4.a) A cette fin, les fonctionnaires mandatés par la Commission peuvent assister, dans la mesure jugée nécessaire par la Commission, aux opérations d'inspection et de contrôle effectuées par les services nationaux. La Commission établit des liaisons appropriées avec les Etats membres pour élaborer, dans toute la mesure du possible, un programme d'inspection et de contrôle mutuellement acceptable. Les Etats membres coopèrent avec la Commission pour lui faciliter l'accomplissement de sa tâche”.

L'euro-contrôle est apparu comme une riche source d'informations pour la Commission et s'est développé en tant qu'élément essentiel de l'exécution de la politique communautaire en matière de pêche. Les Pays-Bas ont été ainsi confrontés, en 1986, à un rapport extrêmement critique portant sur l'effectivité de la mise en œuvre néerlandaise<sup>19</sup>. Il en ressortait que les instances communautaires avaient constaté un surplus de pêche (qui s'élevait, pour certaines sortes de poissons, à 200 %) et des manipulations dans l'enregistrement des prises, dans les rapports établis pour Bruxelles, et dans les fermetures obligatoires de la saison de pêche. Beaucoup de données avaient fait surface lors des activités de contrôle des euro-inspecteurs qui accompagnaient le service spécial d'inspection néerlandais.

L'expérience faite dans le domaine de la mise en œuvre de la politique en matière de pêche a été implantée par la Commission dans d'autres secteurs économiques et sa construction a été poursuivie. On relève à ce propos que la régulation devient plus explicite dans le cadre de l'élaboration de l'Euro-Inspection. Dans un règlement récent du Conseil, contenant des mesures générales relatives aux contrôles dans le secteur viticole, il est établi clairement dans les considérations que, étant donné les fraudes graves qui ont été commises dans ce secteur, l'intervention de fonctionnaires communautaires chargés des contrôles viticoles doit être perçue comme une absolue nécessité en vue de pouvoir veiller à une adaptation uniforme des prescriptions et à l'apport d'une aide efficace à leurs collègues dans les Etats membres<sup>20</sup>. C'est pour ces raisons que le Titre III du Règlement prévoit une structure de contrôle communautaire, consistant en une équipe de fonction-

19. Je cite ici le rapport de Lord O'Hagan, fait au nom de la Commission des affaires juridiques et des droits du citoyen du Parlement européen, doc. A2-162/85, 1985-1986.

20. Règlement n° 2048/89, JO, 1989, L 202/32.

naires spécialisés de la Communauté. Les contrôleurs ont pour tâche de collaborer avec les instances compétentes des États membres, en vue de veiller à une adaptation uniforme de la réglementation viticole, notamment en matière de contrôle de son respect. Les contrôleurs spécialisés de la Commission peuvent participer aux contrôles qui sont mis en œuvre par les instances compétentes des États membres. La Commission peut également inviter les instances de contact des États membres à effectuer des contrôles auxquels ses contrôleurs spécialisés peuvent participer. Lors de l'exécution de leurs tâches, les contrôleurs spécialisés de la Commission jouissent d'un certain nombre de compétences et de droits qui sont énumérés : ils ont accès aux espaces des entreprises viticoles, aux entrepôts et aux moyens de transport ; ils peuvent établir un inventaire ; ils ont un droit de regard sur la comptabilité et peuvent faire des copies. Ils ne peuvent pas — contrairement aux fonctionnaires de contrôle nationaux — prélever des échantillons et appliquer des mesures conservatoires. Les contrôleurs de l'État membre ont en effet toujours en charge la direction de tous les contrôles. A côté d'un titre distinct relatif à la collaboration horizontale entre les États membres, l'article 11 précise également que la Commission jouit de la compétence en vue de coordonner certaines activités de contrôle au-delà des frontières. Il est également important de relever que l'article 14 aborde de manière spécifique le secret et la preuve. La législation nationale relative au secret professionnel et commercial est applicable. Les données peuvent être utilisées lors de la recherche et de la poursuite. De plus, les données des autres États membres ou des contrôleurs communautaires doivent avoir la même valeur de preuve que les données des États membres eux-mêmes, et ce dans les domaines d'application de la directive. Il faut toutefois relever qu'il s'agit ici de la valeur de preuve dans le cadre du contrôle et de l'enquête administratifs.

Un pas supplémentaire a consisté en l'élaboration d'une tâche de mise en œuvre, partagée entre les États membres et la Commission européenne. Dans un certain nombre de secteurs de marché la Commission européenne participe aux activités nationales de mise en œuvre. Cette participation peut consister en un appui financier et/ou logistique ou en l'imposition d'une obligation d'ériger un service de recherches pour un secteur de marché déterminé. La Commission a accompli ce cas dans le secteur des huiles. Il ressort de toute évidence des considérations du nouveau Règlement<sup>21</sup> que la structure de contrôle des États membres concernés ne concorde pas suffisamment avec la mise en

---

21. Règlement n° 2262/84, JO, 1984, L 208/11.

œuvre effective de la réglementation communautaire correspondante. Le règlement oblige les Etats membres à ériger un service de contrôle spécifique et autonome pour ce secteur économique et fixe également les tâches du service de contrôle. La Commission cofinance sa mise en place et son fonctionnement, mais le service de contrôle fonctionne sous la souveraineté nationale. L'article 2 impose l'obligation d'appliquer les sanctions adéquates en cas d'irrégularités dans le domaine des aides à la production et l'article 3 détermine ce que ces sanctions doivent impliquer de façon minimale. Il s'agit d'une série de sanctions administratives. En outre, l'article 4 contient l'obligation de retirer l'autorisation pour une période d'une à cinq saisons de vente dans l'hypothèse où certaines irrégularités auraient été commises par des organismes de producteurs ou des fabriques d'huiles. Les Etats membres producteurs ont adapté leur législation et leur structure administrative dans ce sens. L'Italie a ainsi érigé le service Agecontrol<sup>22</sup> et a prévu des sanctions pénales spécifiques en cas de fraude portant sur les sommes d'argent de nature communautaire du FEOGA, sanctions qui peuvent être appliquées indépendamment des sanctions administratives. La Commission propose également une procédure au sein de laquelle les services de recherches compétents en matière viticole seraient obligés de s'assister directement entre eux et de fournir une assistance à la Commission. La Commission planifie aussi annuellement une réunion avec les représentants des services d'inspection nationaux.

## 2. *Fraude sur les recettes : ressources propres et TVA*

Le droit communautaire prévoit ici également une base juridique complémentaire spécifique, notamment l'article 209 du Traité CEE. La décision relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés date du 21 avril 1970<sup>23</sup>. Le principe en est qu'il revient aux Etats membres, qui doivent à cette fin prendre toutes les mesures nécessaires, de fixer et de percevoir toutes les ressources propres conformément à leurs dispositions législatives et administratives nationales. Ces montants doivent être mis à la disposition de la CEE. En d'autres termes, les autorités fiscales et douanières nationales sont responsables du recouvrement et d'un

22.. Loi 898/86, *Gazetta Ufficiale*, 11 nov. 1987.

23. Décision ressources propres JO, 1970, L 94. Cf. aussi G. Isaac, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, 1989, et D. Strasser, *Les finances de l'Europe*, Paris, 1990.

contrôle effectif. Le Règlement de 1971 portant application de cet arrêté prévoit un système de contrôle interne, avec néanmoins de mini-compétences pour la Commission<sup>24</sup>. L'article 14 prescrit en effet sans ambages que les Etats membres procèdent aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à la disposition des ressources propres. La Commission peut uniquement demander à être impliquée dans ces contrôles ou demander des contrôles complémentaires qui sont effectués par les Etats membres. Le système de contrôle spécifique pour les ressources propres est établi en 1974<sup>25</sup>. Ce système de contrôle n'est pas d'application pour les ressources TVA, mais pour les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et sucriers). Il est expressément stipulé à l'article 2 que les contrôles sont effectués par les services, organismes ou autorités nationaux. Il résulte d'un certain nombre de dispositions que la participation des agents de la Commission à ces contrôles nationaux peut sembler problématique. C'est ainsi qu'est nécessaire un contact préalable entre l'Etat membre impliqué et la Commission pour fixer les modalités de participation. Les agents de la CEE doivent en outre se comporter selon les règles et usages qui s'imposent aux fonctionnaires des Etats membres et ne peuvent avoir des contacts avec les redevables que par l'intermédiaire des fonctionnaires nationaux.

Le Règlement de base de 1971 a été remplacé en 1977<sup>26</sup>. Dans le nouveau Règlement de base, les obligations de mise en œuvre par les Etats membres et les compétences de contrôle de la Commission sont encore une fois énumérées. L'article 4 prévoit que les Etats membres doivent soumettre à la Commission une liste des services ou organismes responsables de la constatation des ressources propres, avec information spécifique de leurs statut et compétences. L'Etat membre est également obligé de tenir une comptabilité des ressources propres, de la spécifier selon la nature des ressources et d'envoyer mensuellement à la Commission un aperçu de cette comptabilité (art. 3). Chaque année, les Etats membres doivent soumettre à la Commission un rapport relatif à la constatation et aux contrôles des ressources propres (art. 5). Les compétences de contrôle de la Commission sont déterminées à l'article 18. Le point de départ reste, et ceci n'est rien d'autre

24. Règlement n° 2/71, *JO*, 1971, L 3/1-6. Ce règlement a été remplacé par le Règlement n° 165/74, *JO*, 1974, L 20/1-3, et le Règlement n° 2891/77, *JO*, 1977, L 366/1. Par la Décision n° 85/275, *JO*, 1985, L 128, le pourcentage TVA a été augmenté de 1 % à 1,4 % de la base imposable, et par la Décision n° 88/376, *JO*, 1988, L 185/24, complété d'une taxe PNB.

