

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 26 mai 2005¹

I — Introduction

1. La Commission des Communautés européennes, par le biais de l'article 35, paragraphe 6, UE, attaque la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal² (ci-après la «décision-cadre»). Selon elle, la base juridique choisie est erronée, le fondement normatif devant être trouvé au sein du traité CE et non dans le titre IV du traité UE, comme cela a été fait.

2. Derrière cette problématique succincte se cache une question d'une grande importance, qui intéresse les compétences de la Communauté dès lors que, une fois admis que la tutelle de l'environnement dans l'Union européenne requiert une action concertée par l'incrimination des infractions les plus graves³, il convient de préciser si l'adoption des mesures de coordination nécessaires relève du troisième pilier, qui

incombe au Conseil de l'Union européenne, en vertu de l'article 34, paragraphe 1, sous b), UE, lu en combinaison avec l'article 31, paragraphe 1, sous e), UE ou du premier pilier parce qu'elle constitue une action communautaire au sens de l'article 175 CE⁴.

3. Les positions présentées dans les différents mémoires et lors de l'audience apparaissent nettement délimitées, non seulement quant aux prétentions exposées dans chaque cas, mais également en ce qui concerne l'argumentation invoquée. La Commission, le Parlement européen et le Conseil économique et social européen, adoptent la seconde des hypothèses mentionnées, alors que le Conseil et les onze États membres qui le soutiennent⁵ défendent la première thèse.

4. Le choix de l'une ou de l'autre position implique des conséquences importantes. Si

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — JO L 29, p. 55.

3 — Une telle appréciation existe également dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe qui, le 4 novembre 1998, a adopté une convention poursuivant le même but et portant le même intitulé que la décision-cadre (*Série des traités européens* — n° 172).

4 — La doctrine s'est intéressée à ce litige. Voir, Comte, F., «Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire», *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 4 (2002), p. 775, 799, et Blanco Cordero, I., «El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 — Le Royaume des Pays-Bas maintient, cependant, une position nuancée (voir note 73, in fine).

l'alternative «unioniste» est choisie, la force harmonisatrice est inférieure dès lors que, outre le fait que les décisions-cadres ne présentent pas d'effet direct, leur transposition défailante ne peut pas faire l'objet d'un recours en manquement, comme celui prévu à l'article 226 CE, sans que, de surcroît, la compétence préjudicielle de la Cour, pour revêtir un caractère obligatoire, soit soumise à l'acceptation des États membres, conformément à l'article 35 UE. Ces considérations expliquent l'intérêt de la Commission à fonder la compétence sur le premier pilier.

5. Avant d'engager l'examen du recours, il convient d'exposer le contexte normatif et les étapes de la procédure introduite devant la Cour.

II — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

1) Le traité instituant la Communauté européenne

6. L'un des objectifs de la Communauté consiste à atteindre un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement (article 2 CE) en dévelop-

pant une action sectorielle adéquate [article 3, paragraphe 1, sous l), CE] et en intégrant les exigences de sauvegarde de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques communautaires afin de promouvoir le développement durable (article 6 CE).

7. L'article 174 CE énonce les objectifs de l'activité environnementale (paragraphe 1 et 2), ainsi que les critères qui doivent être adoptés pour son élaboration (paragraphe 3), tandis que l'article 175 CE indique les voies d'adoption des dispositions pertinentes (paragraphe 1 à 3), dont le financement et l'exécution incombent aux États (paragraphe 4) qui, en tout état de cause, sont autorisés, aux termes de l'article 176 CE, à arrêter des mesures plus strictes dès lors qu'elles ne sont pas contraires au traité.

8. Par conséquent, l'article 174, paragraphe 4, CE prévoit une responsabilité partagée en la matière⁶, qui rend possible la coopération conjointe ou séparée avec les pays tiers et les organisations internationales.

9. S'agissant de la Communauté, la compétence est, en général, exercée à travers la procédure de «codécision» définie à

6 — L'ordre juridique espagnol reproduit un schéma similaire dans lequel l'État adopte la législation de base sur la protection de l'environnement, sous réserve de la faculté d'adopter les normes additionnelles de protection qui est reconnue aux Communautés autonomes, lesquelles se voient confier la gestion de la matière (articles 149.1.23 et 148.1.9 de la Constitution de 1978).

l'article 251 CE, même si, en ce qui concerne les domaines visés à l'article 175, paragraphe 2, CE⁷, le Conseil peut intervenir seul, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, du CESE et du Comité des régions de l'Union européenne.

exercés, intentionnellement ou par négligence au moins grave, et l'article 4 oblige les États membres à punir la commission, la complicité ou l'incitation de «sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives», y compris des peines privatives de liberté. Il prévoit également, aussi bien pour les personnes physiques que morales, d'autres types de sanctions parmi lesquelles figurent les amendes, la déchéance de certains droits et le placement sous contrôle judiciaire.

2) La proposition de directive sur la protection pénale de l'environnement⁸

10. Sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, CE, la Commission a engagé, conformément à l'article 251 CE, une proposition de directive visant à assurer une application plus stricte du droit communautaire en matière de défense de l'environnement par la définition, dans la Communauté, d'un ensemble minimal d'infractions (article 1^{er}).

B — *Le droit de l'Union européenne*

1) Le traité sur l'Union européenne

11. L'article 3 du texte présenté impose l'incrimination de certains agissements⁹

12. L'Union, qui incarne une nouvelle étape dans le processus créant un lien sans cesse plus étroit entre les peuples de l'Europe, est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et les formes de coopération instaurées par le traité UE lui-même (article 1^{er}). Ainsi, on distingue trois piliers:

7 — La norme vise les dispositions fiscales, celles qui affectent l'aménagement du territoire et l'urbanisme, celles relatives à la gestion des ressources hydrauliques et toutes celles qui affectent le choix par les États membres de la structure générale de leur approvisionnement énergétique et des différentes sources d'énergie.

8 — Proposition de directive 2001/C 180 E/20 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, présentée par la Commission le 15 mars 2001 (JO 2001, C 180 E, p. 238).

9 — La disposition vise les déversements, le fait de porter atteinte aux espèces protégées de la faune et de la flore, la dégradation substantielle des habitats protégés, le commerce interdit de substances appauvrissant la couche d'ozone et l'activité illégale d'une usine dans laquelle des manipulations dangereuses sont exercées ou dans laquelle des substances ou préparations de ce type sont stockées.

