

Les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2005 (C-176/03 Commission contre Conseil): droit d'initiative de la Commission, répartition des compétences en matière de dispositions pénales entre le premier et le troisième pilier

2006/2007(INI) - 23/11/2005 - Document de base non législatif

OBJECTIF : expliciter les conséquences à tirer de l'arrêt de la Cour du 13.9.05 (C-176/03 Commission contre Conseil).

CONTENU : l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03 Commission contre Conseil a clarifié la répartition des compétences en matière de dispositions pénales entre le premier et le troisième pilier. La communication de la Commission vise à expliciter les conséquences à en tirer. Elle contient en annexe une liste de textes concernés par les suites de l'arrêt. Un de ses objectifs est de proposer une méthode pour régulariser la situation de ces textes adoptés sur des bases légales incorrectes suite à l'arrêt de la Cour. Elle vise par ailleurs à orienter l'exercice futur du droit d'initiative de la Commission.

Dans l'affaire C-176/03, la Commission avait demandé à la Cour d'annuler la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui obligeait les États membres à prévoir des sanctions pénales pour sanctionner les infractions au droit de l'environnement définies dans cette décision cadre.

La clarification apportée par l'arrêt de la Cour conduit à la situation suivante :

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

- **Les dispositions horizontales de droit pénal visant à favoriser la coopération judiciaire et policière au sens large** y compris les mesures de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, ainsi que les mesures basées sur le principe de disponibilité, et les mesures d'harmonisation du droit pénal dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice non reliées à la mise en œuvre des politiques ou des libertés fondamentales communautaires, **relèvent du titre VI du TUE.** Concrètement, cela signifie que les aspects de droit pénal et de procédure pénale qui nécessitent un traitement horizontal ne relèvent en principe pas du droit communautaire.

Si le législateur communautaire peut utiliser le droit pénal pour atteindre ses objectifs, il ne doit y recourir que sous deux conditions: a) la **nécessité de rendre effective la politique communautaire en cause.** Les contrôles de nécessité, du respect de la subsidiarité et de la proportionnalité doivent avoir lieu à chacune des étapes ; b) le **respect de la cohérence d'ensemble du dispositif pénal de l'Union,** que la mesure soit

adoptée sur la base du premier ou du troisième pilier. En utilisant son droit d'initiative, la Commission veillera à préserver cette cohérence.

Il résulte de l'arrêt de la Cour qu'une série de décisions-cadre (présentées en annexe) sont entièrement ou en partie incorrectes, tout ou partie de leurs dispositions ayant été adoptées sur une base juridique erronée. Il convient donc de procéder rapidement à la régularisation de ces textes en rétablissant des bases juridiques correctes. La correction du droit existant peut prendre plusieurs formes: une première approche consisterait à réexaminer les textes existants dans l'unique but de les mettre en conformité avec la répartition des compétences entre le premier et le troisième pilier. Une telle démarche aurait l'avantage de la simplicité et impliquerait un accord préalable des trois institutions (Commission, Parlement, Conseil). Si un tel accord ne pouvait être dégagé, la Commission ferait usage de son pouvoir de proposition afin non seulement de restituer des bases juridiques correctes aux actes adoptés mais aussi de privilégier les solutions de substance conformes à son appréciation de l'intérêt communautaire. En ce qui concerne les propositions pendantes, la Commission introduira les modifications nécessaires dans ses propositions. Celles-ci suivront ensuite intégralement la procédure de décision applicable à leur base juridique.