25. Règlement n° 165/74, *JO*, 1974, L 20/1-3.

26. Règlement n° 2891/77, *JO*, 1977, L 336/1.

qu'une confirmation du Règlement de base de contrôle de 1974 encore valable, que les Etats membres procèdent aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à la disposition des ressources propres. La compétence de la Commission reste limitée à une demande contraignante adressée à un Etat membre d'effectuer un contrôle complémentaire, auquel un agent de la Commission peut participer.

Quant aux ressources TVA, il a été stipulé pour la première fois en 1977, dans un Règlement relatif au système des ressources propres de la TVA, que le système de contrôle prévu par le Règlement de base de 1974 est également applicable au contrôle sur les recettes TVA (art. 12, § 2)<sup>27</sup>. L'article 10 prévoit également l'obligation pour les Etats membres d'adresser des rapports annuels de TVA à la Commission, et l'article 12, paragraphe 1, permet à la Commission d'effectuer des vérifications sur place, en collaboration avec les autorités nationales compétentes.

En comparaison avec la réglementation relative aux fraudes dans le secteur des dépenses agricoles, la Commission semble ainsi disposer d'une compétence plus restreinte en ce qui concerne le contrôle des ressources propres. La Commission ne peut pas toujours aller contrôler sur place dans les Etats membres si les droits de douane, les prélèvements agricoles et sucriers et les ressources TVA sont perçus selon les procédures administratives prévues à cette fin ou si des irrégularités ou des fraudes ne sont pas commises. En outre, les procédures pour la notification, par les Etats membres, de cas de fraude sont fixées de manière moins précise pour les ressources propres que dans le secteur de l'agriculture, de sorte qu'il est plus difficile d'élaborer un système d'enregistrement de fraude comparable à celui du FEOGA dans l'agriculture. Un des motifs pour lesquels les Etats membres sont assez réservés vis-à-vis d'une compétence de contrôle identique quant aux ressources propres résulte incontestablement du fait que la responsabilité financière pour les fraudes constatées est différente. Contrairement à la fraude touchant aux dépenses agricoles, en cas de non-prélèvement à tort des ressources internes, l'Etat membre est en principe responsable et est donc redevable d'un paiement à la CEE. La force majeure en est la seule exception (Règlement n° 2891/77, § 2)<sup>28</sup>. L'article 17 dispose :

"1. Les Etats membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les montants correspondant aux droits constatés conformément aux articles 1 et 2 soient mis à la dispo-

27. Règlement n° 2892/77, JO, 1977, L 336/8.

28. Préc. note 26.

sition de la Commission dans les conditions prévues par le présent Règlement.

“2. Les Etats membres ne sont dispensés de mettre à la disposition de la Commission les montants correspondants aux droits constatés que si le recouvrement n’a pu être effectué pour des raisons de force majeure”.

L’insolvabilité du débiteur ou l’impossibilité d’obtenir le paiement de l’argent ne constitue pas encore en soi une force majeure. Par contre, pour des dépenses agricoles, il doit être question d’une irrégularité ou d’une négligence qui est imputable à un service ou un organisme de l’Etat membre, avant que celui-ci soit obligé de verser le montant à la CEE (Règlement n° 729/70, art. 8, § 2)<sup>29</sup>.

La Commission a fait différentes propositions au Conseil aux fins d’éliminer les différences entre la réglementation de contrôle en matière et de dépenses agricoles et de ressources propres, et donc les différences entre le contrôle de la fraude sur les recettes et les dépenses. Entre 1979 et 1985 seulement, pas moins de six propositions<sup>30</sup> ont été introduites auprès du Conseil, ce qui prouve l’importance que la Commission attache au renforcement nécessaire de ses compétences. Après avoir écarté pendant de nombreuses années les propositions, le Conseil a approuvé en 1989 un nouveau Règlement relatif au recouvrement et au contrôle des ressources propres<sup>31</sup>. Ce Règlement accorde pour la première fois à la Commission le droit de procéder elle-même également à des vérifications sur place (art. 18, § 3), outre la possibilité existant déjà de contraindre les services des Etats membres à effectuer des contrôles complémentaires. Par ailleurs, les Etats membres sont tenus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1990 de faire une communication semestrielle de tous les cas de fraude et d’irrégularités portant sur des montants de plus de 10 000 écus, et des mesures ont été prises pour éviter de telles fraudes et irrégularités (art. 6). De cette manière, la Commission est en état d’établir un fichier automatisé, comparable à celui du FEOGA. Il reste constant que les Etats membres doivent continuer à mettre à la disposition de la Commission toutes les ressources propres établies, sauf cas de force majeure. L’article 17, § 2, prévoit néanmoins une atténuation de ce principe :

“En outre, dans des cas d’espèce, les Etats membres peuvent ne pas mettre ces montants à la disposition de la Commission lorsqu’il s’avère, après examen approfondi de toutes les données

29. Préc. note 5.

30. JO, 1979, C 88/4, et JO, 1982, C 231/15.

31. Règlement n° 1552/89, JO, 1989, L 155/1.



pertinentes au cas en question, qu'il est définitivement impossible de procéder au recouvrement pour des raisons qui ne sauraient leur être imputables".

Dans le prolongement logique, une nouvelle réglementation relative au recouvrement et au contrôle est également prévue pour les recettes TVA<sup>32</sup>. L'article 11, § 2, confirme le principe selon lequel le Règlement de contrôle de 1974, qui décrit les compétences et obligations des contrôleurs CEE (voir *supra*), s'applique également aux recettes TVA. L'article 11, § 1, décrit ensuite explicitement ce à quoi doivent veiller les contrôleurs CEE auprès des services de l'autorité compétente dans les Etats membres.

### 3. Fraude dans les dépenses : fonds structurels

La participation des fonds structurels aux dépenses CEE a fortement augmenté ces dernières années. C'est ainsi qu'il a été décidé en 1988 de doubler pour 1993, en termes réels, les crédits pour les fonds structurels par rapport au niveau de 1987. Les fonds structurels visent à promouvoir le développement et l'adaptation structurelle des régions présentant un retard de développement. Les fonds structurels disponibles à cette fin sont les suivants : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et la section Orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). La tâche principale du FEDER consiste à soutenir des investissements productifs, à mettre sur pied ou moderniser l'infrastructure qui contribue au développement ou à la transformation de régions intéressées et à instaurer des actions en vue de débloquent le potentiel propre des régions intéressées. Le FSE a pour mission principale de soutenir des actions en matière de formation professionnelle et d'aide lors d'installations et de mises au travail d'indépendants aux fins de combattre le chômage de longue durée et d'incorporer les jeunes dans la vie professionnelle. L'assistance fournie par le FEOGA, section Orientation, concerne notamment les tâches suivantes (où l'agriculture comprend également la pêche) : le renforcement et la réorganisation de la structure agricole, afin plus particulièrement de réformer la politique agricole commune ; la garantie de la transformation de la production agricole et la promotion du développement d'activités complémentaires pour les agriculteurs ; l'assurance fournie aux agriculteurs d'un standard de vie raisonnable et la contribution au développe-

32. Règlement n° 1553/89, JO, 1989, L 155/9.

ment de la campagne sur le plan social, la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural ainsi que la compensation des conséquences résultant d'obstacles naturels pour l'agriculture.

En raison des réglementations et financement croissants en ce domaine, se pose aussi le problème du danger de fraude quant aux dépenses CEE. Toutefois les règlements récents en la matière n'ont pas élaboré de système de contrôle interne parallèle aux dépenses agricoles dans le secteur Garantie du FEOGA ou aux ressources propres. L'article 5 du Règlement n° 2052/88<sup>33</sup> détermine les sources de formes de financement ou d'assistance. Les mesures de contrôle financier sont reprises à l'article 23 du Règlement n° 4253/88<sup>34</sup>. Les Etats membres sont tenus en première instance de prendre les mesures nécessaires pour effectuer des vérifications régulières et pour prévenir et poursuivre les irrégularités. En outre, les Etats membres doivent récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence. Sauf si l'Etat membre et/ou l'intermédiaire et/ou le promoteur apporte(nt) la preuve que l'abus ou la négligence ne leur est pas imputable, l'Etat membre est subsidiairement responsable du remboursement des sommes indûment versées. Les États membres informent la Commission des mesures prises à cet effet et, en particulier, de l'évolution des procédures administratives et judiciaires. Par ailleurs, la Commission peut demander à l'Etat membre d'effectuer un contrôle auquel des fonctionnaires de la Commission peuvent participer. En outre les fonctionnaires de la Commission peuvent contrôler sur place les actions financées par les fonds structurels, après qu'ils en ont informé préalablement l'Etat membre.

C'est probablement parce que les mesures de contrôle ne sont pas aussi affinées que pour les dépenses agricoles dans le secteur Garantie et pour les recettes (ressources propres) que la Commission a réglementé tout ceci dans un code de conduite<sup>35</sup> sur les modalités d'application de l'article 23 du Règlement n° 4253/88<sup>36</sup>. Ce code de conduite dispose avant tout que le devoir de communication concerne les cas dont le montant, au détriment du budget communautaire, dépasse 4 000 écus. Le

33. Règlement n° 2052/88, *JO*, 1988, L 185/9.

34. Règlement n° 4253/88, *JO*, 1988, L 374/1.

35. Code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du Règlement n° 4253/88 du Conseil concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités, 90/C/200/03, *JO*, C 200/3. Ce Code de conduite n'est pas une directive ou un règlement approuvé par le Conseil et n'est pas publié dans la section Réglementation du *Journal Officiel* (série L), mais dans la section Communication (série C).