— le premier, intitulé «pilier communautaire»,

- le deuxième, qui comprend la politique extérieure et de sécurité commune (titre V),
nationales. À l'instar des directives relevant du premier pilier, les décisions-cadres imposent un résultat, en laissant aux autorités internes le choix de la forme et des moyens, mais, en revanche, elles n'ont jamais d'effet direct [article 34, paragraphe 2, sous b), UE].
- le troisième, qui traite de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI).

13. Ce dernier pilier a pour objet, sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, par une action en commun des États membres dans les domaines visés, en vue de prévenir et de lutter contre la délinquance grâce à un rapprochement, en tant que de besoin, des règles pénales nationales, conformément à l'article 31, sous e) (article 29 UE).

14. La collaboration juridictionnelle inclut l'adoption progressive de mesures pour fixer des règles minimales sur les éléments constitutifs des infractions pénales et sur les sanctions applicables en matière de criminalité organisée, de terrorisme et de trafic de drogue [article 31, sous e), UE].

15. L'un des outils prévus à cette fin est la décision-cadre qui favorise le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires

16. Les compétences relevant du troisième pilier peuvent être transférées à la Communauté afin qu'elle les exerce dans le cadre du titre IV du traité CE, en matière de visas, d'asile, d'immigration et des autres politiques relatives à la libre circulation des personnes (article 42 UE).

17. Le contenu du traité UE n'affecte pas les traités constitutifs de la Communauté européenne ni les traités subséquents qui les ont modifiés ou complétés (article 47 UE).

2) La décision-cadre

18. Invoquant les articles 29 UE, 31, sous e), UE et 34, paragraphe 2, sous b), UE, le Conseil, dans le but d'apporter une réponse ferme et concertée aux atteintes à l'environnement (deuxième et troisième considérants), a adopté la décision-cadre que la Commission attaque.

19. Les articles 2 et 3 de la décision-cadre exigent des États membres qu'ils qualifient d'infractions pénales la commission intentionnelle ou par négligence de certains agissements¹⁰, tandis que l'article 4 étend la répression à la complicité et à l'incitation.

20. Pour sa part, l'article 5, paragraphe 1, prévoit des peines «effectives, proportionnées et dissuasives», parmi lesquelles doivent figurer, au moins dans les cas graves, des peines privatives de liberté pouvant donner lieu à extradition, et, comme l'indique le

paragraphe 2, elles peuvent être accompagnées d'autres sanctions ou mesures¹¹.

21. L'article 6 régit la responsabilité, par action ou par omission, des personnes morales¹² et l'article 7 définit les peines qu'il convient de leur appliquer¹³.

22. Les dispositions présentées montrent que la décision-cadre est pratiquement une copie de la proposition de directive, ce qui est reconnu dans le cinquième considérant, sachant que le septième considérant explique

10 — L'article 2 dispose que «[c]haque État membre prend les mesures nécessaires pour qualifier d'infractions pénales, en vertu de son droit interne: a) le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent la mort ou de graves lésions à des personnes; b) le rejet, l'émission ou l'introduction illicites d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent ou sont susceptibles de causer leur détérioration durable ou substantielle ou la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à des monuments protégés, à d'autres objets protégés, à des biens, à des animaux ou à des végétaux; c) l'élimination, le traitement, le stockage, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de déchets, notamment de déchets dangereux, qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou de causer des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux; d) l'exploitation illicite d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée et qui cause ou est susceptible de causer à l'extérieur de cette usine la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux; e) la fabrication, le traitement, le stockage, l'utilisation, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux; f) la possession, la capture, la dégradation, la mise à mort ou le commerce illicites d'espèces animales et végétales protégées ou de parties de celles-ci, du moins lorsqu'elles sont définies par la législation nationale comme étant menacées d'extinction; g) le commerce illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone [...]».

11 — Ce paragraphe contient, à titre d'exemple, l'interdiction pour une personne physique d'exercer une activité nécessitant une autorisation officielle ainsi que celle d'administrer ou de diriger une société ou une fondation, «si les faits ayant entraîné sa condamnation témoignent d'un risque manifeste de la voir poursuivre le même type d'activité criminelle».

12 — Le paragraphe 1 charge chaque État membre de prendre «les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des actes visés aux articles 2 et 3, commis pour leur compte par toute personne agissant soit individuellement soit en qualité de membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur les bases suivantes: a) un pouvoir de représentation de la personne morale, ou b) une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale, ou c) une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale, ainsi que de la participation à la commission des actes visés à l'article 2 en qualité de complice ou d'instigateur». Le paragraphe 2 ajoute que, «[a]bstraction faite des cas déjà prévus au paragraphe 1, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission des actes visés aux articles 2 et 3 pour le compte de ladite personne morale par une personne soumise à son autorité».

13 — «Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qu'une personne morale tenue pour responsable au sens de l'article 6 soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui incluent des amendes pénales ou non pénales et éventuellement d'autres sanctions, notamment: a) des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide d'origine publique; b) des mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité industrielle ou commerciale; c) un placement sous surveillance judiciaire; d) une mesure judiciaire de dissolution; e) l'obligation d'adopter des mesures spécifiques pour éviter les conséquences d'agissements analogues à ceux sur lesquels était fondée la responsabilité pénale.»

que le Conseil l'a étudiée, mais ne l'a pas adoptée, parce qu'elle dépassait les compétences que le traité CE attribue à la Communauté¹⁴.

23. L'article 8 vise la compétence juridictionnelle fondée sur le territoire, et l'article 9 concerne l'extradition et les poursuites encourues par un État qui ne livre pas ses ressortissants.

III — La procédure devant la Cour

24. Outre la Commission et le Conseil, le Parlement, le CESE, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord ont participé à la procédure en qualité d'intervenants et ont également déposé des observations écrites.

25. Lors de l'audience, qui s'est tenue le 5 avril 2005, les représentants de la partie

14 — Il résulte des explications apportées dans les considérants de la norme et de certaines affirmations exposées lors de l'audience, que la proposition de directive n'est pas arrivée à bon port, en raison de dissensions entre les États membres qui n'ont pas pu arrêter une position unanime.

requérante et de la défenderesse, ainsi que les agents des intervenants ont comparu pour exposer oralement leurs allégations, à l'exception du gouvernement grec et du CESE.