36. Préc. note 34.

devoir de communication est ensuite explicité. Tout d'abord les Etats membres ont un devoir de communication concernant leurs systèmes nationaux (dispositions de prévention et de poursuite, services responsables, dispositions procédurales) ; en deuxième lieu s'impose un devoir de communication concernant les cas d'irrégularités. Il convient de mentionner à ce propos :

- l'identification de l'action concernée par l'irrégularité ;
- la période ou le montant pendant lesquels l'irrégularité a été commise ;
- l'identification des personnes physiques et morales impliquées dans l'irrégularité, ou si des dispositions légales s'y opposent ;
- la façon dont a été décelée l'irrégularité ;
- les conséquences financières et les possibilités de récupération ;
- les services ou organismes qui ont procédé à la constatation de l'irrégularité et les services ou organismes qui ont en charge les suites au plan administratif ou judiciaire.

Enfin il convient d'établir un rapport concernant l'évolution de l'enquête et le résultat de celle-ci (décisions administratives ou judiciaires).

La Commission a voulu, de cette manière, supprimer les différences entre le contrôle interne du financement par les fonds structurels et le contrôle interne des dépenses agricoles (section Garantie) et des ressources propres (revenus) — du moins quant au contenu de l'obligation de communication. Toutefois cela ne satisfait pas tous les Etats membres. La France notamment a interjeté appel contre la Commission auprès de la Cour de justice, et ce sur trois moyens<sup>37</sup>. Tout d'abord, la France allègue que le nouveau code de conduite crée de nouvelles obligations pour les Etats membres, obligations qui outrepassent ce qui était prévu dans les règlements. Deuxièmement, la Commission a imposé ces obligations par un code de conduite alors qu'elle n'en avait pas la compétence. En troisième lieu, la Commission se rend ainsi coupable d'abus de procédure. La France est d'avis que le code de conduite, qui a été créé dans le cadre d'un "Comité de coordination de la lutte contre la fraude", aurait dû, en fait, faire l'objet d'un règlement à approuver par le Conseil.

La Cour s'est prononcée, le 13 novembre 1991, dans cette affaire. Selon la Cour, qui a suivi en cela les conclusions de l'Avocat général, ce code de conduite consiste bien en "un acte

37. CJCE, 13 nov. 1991, *République française c/CEE*, C 303/90, non publié.

destiné à produire des effets juridiques”, qui va en outre plus loin que l’article 23 du Règlement n° 4253/88, ce qui signifie que la Commission a en effet outrepassé sa compétence. Dans la mesure où le code de conduite a été maintenant annulé, il ne reste à la Commission qu’à introduire à nouveau un projet de règlement auprès du Conseil si elle veut disposer de compétences de contrôle suffisantes dans le domaine de l’utilisation des moyens des fonds structurels.

#### **4. Contrôle exercé par la Commission relativement au droit pénal (procédural) national**

##### **4.1. Secret et procédure pénale**

Sur la base de la discussion du contrôle interne en matière de dépenses agricoles, de ressources propres et de fonds structurels, menée par la Commission, il nous est possible de répartir les compétences de contrôle de la Commission comme suit : 1) l’obtention d’informations fondée sur une obligation imposée aux Etats membres de faire rapport ; 2) l’obligation de mettre en œuvre une enquête administrative, à laquelle les euro-contrôleurs peuvent prendre part, et ce dans un certain nombre de secteurs ; 3) la participation au contrôle national.

Ces trois formes de contrôle qui peuvent être exercées par la Commission peuvent présenter des points communs avec la procédure pénale nationale. Une certaine information qui doit être rapportée peut en effet concerner des données faisant partie de l’enquête ou de l’instruction judiciaire. Le contrôle administratif, auquel la Commission peut participer, et le contrôle national lui-même présentent naturellement des points communs avec la procédure pénale, si ce n’est déjà que par le fait qu’un grand nombre de fonctionnaires exerçant le contrôle sont également des personnes ayant des compétences judiciaires et que le contrôle, dans le cas d’une suspicion raisonnable d’un fait pénal, peut être transféré aux autorités judiciaires (parquet/juge d’instruction).

A la fin des années soixante-dix déjà, cette problématique a fait l’objet d’une procédure devant la Cour de justice de Luxembourg, ce qui prouve que ces considérations ne sont pas seulement de nature théorique ou qu’elles ne constituent pas seulement des exercices académiques. Dans les années 1974 et 1975, l’Italie a connu une fraude en matière de taxes d’importation (ressources propres) à l’occasion de l’importation de beurre non CEE. Les documents T1 (destinés à l’importation à partir d’un pays non CEE) ont été remplacés, en Italie, par des documents T2

(transit CEE), ce qui a permis, avec la collaboration des services de douane italiens, d'échapper aux taxes d'importation. La Commission, qui dépista la fraude, demanda, en 1976, une enquête administrative, à laquelle ses euro-inspecteurs devaient également participer. L'enquête démarra et mit au jour l'existence d'un lien avec l'enquête mise en œuvre par la police financière italienne, la Guardia di Finanza, qui avait découvert en 1975 un transport illégal de beurre. La Commission demanda alors aux autorités italiennes l'autorisation de s'entretenir avec la Guardia di Finanza et les informations relatives à l'enquête que menait celle-ci. Les deux requêtes furent refusées parce que l'enquête était passée entre-temps aux mains des autorités judiciaires et qu'elle tombait donc sous le sceau du secret de l'instruction préliminaire. Il importe aussi de relever que la Guardia di Finanza a des tâches tant de contrôle administratif que de recherche judiciaire. La Commission, qui avait besoin de l'information en vue de déterminer la responsabilité de l'Italie, ne s'en tint pas là et assigna l'Italie devant la Cour de justice sur la base d'une violation du Traité<sup>38</sup>. Dans ses conclusions M. l'Avocat général Wagner aborda l'argumentation de l'Italie. Le Gouvernement italien présenta deux arguments principaux, à savoir que : 1) la Commission ne peut pas exercer ses compétences si, dans l'Etat membre responsable de la mise en œuvre, une enquête peut mener à une recherche judiciaire prise en charge par le tribunal ; 2) la Commission ne peut pas exercer ses compétences du fait que l'enquête judiciaire, effectuée par des autorités judiciaires ou des fonctionnaires, tombe sous l'obligation du secret. M. l'Avocat général Wagner avança qu'il serait étrange que l'implication de la Commission dans le contrôle national dépendît du fait que, dans le droit national d'application, l'enquête dans le domaine de la criminalité est considérée soit comme une fonction administrative, soit comme une fonction judiciaire. Selon M. Wagner, il n'a jamais été question, et ceci ne peut d'ailleurs pas être déduit du texte des règlements, d'exclure la Commission de toutes les enquêtes menées dans le domaine de la criminalité. De cette manière la compétence de contrôle de la Commission relative à la lutte contre les infractions les plus graves est ou deviendrait une forme vide de sens. La seule distinction possible qui puisse être maintenue serait, selon M. Wagner, la distinction entre les personnes qui exercent des fonctions strictement judiciaires et les personnes qui effectuent l'enquête indépendamment de leur statut. Dans ce dernier cas, la Commission ne pourrait pas être exclue, même si l'enquête se déroulait devant un juge (d'instruction). En

38. CJCE, 10 janv. 1980, *Commission c/Italie*, 267/78, *Rec.*, 31.

ce qui concerne le secret de l'enquête préliminaire. M. Wagner constata que l'Italie connaissait le système le plus rigide. Selon lui, il était impensable que chaque Etat membre invoquât ses règles internes propres ; de cette manière, les compétences de contrôle de la Commission varieraient d'un Etat membre à l'autre. Les fonctionnaires de la Commission sont par ailleurs liés par l'obligation du secret, sur la base de l'article 214 du Traité CEE. C'est pour ces raisons que la Commission était d'avis que les règles internes devaient de toute façon céder le pas au droit communautaire qui est applicable :

“Pour ce qui est de la portée et des limites du secret de l'instruction, la Commission ajoute que le rapport dont elle aurait besoin pour constater notamment les faits générateurs de l'obligation de prélèvement ne serait pas entre les mains de tel ou tel organe, d'une administration ou l'autre de l'Etat, mais de l'Etat en tant que tel avec tous ses organes administratifs et juridictionnels ; il ne serait donc pas possible de soutenir que les rapports doivent être établis uniquement avec l'Administration italienne des douanes et non pas au contraire directement avec l'autorité judiciaire italienne”.

L'Avocat général ne souscrivait pas tout à fait à la vision de la Commission européenne, mais l'admit néanmoins dans une large mesure, au point même de dire que la Commission peut et doit obtenir ses informations. Ses conclusions furent les suivantes :

“Lorsque, comme en l'espèce, une enquête est menée par un juge, il n'y a pas non plus de violation de la règle lorsque la Commission demande une information dont dispose le juge, même si cette information n'est peut-être pas accessible aux fonctionnaires des douanes locaux. Nous pensons par conséquent que des règles nationales sur le caractère confidentiel des enquêtes pénales ne peuvent pas être invoquées pour empêcher la Commission d'être associée pleinement aux investigations de la manière prescrite à l'article 14 du Règlement n° 2/71 ou à l'article 18 du Règlement n° 2891/77”<sup>39</sup>.

Dans son prononcé, la Cour n'aborda pas la priorité du droit communautaire et l'effet utile. Elle examina le règlement et arriva à la conclusion remarquable suivante :

“Il convient de rappeler en outre que les règlements communautaires ne font pas mention de la relation entre les pouvoirs de contrôle relatifs à la constatation des ressources propres d'une part, et les garanties prévues par les législations nationales pour un bon déroulement des procédures en matière pénale d'autre part.

---

39. Préc. note 26.

“Il résulte de ces considérations qu’en l’état actuel du droit communautaire les contrôles que la Commission peut demander et auxquels elle doit être associée englobent tous ceux auxquels les administrations nationales peuvent procéder, mais qu’on ne peut pas déduire des textes en cause l’intention de modifier les rapports entre l’administration et le pouvoir judiciaire.

“Les règles qui, dans les législations nationales de caractère pénal, empêchent la communication à certaines personnes d’actes de la procédure pénale peuvent donc être invoquées à l’égard de la Commission dans la mesure où ces mêmes restrictions sont opposables à l’administration nationale”.

Dans cet arrêt, la Cour esquive davantage la problématique qu’elle ne propose une solution. Il est probable que le règlement n’apporte pas une base juridique suffisante, mais le Traité, et en particulier l’article 5, impose des exigences autonomes à l’obligation de mise en œuvre des Etats membres et à la loyauté communautaire. Il apparaît également que la priorité du droit communautaire s’arrête aux portes de la procédure pénale et du tribunal, ce que l’on ne peut pas légitimer à partir des principes généraux du droit communautaire.

Ainsi que le montre la réglementation communautaire ultérieure, qui aborde de manière explicite cette problématique dans les règlements, le problème n’a pas été réellement résolu par ce prononcé. L’article 1 (3) du Règlement n° 595/91<sup>40</sup> en matière de contrôle des dépenses agricoles précise ainsi :

“Le présent règlement n’affecte pas l’application, dans les Etats membres, des règles relatives à la procédure pénale ou à l’entraide judiciaire entre Etats membres en matière pénale”.

Le règlement impose aux Etats membres une obligation détaillée de faire rapport, à propos de laquelle l’article 3 (3) précise de manière logique :

“Si les dispositions nationales prévoient le secret de l’instruction, la communication de ces informations est subordonnée à l’autorisation de l’autorité judiciaire compétente”.

A côté de cela, le règlement prévoit également la possibilité, pour la Commission, de faire engager une enquête administrative dans et par l’Etat membre, enquête à laquelle des fonctionnaires de la Commission peuvent participer. En ce qui concerne cette compétence de contrôle, l’article 6 (4) (2) précise :

“Dans la mesure où les dispositions nationales en matière de procédure pénale réservent certains actes à des agents spécifiquement désignés par la loi nationale, les agents de la Commission ne participent pas à ces actes. En tout état de cause, ils ne participent

---

40. JO, 1991, L 67/11.

pas notamment aux visites domiciliaires ou à l'interrogatoire formel des personnes dans le cadre de la loi pénale de l'Etat membre. Ils ont toutefois accès aux informations ainsi obtenues".

L'on pourrait déduire de la lecture de ces dispositions que les fonctionnaires de la Commission ont de toute manière accès à l'information obtenue dans le cadre de cette enquête administrative spécifique, même si cette information est obtenue au cours d'actes d'instruction (par exemple perquisition de domicile), desquels la Commission est exclue. La question qui demeure est de savoir si c'est réellement le cas dans l'hypothèse où cette information spécifique tombe, selon les règles procédurales nationales, sous le sceau du secret de l'enquête préliminaire, vu la portée de l'article 1(3). Si l'article 1(3) n'était pas d'application ici, ce que je peux difficilement imaginer, il naîtrait alors une discordance entre l'article 3(3) et l'article 6(4)(2). Si l'article 1(3) était néanmoins applicable, il en résulterait que le contenu des compétences de contrôle dépendrait entièrement des règles procédurales nationales et de l'organisation de l'enquête policière et judiciaire. Ce qui n'est pas réglé pose également problème. Il n'y a aucune réglementation en ce qui concerne la responsabilité (pénale) des euro-inspecteurs (violation du secret professionnel) ; rien non plus ne détermine le statut des informations obtenues et l'éventuelle utilité de celles-ci en tant que preuve dans une procédure européenne ou nationale. Il s'agit donc là d'un certain nombre de problèmes qui demanderont une solution dans le cadre de la réglementation ultérieure, soit dans le Traité, soit dans la législation communautaire secondaire.

#### 4.2. Instruction judiciaire et preuve

A côté de l'étendue des compétences des euro-inspecteurs et de leur harmonisation avec les règles procédurales internes, des questions se posent également à propos du caractère juridique des actes des euro-inspecteurs et de la valeur de preuve de l'information recueillie par ceux-ci et des pièces rassemblées.

Cet aspect fut abordé dans l'affaire *Zwartveld*<sup>41</sup>. Dans le cadre d'une enquête en matière de faux en écritures et de fraude dans une vente de poisson à la criée néerlandaise, donc en matière de fraude communautaire, le juge d'instruction demanda à la Commission européenne la communication des rapports d'inspection des euro-inspecteurs et l'audition éventuelle des euro-inspecteurs dans le cadre de la recherche de preuves. Cette demande d'aide judiciaire fut refusée par la Commission sur la

41. CJCE, 13 juill. 1990, *Zwartveld*, C 2/88, *Rec.*, I 3365.



base des dispositions du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. Les motifs de refus sont explicites :

“Priée d’indiquer si et pourquoi elle estimait que la communication des documents demandée en rapport avec d’éventuelles fraudes à une réglementation communautaire était susceptible de constituer une entrave au fonctionnement régulier ou à l’indépendance des Communautés, la Commission a précisé que les rapports établis par ses inspecteurs constituaient des documents qui, par leur nature, ne pouvaient pas être utilisés en dehors du cadre de l’information interne. Ces documents revêtaient un caractère purement interne et ne pourraient en aucune manière engager la Commission ou refléter sa position. Leur communication pourrait, en outre, compromettre les relations que la Commission entretient avec les Etats membres dans le domaine délicat des contrôles”.

La Cour de justice a jugé que ce protocole possédait un caractère relatif et devait céder le pas à l’article 5 du Traité CEE. La loyauté communautaire et la collaboration qui en découle ne valent pas seulement pour les Etats membres, selon la Cour, mais également pour les institutions européennes. Ces dernières, et en particulier la Commission européenne, sont obligées de collaborer avec les Etats membres en vue de la réalisation du Traité. Ceci vaut en particulier lorsque des autorités judiciaires, responsables de la mise en œuvre du droit, formulent des requêtes en ce sens. La Commission a dès lors été contrainte, à moins d’invoquer des raisons impératives — ce qu’elle n’a pu faire dans cette affaire — de communiquer les rapports et d’autoriser l’audition en tant que témoins de ses fonctionnaires dans le cadre de l’instruction judiciaire nationale. Il est également important de souligner que la Cour se considère elle-même comme compétente pour juger les demandes d’aide judiciaire et qu’elle est prête à apprécier l’invocation de motifs d’exception.

Dans l’affaire *Weddel et Co. BV*<sup>42</sup> également, le refus d’une institution communautaire d’autoriser ses fonctionnaires à témoigner devant une instance nationale constitua un point de débat. Pour la délivrance d’autorisations d’importation de viande bovine, c’est une organisation professionnelle dotée de compétences de droit public qui est responsable (*Produktschap voor Vee en Vlees*) ; elle fonctionne en tant qu’organisme d’intervention communautaire. Elle exécute des obligations communautaires sur la base des Règlements nos 2539/87<sup>43</sup> et 2806/87<sup>44</sup>. Dans ce

42. CJCE, 18 févr. 1992, *Weddel et Co. BV*, C 54/90, non publié.

43. Règlement n° 2539/87, JO, 1987, L 241/6.

44. Règlement n° 2806/87, JO, 1987, L 268/59.

dernier règlement il a été décidé d'accorder les autorisations d'importation pour la viande bovine de qualité dans 0,2425 % seulement des cas. Le Produktschap avait toutefois garanti à l'entreprise Weddel que la quantité non plafonnée de viande bovine pouvait être importée et qu'il était possible d'obtenir, pour ce, une autorisation d'importation, ce qui serait confirmé officieusement aussi par un euro-inspecteur. Il peut pour le moins être établi qu'il existe beaucoup d'imprécisions à propos de la réglementation elle-même. Dans le cadre d'une affaire juridique nationale, l'entreprise Weddel avait demandé à la Commission de pouvoir faire entendre l'euro-fonctionnaire en tant que témoin, ce qui a été refusé par la Commission. Au cours de l'audition des témoins nationaux, il apparut en effet que l'euro-fonctionnaire avait donné *expressis verbis* son accord. Weddel s'adressa à la Cour de justice. L'Avocat général aborda, dans ses conclusions, un certain nombre d'aspects. Selon lui, les déclarations des fonctionnaires de la Commission n'ont aucun pouvoir contraignant ; les prises de position d'un fonctionnaire ne pourraient pas toujours être considérées comme des prises de position officielles de la Commission. Les échanges de lettres, de télex et les communications téléphoniques entre fonctionnaires et instances nationales en ce qui concerne l'application de la réglementation agricole ne lieraient pas officiellement la Commission. Le Produktschap agirait sous sa propre responsabilité, même lorsqu'il se fonde sur les déclarations de fonctionnaires de la Commission. L'Avocat général évoqua également l'article 19 du Statut des fonctionnaires qui détermine que :

“Le fonctionnaire ne peut faire état en justice, à quelque titre que ce soit, des constatations qu'il a faites en raison de ses fonctions sans l'autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette autorisation ne peut être refusée que si les intérêts des Communautés l'exigent et si ce refus n'est pas susceptible d'entraîner des conséquences pénales pour le fonctionnaire intéressé. Le fonctionnaire reste soumis à cette obligation même après la cessation de ses fonctions”.