IV — Analyse du recours

A — La délimitation du débat

26. Le litige porte essentiellement sur les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre, les articles 8 à 12 n'étant pas concernés. Ce n'est pas la compétence du Conseil pour adopter ces articles qui est contestée¹⁵, mais l'obliga-

15 — Cependant, cette compétence n'apparaît pas de façon évidente dans le traité UE, dès lors que l'article 29 UE, qui permet à l'Union de rapprocher le droit pénal des États membres, renvoie à l'article 31, sous e), UE, qui vise les règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. Le Conseil a adopté diverses décisions-cadres dans lesquelles il coordonne les sanctions applicables à certains agissements. S'agissant de la délinquance économique, on peut citer la décision-cadre 2000/383/JAI, du 29 mai 2000, visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (JO L 140, p. 1), modifiée par la décision-cadre 2001/888/JAI, du 6 décembre 2001 (JO L 329, p. 3); la décision-cadre 2001/413/JAI, du 28 mai 2001, concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces (JO L 149, p. 1); et la décision-cadre 2001/500/JAI, du 26 juin 2001, concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L 182, p. 1). La lutte pénale contre le terrorisme fait l'objet de la décision-cadre 2002/475/JAI, du 13 juin 2002 (JO L 164, p. 3), et la lutte contre la traite des êtres humains celui de la décision-cadre 2002/629/JAI, du 19 juillet 2002 (JO L 203, p. 1). Par ailleurs, la protection des victimes dans les cas d'immigration illégale est abordée dans la décision-cadre 2002/946/JAI, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. La décision-cadre 2003/568/JAI, du 22 juillet 2003, harmonise les législations nationales afin de d'incriminer la corruption dans le secteur privé (JO L 192, p. 54). Enfin, la défense pénale face aux attaques visant les systèmes d'information est régie par la décision-cadre 2005/222/JAI, du 24 février 2005 (JO L 69, p. 67).

tion qui lui est faite de s'abstenir en vertu de la primauté du droit communautaire, proclamée à l'article 47 UE¹⁶, dès lors que, en vertu du traité de Rome, la Communauté peut obliger les États membres à prévoir une réponse pénale à certaines atteintes à l'environnement.

27. Par conséquent, le débat se déplace du troisième pilier vers le premier afin d'analyser si un fondement juridique permet à la Communauté d'intervenir en cette matière en neutralisant les compétences de l'Union. Sur ce point, un consensus s'est également dégagé sur le fait qu'il n'existe pas dans le droit communautaire de pouvoir général, exprès ou implicite, permettant de sanctionner pénalement¹⁷.

16 — Il faut tenir compte du fait que l'article 29 UE définit l'objet de l'Union, «[s]ans préjudice des compétences de la Communauté européenne», de sorte que, si un conflit survient, ce sont les dispositions de cette dernière qui prévalent. Benzo Sáinz, F., «El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar», dans *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, p. 24, défend l'idée que, à la lumière de cette disposition, les voies d'action prévues au titre VI, précité, ne sont pas les seules possibles pour atteindre les objectifs poursuivis, mais qu'elles doivent être utilisées exclusivement lorsqu'ils ne peuvent pas être atteints par les voies traditionnelles du droit communautaire.

17 — L'arrêt du 11 novembre 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595), indique que, en principe, la législation pénale est une attribution des États membres (point 27). Vogel, J., «Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union», dans *Strafrecht und Kriminalität in Europa 2003*, p. 232, et Dannecker, G., «Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft», dans *Juriszeitung*, 1996, p. 869, soutiennent que la doctrine est unanime sur ce point. En 1972, Bigay, J.: «Droit communautaire et droit pénal», dans *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, n° 4, p. 734, souligne que le règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles [81] et [82] du traité (JO 1962, 13, p. 204), déclarait expressis verbis que les sanctions qu'il définissait ne revêtaient pas le caractère de peine.

28. Par ailleurs, en application du principe de coopération loyale visé à l'article 10 CE, tous reconnaissent à la Communauté, afin de garantir l'efficacité de son ordre juridique, la possibilité de contraindre les États membres à sanctionner les agissements qui le violent. Néanmoins, les parties et les intervenants polémiqument sur le fait de savoir si, en vertu de ce pouvoir, la Communauté peut les contraindre à incriminer des faits délictueux.

29. La solution requiert un examen rigoureux des arrêts qui attribuent aux institutions communautaires la compétence législative en matière pénale.

B — La jurisprudence relative au pouvoir de sanction de la Communauté

30. Dans l'arrêt Amsterdam Bulb¹⁸, la Cour a déclaré que, en l'absence d'une disposition expresse dans l'ordre juridique communautaire pour sanctionner sa non-observation par des particuliers, les législations nationales peuvent établir les sanctions que les États membres estiment appropriées (point 33)¹⁹. Cette assertion est fondée sur le devoir des États d'assurer le respect de leurs obligations

18 — Arrêt du 2 février 1977 (50/76, p. 137).

19 — Il s'agissait d'une disposition néerlandaise qui sanctionnait les infractions à la réglementation communautaire sur les prix minimaux à l'exportation de certains bulbes.

européennes, en application de l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE) (point 32).

31. Dans les conclusions qu'il a rendues dans cette affaire, l'avocat général Capotorti explique la justification de la solution antérieure. Au point 4, après avoir rappelé que, conformément à la jurisprudence, les États membres doivent s'abstenir de prendre des mesures qui modifient un règlement communautaire, même s'ils le font pour préserver son application, il explique que le fait de prévoir une sanction pénale n'altère pas la portée d'un acte communautaire, puisque toute norme répressive accompagnant une règle principale de conduite est fondée sur l'hypothèse d'un comportement qui contredit une telle règle et, par conséquent, la présuppose avec le contenu qui lui est propre. Plus loin, il ajoute que la diversité de la protection offerte, par cette voie, découle des différences existantes entre les régimes nationaux, auxquels le traité CE recourt pour renforcer l'efficacité du droit communautaire. En conclusion, il indique que la seule limite à l'introduction de sanctions pénales par les États membres est l'hypothèse où elles sont déjà prévues par les normes communautaires.

32. Ainsi, trois idées se dégagent de l'arrêt *Amsterdam Bulb*: 1) le régime répressif visant à protéger l'efficacité du droit communautaire relève de sa compétence; 2) à défaut de mesures communautaires, les États membres adoptent les moyens de sanction qu'ils estiment nécessaires; 3) dans ce cas, ils sont libres de choisir les modalités qu'ils considèrent les mieux adaptées, bien que ce système implique nécessairement des divergences.