Selon Weddel, si le fonctionnaire refuse de comparaître comme témoin en raison du refus de la Commission, il s'exposerait en droit néerlandais à un emprisonnement civil, lequel a les mêmes conséquences à son égard qu'une privation de liberté au sens pénal. L'Avocat général rejeta cette vision. Si le droit communautaire contient un motif légitime permettant de refuser de témoigner, c'est alors le droit communautaire, qui prime sur le droit national, qui pourrait être appliqué. En effet, la position d'un fonctionnaire communautaire vis-à-vis de la juridiction nationale et

de la procédure nationale, pour autant qu'il s'agisse de l'exercice de ses fonctions, serait définie par le droit communautaire.

La Cour de justice, qui appliqua ici le critère de l'affaire *Zwartveld*, a estimé que l'autorisation de témoigner n'impliquait aucun danger pour le bon fonctionnement de la Communauté et pour l'entente entre les Etats membres. Pour ces raisons le refus de la Commission a été annulé et la Cour de justice n'est plus revenue sur la question relative à la responsabilité pénale du fonctionnaire CEE concerné.

## II. MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS COMMUNAUTAIRES

Comme nous l'avons précisé dans l'introduction du présent rapport, à aucun endroit le Traité CEE n'envisage expressément des compétences de sanction au niveau communautaire, à l'exception des astreintes et amendes prévues à l'article 87 (2) *a* du Traité CEE (concurrence déloyale et formation de cartel)<sup>45</sup>. Cela signifie-t-il dès lors que le Traité CEE ne contient aucun fondement juridique à des sanctions dans d'autres domaines que ceux des règles de concurrence communautaire, par exemple dans le cadre de la politique agricole commune ? La question est controversée. Certains Etats membres défendent l'opinion selon laquelle le principe de légalité et l'interdiction d'interprétation analogique signifient que le Traité CEE ne comprend aucun fondement juridique. D'autres (et la Commission européenne et le Conseil) sont d'avis que le Traité CEE contient effectivement des fondements juridiques. Outre la portée générale de l'article 172 du Traité, il existe l'article 79 (3) en matière de transport<sup>46</sup> et l'article 40 (2/3) en matière d'agriculture. Ce dernier article dispose :

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

---

45. G. Grasso, *Comunità Europee et diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milan, 1989 ; K. Tiedemann, "La protection pénale des intérêts financiers de la Communauté", in *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté*, Commission européenne, Luxembourg, 1990, pp. 141-160 ; K. Tiedemann, "Reform des Sanktionswesen auf dem Gebiete des Agrarmarktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", in *Festschrift für Pfeiffer*, Cologne, 1988, p. 101.

46. Le Conseil a fait usage de cette compétence en matière de transport. Dans l'article 22 du Règlement n° 1017/68 (JO, 1968, L 175/1), la Commission peut, sous délégation du Conseil, imposer des amendes et des astreintes. Certains auteurs soutiennent que l'article 172 constitue la base juridique de ces sanctions, d'autres ne se basent que sur l'article 79 (3).

“3. L’organisation commune sous une des formes prévues au § 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l’article 39 (...)”.

La notion “toutes mesures nécessaires pour” pourrait également englober les mesures de sanction en vue d’une réalisation effective et de la sauvegarde du droit communautaire (effet utile). Un deuxième point contesté est celui de savoir si la Commission peut arrêter librement — sans délégation du Conseil — des sanctions administratives dans le cadre de sa compétence d’élaboration de modalités d’exécution dans la législation communautaire dérivée. L’article 145 (3) du Traité de la CEE stipule que le Conseil délègue à la Commission l’exécution de sa réglementation. Il est souligné une fois encore à l’article 155 que la Commission exerce les compétences selon les règles imposées par le Conseil. Donc le Conseil stipule les lignes directrices de la politique agricole commune suivant la procédure de l’article 43 du Traité CEE et établit des règles pour l’exécution de règlements de base ou délègue à la Commission cette compétence d’exécution sur la base de l’article 145 (3). Le Conseil a clairement établi, dans une décision de procédure<sup>47</sup>, que les éléments essentiels des compétences qu’il délègue à la Commission doivent être fixés par lui. La question revient donc de savoir si des 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, librement, sans délégation spécifique, pourvoir à des sanctions. Le Service juridique du Conseil est d’avis que les sanctions doivent être considérées comme des “éléments essentiels” et que “the provisions empowering the Commission to adopt detailed rules for the application of regulations establishing the common organization of the various markets constitute a sufficient legal basis for the adoption by the Commission of inspection and penalty measures provided that the essential elements relating to such measures have been adopted by the Council acting on the basis of article 43”<sup>48</sup>. Par contre la Commission estime que la Cour a donné une définition large de “the implementing provisions”, comme étant toutes mesures nécessaires à l’exécution de la réglementation de base, à condition que celles-ci ne soient pas en contradiction avec cette réglementation de base ou une autre réglementation du Conseil<sup>49</sup>.

47. Décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l’exercice des compétences d’exécution conférées à la Commission, *JO*, L 197/87, 33.

48. *European Communities, The Council, Legal Service Opinion*, document n° 7672/89, confidentiel.

49. CJCE, 15 mai 1984, *Zuckerfabrik*, 121/83, *Rec.*, 2039 ; 17 janv. 1980, *Ditta Fratelli Pardini c/CEE*, 809/79, *Rec.*, 139.

La Commission a toujours été d'avis que la compétence que le Conseil lui a attribuée dans tous ses règlements pour établir les dispositions d'exécution en question englobe non seulement la compétence de fixer des conditions complémentaires ou spécifiques quant à l'octroi d'un soutien ou au prélèvement d'un montant, mais également celle d'arrêter les règles en matière de contrôles et de sanctions nécessaires à une exécution efficace et uniforme des mesures en question. Le fait que, dans le passé, la Commission européenne n'a pas usé de cette compétence dans tous les domaines ne signifie pas pour autant qu'elle y aurait renoncé<sup>50</sup>. D'ailleurs cela ne se pourrait que sur la base d'une modification de traité.

A propos de la discussion relative aux compétences communautaires de sanction, il importe de faire une distinction entre les sanctions à appliquer par l'Etat membre, qui sont prescrites par la Communauté — par règlement ou directive — et les sanctions administratives, qui sont appliquées par la Communauté elle-même et qui doivent seulement être exécutées par les Etats membres. Cette distinction ne constitue nullement une fiction académique, puisque ce n'est que dans ce dernier cas qu'il est question d'un parallèle avec le système de sanction administratif communautaire en matière de concurrence déloyale.

La discussion relative aux compétences de sanctions communautaires en général et à l'autorité de sanctions qu'elle peut infliger n'est pas seulement académique. Si la Communauté dispose en effet des compétences revendiquées, le système communautaire administratif de sanction existant pour la concurrence déloyale peut être également étendu à l'avenir à d'autres secteurs politiques. La discussion ne concerne pas seulement l'avenir, car la Commission européenne a en effet déjà introduit çà et là, dans le passé, des sanctions administratives dans la réglementation de l'agriculture et de la pêche. Il s'agit de restitutions de montants indûment obtenus, de la confiscation de la caution, des remises de quota, etc. Il est erroné de présumer que la Commission européenne a adopté cette façon de voir pour compléter de manière conséquente ses compétences de contrôle et de sanction dans la réglementation. Il règne un certain mécontentement au sein de la Commission européenne concernant la façon non systématique dont il a été pourvu dans le passé à des compétences de contrôle et de sanction communautaire dans la législation de la Communauté.

---

50. A défaut de mesures de sanctions communautaires, les Etats membres ont le droit et le devoir de prendre les mesures nécessaires pour pourvoir à une sauvegarde effective. La Commission européenne a une compétence de surveillance générale en vertu de l'article 155 du Traité CEE. Voir aussi CJCE, 5 mai 1981, *Commission c/RU*, 804/79, *Rec.*, 1045, et 16 déc. 1981, *Tymen*, 269/80, *Rec.*, 3079.

Afin d'homogénéiser davantage la législation communautaire dérivée relative à la politique agricole commune dans le domaine des contrôles et des sanctions, la Commission européenne a institué en octobre 1988 un groupe de travail<sup>51</sup>. La mission de ce groupe de travail consistait à effectuer une étude comparative des directives et des règlements dans les différents secteurs d'organisation du marché de l'agriculture en vue d'élaborer un système cohérent pour une approche systématique des contrôles et des sanctions. Ceci devrait promouvoir non seulement l'identité et l'efficacité des contrôles et sanctions dans les Etats membres, mais constituer également un instrument auxiliaire indispensable — comme conditions standards — pour la future rédaction des règlements et directives.

Dans son analyse comparative, le groupe de travail en arrive à onze familles ou onze types de mesures. Il n'est question de sanctions ou *penalties* que lorsque l'obligation consiste davantage qu'en un simple remboursement du montant indûment perçu et de l'intérêt.

Le groupe de travail a proposé aux Etats membres de procéder à un contrôle administratif approfondi (des documents) lors de l'examen des subventions :

- dispositions indiquant clairement l'objectif du contrôle par les Etats membres, de manière praticable et défendable ;
- énoncé de points de contrôle concrets ainsi que description détaillée de ceux-ci en relation avec le champ spécifique ;
- spécification de la nature du contrôle (audit, inspections physiques, analyses) et indication de la fréquence de contrôle relevant du secteur et de la possibilité de fraude ;
- indication du pourcentage de contrôle minimum et, lors de la constatation d'une fraude significative, augmentation du pourcentage de contrôle.

Ces standards de contrôle ne doivent pas être considérés comme des instruments rigides. Ces contrôles ont pour objectif d'être suffisamment représentatifs de l'importance du soutien financier, de la répartition géographique et des facteurs quantitatifs. Dans un secteur des contrôles approfondis seront nécessaires, dans d'autres des coups de sonde suffiront.

---

51. Le groupe de travail a été mis sur pied par la DG XX (Contrôle financier), assisté de représentants des DG VI (Agriculture), DG XIV (Pêche), du Service juridique et de l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude).

Quant aux sanctions, le groupe de travail est d'avis qu'on ne peut pas seulement faire dépendre la protection des intérêts financiers de la CEE de la sauvegarde du droit par les Etats membres. Les grandes différences entre les systèmes de sauvegarde du droit par les Etats membres, et ce aussi bien quant à la nature (de droit administratif ou de droit pénal) que quant à l'ampleur de la sanction, entraînent notamment un échec de la sauvegarde du droit communautaire. Une intégration européenne nécessite non seulement des normes communautaires, mais également un certain standard minimum pour le respect de celles-ci. Imposer des normes contraignantes aux Etats membres à fin d'obtenir la mise en œuvre du droit communautaire est une possibilité, mais le processus est difficile en pratique<sup>52</sup>. C'est pourquoi il est indiqué de pourvoir à des sanctions administratives dans la législation communautaire dérivée elle-même. Pour que ces sanctions puissent avoir un effet préventif et dissuasif, il est au moins nécessaire qu'elles soient telles qu'elles annihilent tout avantage économique. Selon le groupe de travail, l'introduction de sanctions administratives communautaires dans la législation communautaire dérivée ne signifie toutefois pas que les Etats membres ne puissent pas incorporer dans leur législation nationale des sanctions administratives ou pénales plus lourdes. Les sanctions administratives communautaires doivent être considérées comme minimales.

Dans le passé, la Cour de justice a dû se prononcer à plusieurs reprises sur le fondement juridique de certaines sanctions et sur les revendications de compétence de la Commission et de ses institutions. Un point de départ fondamental dans la jurisprudence de la Cour consiste à avancer que les sanctions — pénales ou non — ne peuvent être appliquées que dans la mesure où elles reposent sur un principe juridique clair et univoque<sup>53</sup>. Ceci vaut tant pour les sanctions prescrites par la Commission que pour celles qui sont imposées de manière indépendante par les Etats membres lors de la mise en œuvre du droit communautaire. C'est précisément à propos de l'existence de ce fondement juridique et des conséquences juridiques qui en découlent que souvent un procès est introduit devant la Cour. Nous nous centrons ici sur l'imposition et la confiscation des cautions, à propos desquelles existe une importante jurisprudence. C'est ainsi que dans l'affaire

---

52. L'harmonisation des dispositions nationales touchant la mise en œuvre du droit communautaire, en particulier le sanctionnement, est complexe et politiquement sensible. Cf. le rapport du Groupe *ad hoc* Droit communautaire et droit pénal auprès de la Coopération politique européenne (CPE), présenté au Conseil des Ministres de la Justice, novembre 1991.

53. CJCE, 25 sept. 1984, *Könecke*, 117/83, *Rec.*, 3291, considérant 11.

*Köster*<sup>54</sup> la question à l'ordre du jour concernait la validité des articles 1 et 7 du Règlement n° 102/64, dans la mesure où ils ont trait aux certificats d'exportation de céréales et à la caution fournie pour l'obtention de ces certificats. La firme Köster avait encouru une confiscation de la caution pour non-exportation dans les délais. La Cour affirme tout d'abord que la caution est un moyen nécessaire et adéquat pour permettre aux organes compétents de l'autorité de parvenir à une politique d'intervention aussi efficace que possible sur le marché. La Cour stipule en outre que la confiscation de la caution ne peut être assimilée à une sanction pénale, ce qui signifie qu'elle ne présente pas un caractère punitif, parce qu'elle ne constitue que la garantie d'exécution d'un engagement volontairement assumé<sup>55</sup>. Quant à la compétence, la Cour stipule qu'il est satisfait à l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, dès que le Conseil définit, dans ses règlements agricoles, un arrangement pour les éléments essentiels. Par contre des dispositions d'exécution des règlements de base peuvent être établies suivant une procédure différente de celle de l'article 43 — soit par le Conseil lui-même, soit par la Commission en vertu d'un mandat conforme à l'article 155. La Cour estime que le mandat accordé à la Commission en vue d'instaurer des certificats d'exportation comporte également celui d'imposer la caution comme obligation d'exportation. En d'autres termes l'exigence, émise par la Commission, d'une caution (*cautio*) qui n'était pas explicitement prévue peut entrer dans les modalités d'exécution. La Cour donne par ailleurs une large définition du concept de "dispositions d'exécution" : "... Le Conseil doit établir des prescriptions générales tandis que la Commission est compétente pour fixer les dispositions d'exécution... Quant à la compétence de la Commission, cette disposition doit être comprise en ce sens que la Commission est compétente pour prendre toutes les mesures nécessaires ou efficaces pour l'exécution du règlement de base pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec le règlement de base ou les prescriptions d'application du Conseil"<sup>56</sup>.

Le caractère juridique de la caution occupa également une place centrale dans l'affaire *Maizena GmbH c/Balm*<sup>57</sup>. La Cour stipule que dans le cas où la caution perd son caractère de certitude et revêt, dans certaines circonstances, le caractère juridique d'une

54. CJCE, 17 déc. 1970, *Köster*, 25/70, *Rec.*, 1161.

55. Voir également l'affaire internationale CJCE, 17 déc. 1970, *Handelsgesellschaft c/Einfuhr*, 11/70, *Rec.*, 1125.

56. CJCE, 15 mai 1984, *Zuckerfabrik*, préc. note 49 ; 17 janv. 1980, *Ditta Fratelli Pardini c/CEE*, préc. note 49 ; 26 juin 1980, *Ditta Fratelli Pardini c/SPA*, 809/79, *Rec.*, 2103.

57. CJCE, 18 nov. 1987, 137/85, *Rec.*, 4587.



sanction<sup>58</sup>, cela ne signifie pas encore pour autant que cette sanction ne fasse pas partie intégrante de la réglementation en matière de caution et encore moins que celle-ci revête ainsi un caractère pénal. Ceci a pour conséquence que les principes pénaux généraux des Etats membres en vigueur dans le droit communautaire (*in dubio pro reo, nulla poena sine culpa, etc.*) ne sont pas d'application. M. l'Avocat général Mischo avait déjà clôturé ses conclusions en disant que cette sanction avait un caractère *sui generis* dans le cadre du droit communautaire. Le dépôt de caution est, selon lui, un phénomène spécifique de droit administratif dans le cadre du droit communautaire et les problèmes juridiques doivent donc aussi être résolus dans ce contexte<sup>59</sup>. Tous les instruments du droit communautaire ne peuvent pas sans plus être mis sur le même pied que les concepts qui existent déjà dans les systèmes nationaux. Ceci n'empêche pas, et cet aspect est aussi souligné par la Cour, que le dépôt de caution et la confiscation doivent répondre à des principes généraux de bonne administration et aux droits fondamentaux. Il existe par ailleurs à ce sujet une importante jurisprudence auprès de la Cour<sup>60</sup>.

En tout cas il ne ressort pas de la jurisprudence que la Communauté, et plus particulièrement la Commission européenne, n'aurait en aucun cas la compétence — dans le cadre de ses compétences d'exécution — de prescrire des mesures adéquates, en ce compris des sanctions administratives. La question est toutefois de savoir si elles peuvent prendre une forme qui dépasse celle de la caution et de la confiscation et si elles peuvent revêtir un caractère punitif sans pour autant perdre le caractère de droit administratif. Comme il a déjà été dit, la Commission européenne estime que ses compétences d'exécution des décisions du Conseil (art. 145.3 Traité CEE) comprennent également celle d'arrêter des dispositions en matière de contrôle et de sanctions nécessaires à une exécution uniforme efficace des règles dont il est question. La Commission estime donc être juridiquement en mesure de formuler et de concrétiser ses compétences de sanction. Joignant le geste à la parole, elle a récemment élaboré une

58. Voir également CJCE, 27 nov. 1991, *Italtrade*, C 199/90, *Rec.*, I 5545.

59. Cf. aussi R. Barents, "The system of deposits in Community agricultural law", in *Efficiency v. proportionality*, *Eur. L. R.*, 1985. 239, et K. Tiedemann, "Das Kautionsrecht der EWG, ein verdecktes Strafrecht?", *NJW*, 1983. 2727.