33. La première idée repose sur le présupposé que la sanction communautaire s'impose avec la même force que l'instrument juridique qui la porte, à savoir soit un règlement, soit une directive. Cependant, comme la Communauté n'a pas de compétences pénales, elle doit se contenter d'organiser les sanctions de nature civile et administrative. C'est ce qui résulte des mots employés par l'avocat général Capotorti à la fin du point précité des conclusions qu'il a rendues dans l'affaire en question, où il déduit que le fait qu'un État membre ajoute des dispositions pénales à la réglementation communautaire, dans le but d'en renforcer l'application, ne viole pas les principes du droit communautaire, dès lors, et il me paraît opportun de l'ajouter, que sont respectées les garanties qui président à l'exercice de tout pouvoir de sanction et, en particulier, la règle *non bis in idem*²⁰.

34. Dans l'arrêt *Commission/Grèce*, mieux connu sous le nom de «*maïs grec*»²¹, la Cour

20 — Sur la mise en œuvre de ce principe lorsque deux ordres juridiques différents sanctionnent un même comportement, voir les conclusions que j'ai présentées dans les affaires C-213/00 P, *Italcementi/Commission* (C-213/00 P), *Buzzi Unicem/Commission* (C-217/00 P) et *Cementir/Commission* (C-219/00 P), sur lesquelles la Cour a statué dans l'arrêt du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland e.a./Commission* (Rec. p. I-123). Voir également, en particulier, dans le cadre du troisième pilier et de l'accord de Schengen, les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire *Gözütok et Brügger* (arrêt du 11 février 2003, C-187/01 et C-385/01, Rec. p. I-1345).

21 — Il résulte de l'arrêt du 21 septembre 1989 (68/88, Rec. p.2965) que l'État membre en cause a manqué à ses obligations, entre autres, pour ne pas avoir engagé de procédures pénales ou disciplinaires contre les personnes qui ont participé à la réalisation ou qui ont couvert certaines opérations qui ont permis d'échapper au paiement des prélèvements agricoles dus sur certains lots de maïs importés d'un pays tiers en mai 1986.

a repris la formule du point 32 de l'arrêt Amsterdam Bulb, sans la citer (point 23), mais elle a ajouté deux conditions relatives à la légalité des mesures disciplinaires nationales prises pour défendre le droit communautaire: 1) que les violations soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux infractions du droit interne d'un caractère et d'une importance similaires et 2) que lesdites mesures confèrent un caractère effectif, proportionné et dissuasif à la sanction (point 24). Dans les conclusions présentées dans cette affaire, l'avocat général Tesouro avait avancé que l'article 5 du traité comportait pour les États membres l'obligation de sanctionner de manière adéquate les auteurs des violations du droit communautaire de manière qu'il ne soit pas porté préjudice à son application (point 12, deuxième alinéa)²².

35. Ainsi, les États membres ont la voie ouverte pour éradiquer les comportements contraires à l'ordre juridique communautaire, aussi bien lorsqu'il est muet sur ce sujet, que lorsqu'il contient des dispositions expresses en la matière; la réglementation nationale suppose un supplément de protection, mais, comme cela avait été men-

tionné au point 17 de l'arrêt Drexel²³, le droit communautaire pose certaines limites et exige que la sanction soit équivalente à celle mise en œuvre pour lutter contre les infractions nationales (principe d'assimilation ou d'équivalence) et que, de surcroît, elle soit efficace.

36. L'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a.²⁴, rendue dans le cadre d'un incident de procédure portant sur une demande d'assistance judiciaire introduite par le Rechter-commissaris bij de Arrondissementsrechtbank te Groningen, a attribué à l'arrêt Mais grec une affirmation qui n'apparaît pas littéralement, mais qui résulte de son esprit et de celui de l'arrêt Amsterdam Bulb: les États peuvent et doivent garantir le respect du traité en recourant, le cas échéant, à des sanctions pénales (point 17).

37. Le processus semble se terminer par l'arrêt du 8 juillet 1999, Nunes et de Matos²⁵, dans lequel la Cour a statué sur une question préjudicielle déférée par le Tribunal de Círculo de Porto (Portugal, visant à déterminer si un État membre est compétent pour incriminer des comportements contraires aux intérêts patrimoniaux de la Communauté, alors que la réglementation communautaire ne prévoit qu'une sanction civile. La Cour a déclaré que les

22 — La solution de cet arrêt est reproduite dans celui rendu le 10 juillet 1990, Hansen (C-326/88, Rec. p. I-2911, point 17), dans lequel la Cour statue sur une question préjudicielle déférée dans le cadre d'une procédure pénale se déroulant au Danemark contre un entrepreneur pour violation du règlement (CEE) n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77, p. 49). Dans cet arrêt, la Cour déclare que ni le règlement en cause ni les principes généraux du droit communautaire ne font obstacle à l'application des dispositions nationales qui sanctionnent un employeur, dont le chauffeur a enfreint la durée maximale de conduite journalière et le régime de repos, à condition que la sanction soit analogue à celle appliquée à la violation du régime interne et qu'elle soit proportionnée à la gravité de l'infraction (dispositif).

23 — Arrêt du 25 février 1988 (299/86, Rec. p. 1213).

24 — C-2/88, Rec. p. I-3365.

25 — C-186/98, Rec. p. I-4883.

interventions fondées sur l'article 10 CE incluent les réactions d'ordre pénal, et elle précise que:

C — *Le droit dérivé*

- si le droit communautaire ne comporte aucune mesure visant à assurer le respect de ses normes, les États membres sont tenus de les prévoir; s'il les incorpore, les États membres jouent un rôle complémentaire tendant à renforcer la protection de ces normes;
- le choix du type de sanction incombe aux autorités nationales, même si elle doit être comparable à celle punissant les infractions du droit interne de nature et d'importance similaire et, de surcroît, elle doit se révéler pratique, adaptée et dissuasive.

40. L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche²⁶, ainsi que l'article 31, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche²⁷, qui le remplace, laissent aux États membres la liberté de choisir la sanction des infractions aux normes qui régissent cette matière. En ce qui concerne le premier de ces règlements, cette interprétation est confirmée dans l'arrêt du 1^{er} février 2001, Commission/France²⁸, dans lequel la Cour examine si les procédures, certaines administratives et d'autres pénales, arrêtées dans la réglementation interne, respectent les obligations communautaires en matière de conservation et de contrôle des ressources piscicoles.