60. Voir CJCE, outre les affaires déjà mentionnées, 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft c/Einfuhr*, préc. note 55 ; 17 déc. 1970, *Köster*, préc. note 54 ; 18 nov. 1987, *Maizena Gmbh c/Balm*, préc. note 57 ; également 5 mars 1980, *Ferwerda*, 265/78, *Rec.*, 607 ; 20 févr. 1979, *S.A. Buitoni*, 122/78, *Rec.*, 677 ; 29 avril 1982, *Merkur*, 47/81, *Rec.*, 1389 ; 24 sept. 1985, *Sugar c/IBAP*, 181/84, *Rec.*, 2889 ; 12 juill. 1990, *Etat belge c/Philippe Brothers*, C 155/89, *Rec.*, 3300.

proposition de règlement<sup>61</sup> visant à circonscrire clairement ses compétences dans le domaine du contrôle et des sanctions dans l'exécution de la politique agricole et de pêche commune. Ce règlement est remarquable en premier lieu parce que — et je cite l'exposé des motifs — il est de nature déclaratoire. Cela signifie que la Commission européenne considère déjà comme acquises les compétences décrites dans le règlement et qu'elle ne doit pas attendre l'approbation de celui-ci pour aussi exercer effectivement ses compétences. Ce point de vue n'est pas partagé par tous les Etats membres. L'exposé des motifs contient littéralement :

“La Commission a toujours été d'avis que la compétence que le Conseil lui a accordée dans tous ses règlements pour établir les dispositions d'exécution en question comprend non seulement celle de fixer des modalités complémentaires ou spécifiques pour l'octroi d'une subvention ou le prélèvement d'un montant, mais aussi celle d'établir les règles en matière de contrôle et de sanction nécessaires pour une exécution efficace et uniforme des mesures en question. La grande majorité des Etats membres a partagé ce point de vue durant de longues années. Toutefois très récemment les Etats membres ont mis en doute la compétence de la Commission pour arrêter des dispositions concernant les contrôles et les sanctions. La Commission ne partage pas ce doute”.

Que la Commission et certains Etats membres soient en effet d'avis opposé est aussi apparu récemment dans l'affaire *Anklagemyndigheden c/Hansen & SPMI/S*<sup>62</sup> devant la Cour de justice de Luxembourg. Il ressort du “rapport d'audience” que, selon le Danemark, l'établissement de sanctions relève de la compétence exclusive des Etats membres :

“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. Le Gouvernement danois estime que 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 sans son ensemble que la possibilité qu'ont les Etats membres de mener une politique indépendante en la matière ne soit pas réduite à néant”<sup>63</sup>.

61. Proposition de règlement du Conseil relatif au contrôle et aux sanctions applicables dans les politiques communes de l'agriculture et de la pêche, COM (90) 126 déf., JO, 1990, C 137, modifié par COM(91) 378 déf., JO, 1991, C 294.

62. CJCE, 10 juill. 1990, *Anklagemyndigheden c/Hansen & SPMI/S*, 326/88, *Rec.*, I 2911.

63. *Ibid.*, p. 7.

La Commission européenne manifeste son désaccord vis-à-vis de la position danoise. Le fait que, dans une matière déterminée, la Commission n'a pas imposé elle-même de sanctions et a contraint l'Etat membre, par une législation dérivée, à pourvoir à des sanctions dans la législation nationale ne signifie toutefois pas que la Commission européenne ne disposerait pas de la compétence de le faire ultérieurement.

Cette proposition de règlement constitue en fait une régularisation du cadre quant aux compétences de contrôle et de sanction exercées par la Commission européenne. Les compétences reprises sont conçues comme mesures standards. Cela signifie que d'autres mesures (contrôles, sanctions) peuvent être fixées lorsqu'elles sont nécessaires à la réglementation en question. Les mesures de contrôle standard peuvent notamment comprendre : le contrôle de la comptabilité, la demande sur place d'explications plus précises, l'examen de la production, la prise et la vérification d'échantillons. Les opérateurs, tant personnes physiques que morales, auxquels les dispositions communautaires imposent des obligations, ne peuvent pas refuser le contrôle et doivent tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux locaux et terrains à visiter. Il est remarquable que ces compétences de contrôle communautaires, qui sont exercées par des fonctionnaires européens ou des mandataires, sont identiques à celles élaborées à l'article 17 du Règlement d'exécution bien connu n° 17/62<sup>64</sup>, concernant la concurrence déloyale et la formation de cartel (art. 85 et s. Traité CEE). Ces compétences de contrôle explicites, davantage approfondies et complétées en sauvegardant le droit par la jurisprudence de la Cour européenne de justice, ont apparemment servi d'exemple.

Outre les compétences de contrôle, la proposition comprend également une série de dispositions relatives aux compétences de sanction de la Commission européenne. L'article 4 contient une liste non exhaustive de sanctions financières et économiques qui peuvent être prescrites aux Etats membres par la Commission : l'obligation de payer un montant supérieur à celui indûment perçu, éventuellement majoré des intérêts (amendes) ; la privation totale d'un avantage octroyé par une réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage (exclusion) ; le refus ou le retrait de l'avantage pour une période excédant celle affectée du manquement si celui-ci révèle un défaut de fiabilité du bénéficiaire (suspension ou radiation). Ces formes d'amendes financières et administratives font également penser à la compétence pour imposer des amendes lors

64. Règlement n° 17/62, JO, 1962, L 204, depuis lors modifié à plusieurs reprises.

d'infractions à l'article 87(2)a du Traité CEE, si ce n'est que les amendes ici ne sont pas appliquées par la Commission européenne, mais par l'Etat membre lui-même. Le projet de règlement est plutôt peu soigné sur le plan terminologique ; de l'avis du Service juridique de la Commission européenne, il découle même que les sanctions peuvent le cas échéant être appliquées par la Commission elle-même, et ce sur la base de l'article 172 du Traité CEE et dans le cadre des modalités d'exécution. Dans cette hypothèse ceci concerne en tout cas des décisions communautaires contre lesquelles un recours doit être ouvert auprès de la Cour de justice (art. 173 Traité CEE). Le projet de règlement ne le prévoit en tout cas pas de façon explicite.

La Commission souligne dans le projet de règlement que l'application d'une sanction pour une infraction suppose un élément subjectif de culpabilité (négligence ou intention), même si la sanction est de nature administrative. Dans le même temps la Commission n'exclut pas la possibilité, même s'il n'existe pas d'élément subjectif, de prendre néanmoins des sanctions si la nature de l'infraction le justifie. Cela signifie qu'une responsabilité objective est une possibilité à envisager. Constitue un deuxième point méritant l'attention le fait que les instances compétentes des Etats membres appliquent les sanctions. En d'autres termes la sanction est prescrite par la Commission européenne, l'imposition et l'exécution en appartenant aux instances nationales. Troisièmement, cette obligation ne délie en rien l'obligation nationale de sauvegarde de veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées par des mesures appropriées de leur droit national et ceci dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires. L'exposé des motifs signale encore que les Etats membres doivent veiller à ce que les sanctions en question soient appliquées en compatibilité avec le principe *non bis in idem*. En est-il ainsi en général, et si oui dans quels cas ? La question reste prudemment sans réponse.

Le projet de règlement a reçu en février 1990 l'approbation de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen<sup>65</sup>, pour autant qu'un certain nombre d'amendements soient pris en compte. Une série d'amendements visent à rendre les contrôles et les sanctions plus effectifs. C'est ainsi qu'il est explicitement stipulé que les fournisseurs, dépositaires, transporteurs et autres parties tierces doivent autoriser l'exécution des

65. Voir Parlement européen, Rapport de la Commission du contrôle budgétaire, rapporteur P. Price, 8 févr. 1991, A3-0024/91, 05/DOC-NE/RR/103918.

contrôles et qu'à cette fin ils doivent notamment faciliter l'accès aux locaux et terrains à visiter. Il est en outre expressément prévu que les opérateurs ou autres parties auxquels des sanctions sont imposées peuvent être des personnes physiques ou morales. Le Parlement européen insiste toutefois expressément sur la nécessité que les fonctionnaires de la Commission soient accompagnés de fonctionnaires des Etats membres. C'est pourquoi l'amendement énonce que, lors de l'exercice de ses compétences, la Commission fera exécuter ses contrôles par les membres de son personnel ou, en cas de nécessité, par des fonctionnaires mandatés et dûment accrédités, qui collaborent avec les fonctionnaires nationaux compétents des Etats membres lors de l'exercice des activités de contrôle.

Les divergences d'opinion entre les Etats membres et la Commission européenne à propos des compétences de sanction du Conseil et de la Commission européenne ne se sont pas limitées aux discussions. L'Allemagne a récemment introduit une affaire auprès de la Cour européenne de justice<sup>66</sup>. Elle concerne des sanctions administratives dans les règlements en matière de primes aux subventions dans le secteur ovin et l'aide à l'agriculture, en d'autres termes des applications du projet de règlement déclaratoire précité. Les règlements prévoient explicitement non seulement la restitution du montant indûment perçu, mais également une exclusion, pour la période de l'année économique suivante, de la réglementation de subvention<sup>67</sup>.

L'Allemagne est d'avis que le Traité ne contient pas de fondement juridique en matière d'exclusion, vu que celle-ci possède un caractère pénal et que la restitution avec supplément n'est possible que dans le cadre d'un règlement du Conseil (et donc pas par la Commission sur la base de la délégation ou des compétences d'exécution). En revanche la Commission estime que la Communauté possède la compétence de prescrire des restitutions et des exclusions et qu'elle aussi peut, dans le cadre des modalités d'exécution, prévoir de telles sanctions administratives. La Commission européenne reconnaît par ailleurs qu'une délégation explicite du Conseil est exigée pour les amendes administratives.

Dans cette affaire M. l'Avocat général Jacobs a fait connaître ses conclusions en juin 1992. Il souligne que la Cour, dans sa jurisprudence<sup>68</sup>, laisse la possibilité au droit communautaire de

66. CJCE, 27 oct. 1992, *République fédérale d'Allemagne c/Commission*, C 240/90, non encore publié.

67. Règlement n° 1260/90, JO, 1990, L 124/15, et Règlement n° 1279/90, JO, 1990, L 126/20.

68. CJCE, 2 févr. 1977, *Amsterdam Bulb c/Produktschap voor Siergewassen*, 50/76, Rec., 137, et 8 nov. 1990, *Commission c/Grèce*, C 53/88, Rec., I 3931.