38. En résumé, le Conseil et les parties qui le soutiennent n'ont pas tort d'alléguer que la jurisprudence ne reconnaît, de manière explicite, aucune compétence communautaire pour obliger les États membres à incriminer les comportements qui entravent la réalisation des objectifs figurant dans les traités.

41. Pour sa part, la directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux²⁹, après avoir indiqué que ce phénomène devait être combattu principalement par des mesures de droit pénal (quatrième considérant), oblige simplement les États membres à assurer la pleine application de son contenu en prévoyant des sanctions à appliquer en

39. L'analyse du droit dérivé permet d'arriver à la même conclusion.

26 — JO L 207, p. 1.

27 — JO L 261, p. 1.

28 — C-333/99, Rec. p. I-1025.

29 — JO L 166, p. 77.

cas d'infraction (article 14), sous réserve des réglementations plus strictes adoptées pour empêcher de tels agissements (article 15).

lorsqu'elle est appliquée à des réalités concrètes, particulièrement si l'on considère l'objectif qu'elle sert.

42. La directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers³⁰, exige des États membres qu'ils punissent, par des «sanctions effectives, proportionnées et dissuasives», la commission, la complicité, l'instigation et la tentative de certains comportements (articles 1^{er} à 3); le caractère pénal de ces poursuites étant nuancé dans la décision-cadre 2002/946³¹.

45. La formule employée par la Cour n'est pas choisie par hasard puisque, en se référant à l'efficacité, à la proportionnalité et au caractère dissuasif de la sanction, elle évoque les conditions de base pour que la norme communautaire, malgré sa violation, fasse l'objet d'une application sans faille. De surcroît, compte tenu du fait que toute condamnation répond à un double objectif de prévention générale et spéciale, en ce qu'elle sanctionne le responsable par l'application de la règle juridique adéquate et qu'elle menace la collectivité d'une punition du même type si elle adopte un comportement également prohibé, le catalogue des sanctions possibles s'avère très complet.

43. Parfois, la sanction pénale est rendue nécessaire parce qu'elle est la seule qui réunisse les conditions définies dans l'arrêt *Mais grec*, à savoir que la sanction soit «effective, proportionnée et dissuasive».

46. Parfois, il suffit de rétablir la situation qui existait antérieurement à l'infraction. Mais cette obligation, qui ne revêt pas une nature répressive au sens strict et que l'on nomme habituellement «sanction civile», nécessite souvent, pour atteindre ces objectifs de prévention, d'être complétées par des sanctions stricto sensu, dont l'intensité doit varier en fonction de l'importance du bien juridique lésé et du rejet social de la conduite délictueuse.

D — La notion juridique indéfinie de «sanction effective, proportionnée et dissuasive»

44. Cette notion, envisagée in abstracto, présente des contours flous, mais, comme toutes les notions de ce type, elle se précise

47. Selon l'importance de la réponse, il faut distinguer les sanctions pénales, qui constituent le degré le plus élevé, des sanctions

30 — JO L 328, p.17.

31 — Précité à la note 15.

administratives. Les deux sont des manifestations du *ius puniendi* de l'État et elles obéissent aux mêmes principes ontologiques³². Cependant, le caractère moins strict des secondes affaiblit les garanties qui doivent présider à leur application, bien que, comme je l'ai signalé dans les conclusions que j'ai rendues dans l'affaire Commission/Grèce³³, il y a lieu, dans les deux cas, de respecter des principes analogues³⁴.

par l'ordre juridique communautaire sont suffisants³⁵, sous réserve que cette règle ne soit pas respectée dans des cas évidents³⁶, dans lesquels la Communauté est notoirement compétente pour mener à bien l'appréciation.

48. Il semble évident que, dans la lignée des affirmations du Conseil et de quelques-uns des intervenants, nul n'est mieux placé pour apprécier l'applicabilité, l'adéquation et le potentiel d'une réaction répressive que les pouvoirs législatifs nationaux. C'est la position que j'ai défendue quand il s'est agi de statuer, à la lumière du principe d'effectivité, sur la question de savoir si certains délais de procédure nationaux pour exercer des actions visant à défendre des droits reconnus

49. Il convient de ne pas oublier que la protection de l'ordre juridique communautaire incombe à ses institutions, bien que rien ne les empêche d'obliger les États membres à réprimer les agissements qui lui portent atteinte. Ce n'est que dans la mesure où, en raison de l'absence d'éléments d'appréciation indispensables, elles ne peuvent pas fournir la réponse la mieux adaptée, que cette tâche est attribuée aux législateurs nationaux. A contrario, si la détermination de la sanction «effective, proportionnée et dissuasive» est évidente, aucune raison substantielle n'interdit de laisser le choix de cette sanction à ceux qui disposent de la compétence matérielle³⁷.

32 — La chambre du contentieux administratif du Tribunal Supremo espagnol refuse, depuis longtemps, toute différence métaphysique entre les deux catégories. Voir, en ce sens, l'arrêt du 9 février 1972, rendu à l'époque où le système juridique espagnol ignorait nombre de principes propres aux États de droit, et où il a utilisé cette équivalence pour soumettre l'application des sanctions administratives à la majeure partie des règles applicables en matière de sanction pénale. García de Enterría, E., et Fernández, T.R., *Curso de derecho administrativo*, volume II, 7^e édition, Madrid, 2000, p. 163, indiquent que les sanctions administratives ont fait l'objet d'une extension inhabituelle pendant la dictature du général Primo de Rivera, la deuxième République et le franquisme, où elles ont été utilisées comme moyen ordinaire de lutte contre l'opposition politique.

33 — Arrêt du 4 juillet 2000 (C-387/97, Rec. p. I-5047).

34 — Le Tribunal Constitucional déclare que les formes prescrites dans la procédure pénale sont applicables à la procédure de sanction administrative, dans la mesure nécessaire pour préserver les valeurs essentielles qui sont à la base du droit à un procès équitable [arrêts 18/1981 (BOE n° 143, du 16 juin 1981) et 181/1990 (BOE n° 289, du 3 décembre 1990)], sous réserve de leur adaptation pertinente à sa nature particulière [arrêts 2/1987 (BOE n° 35, du 10 février 1987); 29/1989 (BOE n° 50, du 28 février 1989); 181/1990, précité; 3/1999 (BOE n° 48, du 25 février 1999) et 276/2000 (BOE n° 299, du 14 décembre 2000)].