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. M. 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. Le fait que les articles 87 et 172 du Traité CEE ne concernent que les sanctions et le Conseil n'a, selon lui, aucune importance, dans la mesure où il ne s'agit pas, dans cette affaire, de sanctions appliquées par la Commission, mais de sanctions prescrites par la Commission aux Etats membres. 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 un renvoi aux amendes élevées en matière de concurrence déloyale). Le raisonnement de M. 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 quand même 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 encore prescrire dans ce cas ? M. Jacobs n'aborde pas explicitement cet aspect, mais il ressort toutefois de son considérant 12 qu'il répondrait positivement à la question.

Le 27 octobre 1992, la Cour a rendu son jugement dans cette importante affaire. La compétence de la Communauté pour 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. La Cour reconnaît 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 applicable, 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. 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 sanction de la Communauté.

En ce qui concerne les compétences de sanction de la Commission européenne, la Cour établit, conformément à sa décision dans l'affaire *Köster*<sup>69</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'elles peuvent être complétées 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). La Cour ne permet pas ici, contrairement à sa formulation relative aux compétences de sanction de la Communauté, l'introduction d'autres formes de sanctions.

Grâce à cette décision, la voie est désormais ouverte à la discussion, au sein du Conseil, de la proposition de règlement du Conseil relatif au contrôle et aux sanctions applicables dans les politiques communes de l'agriculture et de la pêche<sup>70</sup>.

En guise de conclusion, il n'est pas permis de perdre de vue que la Commission européenne peut prendre des mesures de gestion à l'égard des Etats membres dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, mesures qui ressemblent fortement à la prescription de sanctions administratives, si ce n'est qu'elles sont appliquées à l'Etat membre lui-même. La politique commune en matière de pêche nous livre quelques exemples intéressants. L'Etat membre a

69. CJCE, 17 déc. 1970, *Köster*, préc. note 54.

70. Préc. note 61.

l'obligation de fermer la pêche lorsqu'un certain quota est atteint. Si l'Etat membre ne prend pas cette mesure ou ne la prend pas à temps et qu'il y a donc un surplus de prises, ce dernier est soustrait du quota qui est reconnu, l'année suivante (ou les années suivantes), à l'Etat membre. Cette diminution du quota ressemble fortement à une sanction administrative. La Communauté a encore été plus loin dans le Règlement de contrôle n° 3483/88<sup>71</sup>. Dans ce règlement les organes chargés de la mise en œuvre dans les Etats membres sont contraints d'intervenir sur le plan du contrôle et de la sanction à l'égard des pêcheurs des autres Etats membres qui sont en infraction (par exemple apport illégal de poissons dans leurs ports). Si la mise en œuvre s'avère déficiente, la Commission européenne peut soustraire, en tant que sanction, les prises illégales du quota de l'Etat membre qui a failli à son devoir de mise en œuvre. En fait un Etat membre est sanctionné pour le non-respect d'une obligation de mise en œuvre liée aux pêcheurs et bateaux d'autres Etats membres qui commettent des infractions dans ses eaux ou lors de l'accostage dans ses ports. La Cour de justice a jugé, dans une affaire espagnole<sup>72</sup>, que la diminution des quotas ne doit pas être considérée comme une sanction du non-respect des obligations découlant du droit communautaire, mais comme une mesure de gestion dans le cadre de la politique de maintien en matière de pêche. L'Avocat général a évoqué néanmoins dans ses conclusions "a penalty whereby illegal catches which are not prosecuted are counted against its quota" (...)

### III. SIGNIFICATION POUR LA PROCÉDURE PÉNALE DANS L'EUROPE DE DEMAIN

Ainsi qu'il ressort de la discussion, les compétences de contrôle et de sanction de la Commission européenne présentent nettement un caractère de droit administratif. Il est toutefois erroné d'en déduire que toute relation avec le droit (procédural) pénal national est inexistante. Tant le contrôle que la sanction, pris en charge par la Commission européenne, ne laissent pas intact le droit (procédural) pénal<sup>73</sup>. Dans beaucoup d'Etats membres la séparation entre le contrôle de droit administratif et la recherche

71. Règlement n° 3483/88, JO, 1988, L 306/2.

72. CICE, 27 mars 1990, *Espagne c/CEE*, C 9/89, Rec., I 1383.

73. H. Sevenster, "Criminal Law and EC Law", *Common Market Law Review*, 1992. 29 ; G. Grasso, préc. note 45 ; J.A.E. Vervaele, *Fraud against the Community. Need for an European fraud legislation*, préc. note 4. Cf. aussi les intéressantes chroniques "Droit communautaire" et "Droit pénal international" dans la RSC.



pénale d'infractions n'est pas absolue. La plupart du temps les mêmes instances, dotées de deux types de compétences, sont concernées. Même dans l'hypothèse où cette séparation serait absolue, il faut reconnaître que beaucoup d'affaires pénales débutent dans la sphère économique par un contrôle administratif ou une enquête. Le rôle que la Commission européenne joue ou peut jouer dans le cadre du contrôle/enquête administratif se heurte aux règles nationales de la procédure pénale. Les règles nationales ne sont pas conçues sur la base d'une composante communautaire dans la mise en œuvre. Les règles européennes prennent le moins possible le droit pénal en considération, parce que les Etats membres — qui prennent en somme la décision finale dans le Conseil des Ministres — préfèrent laisser totalement le droit pénal en dehors du cadre communautaire. Cette politique de l'autruche est insoutenable. Il est grand temps de doter le contrôle administratif communautaire, qui forme une partie essentielle des compétences de la Communauté, d'une réglementation juridique meilleure, de réfléchir longuement à sa relation avec la procédure pénale nationale et de régler d'une manière décisive les droits et les obligations des fonctionnaires et des entreprises et/ou citoyens concernés. Ceci signifie en effet que nous reconnaissons que le contrôle administratif et certains aspects de l'enquête judiciaire reçoivent une dimension communautaire. Les problèmes relatifs au secret et à la valeur de preuve des données obtenues et les compétences de contrôle des euro-fonctionnaires ne constituent que la pointe de l'iceberg. A propos du contrôle communautaire des activités économiques en vue du respect du droit communautaire (et donc de la lutte contre la fraude), il importe de repenser la relation classique entre le contrôle administratif national, souvent lié à un ministère, et le contrôle communautaire, d'une part, et la relation entre le contrôle administratif et l'enquête judiciaire, d'autre part. C'est surtout la procédure pénale, qui est liée à la mise en œuvre des matières communautaires, qui doit être repensée dans ce sens.

Les sanctions communautaires ne laissent pas non plus intact le droit (procédural) pénal. L'époque au cours de laquelle on distinguait de façon absolue les sanctions administratives et les sanctions pénales est révolue. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Commission européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>74</sup> que la classification juridique dans le droit national n'est pas décisive. Les sanctions administratives à caractère punitif doivent être considérées comme une accusation en matière pé-

---

74. CEDH, *Oztürk c/RFA*, 21 févr. 1984, Série A, n° 73, et *Lutz c/RFA*, 25 août 1987, Série A, n° 123. Cf. aussi M. Delmas-Marty, *Procès pénal et droits de l'homme. Vers une conscience européenne*, Paris, 1991.

nale (*criminal charge*), au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la mesure où la Commission européenne prescrit des sanctions à caractère punitif aux Etats membres ou même applique des sanctions punitives, il importe de respecter les garanties des trois paragraphes de l'article 6. Ceci signifie que les principes de base du droit pénal (procès équitable, présomption d'innocence, droits de la défense) deviennent applicables. En d'autres termes, par la disparition de la distinction entre les sanctions administratives et les sanctions pénales, le fait que la Commission européenne intervienne seulement sur le plan des sanctions de droit administratif présente une signification relative. Dans le cas où le caractère punitif de ces sanctions est reconnu, il importe peu qu'elles présentent un caractère de droit administratif ou pénal. Les principes juridiques de base qui sont en vigueur sont les mêmes. Indépendamment du fait que l'on accorde beaucoup d'attention à la protection juridique et à la protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence nationale et dans la jurisprudence de la Cour de Justice relatives à la mise en œuvre du droit communautaire, tous les problèmes ne sont pas pour autant résolus. La Communauté n'est toujours pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui exclut le droit de plainte individuel contre la Communauté. D'autres problèmes juridiques, qui, il est vrai, ne sont pas réglés de manière satisfaisante dans la Convention, tels que l'application du principe *ne bis in idem*<sup>75</sup>, sont en cause. Les sanctions communautaires peuvent être cumulées avec d'autres sanctions nationales de droit administratif et/ou pénales. Une réglementation doit également être élaborée dans ce cas.

La réalisation de l'Union européenne demeure une question ouverte. Il en va de même de sa physionomie. Néanmoins l'intégration européenne est un fait indéniable et celle-ci ne cessera de croître — même si c'est sur la base d'une adjonction intergouvernementale. L'interférence entre le droit communautaire et la mise en œuvre nationale augmente continuellement. Les praticiens sont pleinement conscients de ce fait. Il semble bien que le droit (procédural) pénal sommeille encore, protégé en cela par la souveraineté nationale. Entre-temps, les prémisses politiques qui sont à la base d'un Etat national souverain de droit sont en proie au feu. Il est donc grand temps de repenser la relation Etat de droit - droit pénal au niveau communautaire et d'examiner si et de quelle manière le modèle étatique de notre droit pénal peut être garanti dans un lien fédéral européen.

---

75. L'article 4, § 1, du 7<sup>e</sup> Protocole de la Convention ne concerne que les procédures pénales.