35 — Voir les conclusions que j'ai présentées dans les affaires Grundig Italiana (C-255/00, points 27 à 29) et Recheio-Cash & Carry (C-30/02, points 23 à 35), sur lesquelles la Cour a statué, respectivement, le 24 septembre 2002 (Rec. p. I-8003) et le 17 juin 2004 (Rec. p. I-6051).

36 — Point 27 des conclusions dans l'affaire Grundig Italiana et point 29 des conclusions dans l'affaire Recheio-Cash & Carry.

37 — En principe, le titulaire de cette compétence doit également bénéficier de la compétence formelle. La représentante du gouvernement finlandais a insisté lors de l'audience sur le fait que le droit pénal n'est pas un outil, qu'il a une substance propre, mais cette position laisse transparaître un simple nominalisme dès lors que, comme toute norme répressive, la norme pénale est au service d'une fin qui la transcende et qu'elle sert. L'arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission (C-240/90, Rec. p. I-5383), se fondant sur une jurisprudence antérieure, habilite la Communauté, dans le domaine de ses attributions (en l'occurrence, il s'agissait de politique agricole commune), à édicter des sanctions applicables par les autorités nationales à l'encontre des opérateurs économiques qui se sont rendus coupables de fraude (points 11 à 13).

50. En d'autres termes, il est aisément compréhensible que la sanction adaptée pour, par exemple, les atteintes à la vie ou la corruption de mineurs doit revêtir un caractère pénal, par conséquent, si les biens juridiques protégés par ces infractions constituaient l'un des objectifs de la Communauté, personne ne discuterait la compétence de ses instances législatives pour exiger des États membres qu'ils engagent des poursuites par la voie pénale.

51. L'étape suivante consiste donc à rechercher si la protection de l'environnement, qui, au regard de ce que j'ai exposé antérieurement aux points 6 à 9, incombe indubitablement à la Communauté, requiert une protection pénale. Son processus de «communautarisation» s'intègre dans le cadre de cette analyse.

E — La protection de l'environnement dans la Communauté

52. Dans les conclusions présentées le 30 novembre 2004 dans l'affaire Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03), sur laquelle la Cour a statué le 14 avril 2005, j'ai avancé que, si les rédacteurs des traités se sont peu préoccupés de l'environnement et de sa préservation, il n'a pas fallu attendre longtemps pour que, en 1972, la conférence des chefs d'État et de gouvernement, qui s'est tenue à Paris, décide de définir une

politique propre à ce secteur³⁸ et suggère d'utiliser la protection offerte par les articles 100 et 235 du traité CE³⁹ (devenus articles 94 CE et 308 CE).

53. La Cour a suivi cette recommandation et elle a retenu l'article 100 du traité⁴⁰ comme base des règles en la matière en déclarant, dans l'arrêt ADBHU⁴¹ que la protection de l'environnement doit être considérée comme «un des objectifs essentiels de la Communauté» (point 13), idée qu'elle a reprise des années plus tard, après l'adoption de l'Acte unique européen⁴², dans l'arrêt Commission/Danemark⁴³ (point 8).

38 — Ce vide juridique initial a entraîné de sérieux doutes dans la recherche d'une base juridique pour le droit communautaire de l'environnement qui a été présenté dans la doctrine espagnole par Bravo-Ferrer Delgado, M., «La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente», dans *Gaceta Jurídica*, n^{os} B-92 et B-93, mars-avril 1994, respectivement, p. 13 à 20 et 5 à 13. Gérardin, D., «Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité», dans *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paris, 1998, p. 33 à 55, a également traité le sujet.

39 — L'article 100 apparaissait comme la voie choisie pour harmoniser les normes qui affectent directement l'établissement ou le fonctionnement du marché commun et l'article 235, plus large, régissait l'adoption des mesures appropriées pour atteindre les objectifs communautaires qui n'apparaissent pas expressément dans le traité.

40 — Aux termes de l'arrêt du 18 mars 1980, Commission/Italie (91/79, Rec. p. 1099, point 8), il n'est nullement exclu que des dispositions en matière d'environnement puissent s'encadrer dans l'article 100 du traité étant donné que les dispositions de cette nature sont susceptibles de grever les entreprises auxquelles elles s'appliquent et, faute de rapprochement des dispositions nationales en la matière, la concurrence pourrait être sensiblement faussée.

41 — Arrêt du 7 février 1985 (240/83, Rec. p. 531).

42 — JO 1987, L 169.

43 — Arrêt du 20 septembre 1988 (302/86, Rec. p. 4607).

54. L'Acte unique européen a ajouté au traité CE une partie spécifique — le titre VII (devenu titre XIX)⁴⁴ — comprenant les articles 130 R et 130 S (devenus, après modification, articles 174 CE et 175 CE) et l'article 130 T (devenu article 176 CE), auxquels il faut ajouter l'article 100 A, paragraphe 3 (devenu, après modification, article 95, paragraphe 3), CE) qui oblige la Commission à fonder les propositions visées au paragraphe 1 sur un «niveau de protection élevé» de l'environnement.

55. Cette nouvelle configuration a mis la protection de l'environnement au cœur de l'activité communautaire, qu'elle inspire et qu'elle guide, comme l'a rappelé la Cour dans l'arrêt Commission/Conseil⁴⁵ (points 22 à 24), puis, avec la signature du traité UE à Maastricht, elle est devenue un objectif de la Communauté.

56. Aujourd'hui, la réalisation d'un niveau élevé de conservation et d'amélioration du milieu naturel, ainsi que la promotion de la qualité de vie se retrouvent donc parmi les objectifs communautaires (article 2 CE), et requièrent une action spécifique [article 3, paragraphe 1, sous l), CE]. De surcroît, «[I]es exigences de [sa] protection doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particu-

lier afin de promouvoir le développement durable» (article 6 CE). Cette préoccupation apparaît également clairement dans d'autres dispositions du traité: l'article 95 CE, ou l'article 161 CE, qui prévoit la création d'un fonds de cohésion qui «contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement».

57. La préservation de l'environnement a ouvert la voie à une reconnaissance normative de principes, tel celui de précaution ou d'action préventive (article 174, paragraphe 2, premier alinéa, CE), qui régissent de vastes domaines du droit communautaire où la nature, la vie et l'intégrité des personnes revêtent une dimension universelle en raison de la mondialisation des menaces inhérentes au progrès technologique et industriel⁴⁶.

58. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe⁴⁷ maintient cette perspective. Aux termes de l'article II-97, qui se base sur l'article 2 CE, «un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable»; l'article III-119 reprend le contenu de

44 — Le titre VII a été incorporé dans la troisième partie du traité par l'article 25 de l'Acte unique européen et l'article 100 A par l'article 18. Il a été transformé en titre XVI par le traité UE (article G, point 28).

45 — Arrêt du 11 juin 1991 (C-300/89, Rec. p. I-2867).

46 — Sur le principe de précaution, voir González-Vaqué, L., «La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario», dans *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n° 221, septembre-octobre 2002, p. 4 à 20. Voir, également, mon étude *El desarrollo comunitario del principio de precaución*, sous presse.

47 — JO 2004, C 310, p. 1, traité signé le 29 octobre 2004 (entrée en vigueur prévue le 1^{er} novembre 2006, sous réserve de sa ratification par les États membres).

l'article 6 CE. Pour leur part, les dispositions III-233 et III-234 reproduisent en substance les articles 174 CE à 176 CE.

59. Il n'y a donc aucun doute quant au fait que, comme je l'ai indiqué au point 51 des présentes conclusions, l'«environnement» est une compétence de la Communauté et il s'érige également en un bien juridique dont la défense inspire les autres politiques, activité protectrice qui, de surcroît, peut être qualifiée d'objectif essentiel du système communautaire.

60. La préoccupation environnementale n'est pas exclusivement européenne et elle a pris une dimension universelle.

F — *La mondialisation de la «politique environnementale»*

61. De nombreux pactes et accords internationaux cherchent des réponses pour faire face à la détérioration constante des écosystèmes et de la vie sur la planète.

62. Le processus suivi au sein des Nations unies, depuis la conférence qui s'est tenue à

Stockholm du 5 au 16 juin 1972, et jalonné d'étapes importantes, en est un exemple⁴⁸. Cette réunion est devenue un grand événement en ce qu'il a attiré l'attention du monde sur la gravité de la situation environnementale par une déclaration sur l'environnement, dans laquelle sont proclamés 27 principes pour préserver les ressources naturelles.

63. La charte mondiale de la nature de 1982⁴⁹ a approfondi les objectifs fixés en renforçant les obligations relatives aux règles d'action et en incorporant la charte dans les ordres juridiques nationaux.

64. La déclaration de Rio, adoptée par les gouvernements participant au sommet des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenu dans cette ville brésilienne en juin 1992, a marqué un pas décisif. L'importance du contexte dans lequel elle s'inscrit et le large consensus obtenu pour son adoption lui donnent une signification particulière en tant qu'accord universel fruit de la conscience commune, fondée sur la nécessité de préserver la planète pour les générations futures.

48 — En la matière, le point de départ se situe dans la déclaration universelle des droits de l'homme [proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies dans la résolution 217 A (III), du 10 décembre 1948] qui prévoit le droit à un niveau de vie qui assure la santé et le bien-être (article 25, paragraphe 1). De façon plus précise, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, qui est entré en vigueur le 3 janvier 1976] se réfère à la nécessité d'améliorer l'environnement comme l'une des conditions d'un développement adapté de la personne [article 12, paragraphe 2, sous b)].

49 — Cette charte a été adoptée par la résolution n° 37/7, du 28 octobre 1982.

65. La convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 et le protocole de Kyoto de 1997 qui la met en œuvre avec l'objectif de réduire l'émission de gaz à effet de serre⁵⁰, symbolisent deux nouvelles étapes dans ce processus irréversible, dans lequel s'inscrit également le protocole sur la biodiversité, signé à Montréal le 28 janvier 2000, dans le cadre de la conférence des parties signataires de la convention sur la diversité biologique, adoptée également au sommet de Rio.

(l'utilisation rationnelle des ressources et le développement soutenu) et d'autres plus intellectuels (le progrès et le développement culturel). Une fois que la limite quantitative suffisante pour subsister est dépassée, il s'agit de tenter d'atteindre une vie digne sur le plan qualitatif⁵¹.

G — Le droit à un environnement adapté et la responsabilité publique dans sa préservation

66. Les notions de «développement durable» et de «qualité de vie» employées dans le traité CE apparaissent intimement liées à celle d'«environnement», évoquant une dimension subjective qui ne peut être ignorée à l'heure de le protéger et de l'améliorer. Sur le plan géophysique que représente l'environnement, la qualité de vie est garantie en tant que droit des citoyens né de différents facteurs, certains matériels

67. Ainsi, un droit à jouir d'un environnement sain est esquissé non au profit d'un individu en tant que tel, mais au bénéfice d'un membre de la collectivité, au sein de laquelle il partage des intérêts communs d'ordre social⁵². Quelques Constitutions des États membres de la Communauté au moment de l'adoption de la décision-cadre attaqué, reconnaissent ce droit⁵³. Ainsi, l'article 20a de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne⁵⁴ dispose que, «*assumant ainsi également sa respon-*

50 — La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), transpose le protocole de Kyoto dans la Communauté.

51 — Voir De Mendizábal Allende, R., «Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa», dans *Actualidad Administrativa*, n° 19, 1994, p. 289. Loperena Rota, D., «Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección», dans *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n° 3, novembre 1999, indique que l'environnement approprié n'est pas le fruit du développement social, mais un pruis de son existence, qui constitue un droit lié à la vie humaine, sans lequel il n'y a pas d'homme ni de société ni de droit.

52 — Le reflet procédural de ce phénomène se manifeste dans l'attribution de la qualité pour agir aux titulaires d'«intérêts diffus», c'est-à-dire de valeurs largement partagées qui se réfèrent à des groupes de composition peu précise, généralement anonymes et indéterminés, même s'ils sont, difficilement, déterminables. Cette voie, qui s'est avérée utile pour la protection juridictionnelle des consommateurs et des usagers dans le droit anglo-saxon, s'articule autour des dénommées class actions, qui offrent une réponse aux situations dans lesquelles de nombreuses personnes sont affectées, de sorte que, par cet exercice, il est possible de faire valoir individuellement et sans mandat formel exprès les aspirations partagées, qui transcendent tous les intéressés.

53 — Voir Velasco Caballero, F., «Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo», dans *Noticias de la Unión Europea*, n° 190, novembre 2000, p. 183 à 190.

54 — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, adoptée le 23 mai 1949 dans la ville de Bonn sise en Rhénanie, par le Conseil parlementaire (Parlamentarischer Rat).

*sabilité vis-à-vis des générations futures*⁵⁵, l'État protège les fondements naturels de la vie dans le cadre de l'ordre constitutionnel». En Espagne, parmi les principes régissant la politique sociale et économique, l'article 45 de la Constitution⁵⁶ proclame le droit pour tous de «jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne»⁵⁷. L'article 66, paragraphe 1, de la Constitution de la République portugaise⁵⁸ use de termes analogues. En Suède, l'article 18, paragraphe 3, du chapitre II de la loi du 24 novembre 1994⁵⁹ qui réforme la loi de gouvernement reprend le droit d'accéder à la nature.

dans l'entretien de la nature et de la diversité, ainsi que dans celui de l'environnement (article 20), tandis que les Constitutions grecque (article 24, paragraphe 1)⁶¹, néerlandaise (article 21)⁶² et portugaise [article 9, sous e)] obligent les autorités à le préserver. En Italie, l'obligation de la République de sauvegarder le paysage, visée à l'article 9, paragraphe 2, de la Constitution⁶³, a été étendue à la protection de l'environnement et du territoire⁶⁴.

68. Ce droit est complété par les devoirs corrélatifs des instances publiques. Les termes de la loi fondamentale de Bonn ont déjà été vus. L'article 45, paragraphe 2, de la Constitution espagnole impose aux pouvoirs publics de veiller à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, «dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de la vie, ainsi que de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur une indispensable solidarité collective». Dans la même perspective, la Constitution finlandaise⁶⁰ évoque la responsabilité commune

69. La dimension subjective de cette préoccupation environnementale est présente de façon implicite dans l'Union européenne, dont la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice le 7 décembre 2000⁶⁵, après avoir affirmé, dans le préambule, que l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, prévoit dans le chapitre consacré à cette dernière, à côté des droits sociaux, une norme expliquant que ses politiques intègrent un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité conformément au principe du développement durable (article 37). Cette

55 — L'italique est ajouté.

56 — Ratifiée par référendum le 6 décembre 1978 (BOE n° 311-1, du 29 décembre 1978).

57 — Le Tribunal Constitucional a souligné que cette notion recouvre la préoccupation écologique apparue au cours des dernières décennies dans de larges secteurs de l'opinion, et qui se concrétise également dans de nombreux instruments internationaux [arrêt 64/1982, du 4 novembre 1982 (BOE n° 296, du 22 octobre 1982)].

58 — Adoptée par l'Assemblée constituante, réunie en session plénière, le 2 avril 1976.

59 — Lag om ändring i regeringsformen, publiée à la *Svensks Författningsamling* (recueil législatif) du 16 décembre 1994.

60 — Cette norme fondamentale qui a remplacé celle de 1919, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Constitution de la République hellénique, votée par la V^e chambre de révision constitutionnelle le 9 juin 1975.

62 — Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, texte révisé le 19 janvier 1983 (*Staatsblad*, n° 15 à 51).

63 — Constitution de la République italienne, du 27 décembre 1947.

64 — Merusi, F., *Comentario della Costituzione*, Rome/Bologne, 1975, p. 445, et Cavallo, B., «Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio», dans *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), p. 412.

65 — JO C 364, p. 1.

disposition, comme je l'ai déjà mentionné, fait partie du traité établissant une Constitution pour l'Europe (article II-97).

La même Cour, dans l'arrêt Guerra et autres c. Italie du 19 février 1998⁶⁹, a jugé que l'absence d'informations officielles sur l'attitude citoyenne adaptée qui doit être prise face aux émissions polluantes d'une industrie située à proximité porte atteinte au droit fondamental précité (point 60).

70. Je ne voudrais pas terminer ces développements sans souligner que, en marge de l'interprétation faite du droit de jouir d'un environnement approprié⁶⁶, on distingue aisément le lien qui unit ce droit au contenu de certains droits fondamentaux. Il suffit de se référer à deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour corroborer cette idée. Dans l'arrêt López Ostra c. Espagne du 9 décembre 1994⁶⁷, cette juridiction a jugé qu'il va de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne en la privant de la jouissance de son domicile en lésant sa vie privée et familiale (point 51)⁶⁸.

H — La réaction pénale en réponse aux atteintes graves à l'environnement

71. Le panorama décrit illustre clairement la transcendance acquise dans les dernières décennies par ce que l'on appelle la «conscience écologique». La portée réelle et le potentiel des altérations résultant de l'activité humaine sur les écosystèmes n'ont pas été établis avec certitude, mais on soupçonne la capacité de cette activité à détériorer ou à empêcher la vie sur terre. Le fait que l'homme et ses attaques sur la nature mettent en danger sa survie en tant qu'espèce a mis en évidence l'urgence de fournir des règles de comportement et d'appliquer une «éthique environnementale» dont l'objet réside dans l'intégration harmonisée de l'homme dans le milieu au sein duquel il évolue.

66 — Jordano Fraga, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, SA, Barcelona, 1995, analyse les différentes positions doctrinales sur sa qualification (p. 453 à 499). Dans la classification réalisée par Vasak, K., *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, il figurerait parmi les droits de l'homme de solidarité ou de la troisième génération.

67 — Affaire 41/1993/436/515, série A, 303-C, p. 55. L'arrêt Moreno Gómez c. Espagne du 16 novembre 2004 (requête n° 4143/02) est rédigé en des termes similaires.

68 — Huelin, J., «Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente», dans *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996, p. 257 à 273, considère que cette affirmation apodictique des neuf juges qui, à cette occasion, composaient la Cour européenne des droits de l'homme a une grande portée; il signifie que, au regard du cas d'espèce, la passivité des pouvoirs publics pour éviter des situations dans lesquelles une, plusieurs ou de nombreuses personnes subissent à leur domicile des odeurs nauséabondes, des émanations de fumée et des bruits répétitifs, provenant d'une station d'épuration d'eaux et d'autres résidus, sans nuire gravement à leur santé, détériorent leur qualité de vie, est susceptible de violer l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. Cette position de la Cour de Strasbourg a été annoncée dans l'arrêt Powell et Rainer c. Royaume-Uni du 21 février 1990 (affaire 3/1989/163/219, série A, 172), dans lequel la Cour considère que le bruit provenant des avions d'un aéroport, dans la mesure où il diminue la qualité de vie et la jouissance du domicile, oblige à prendre en compte l'article 8 de la convention (point 40).

69 — Affaire 116/1996/735/932, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

72. Les États se servent des codes de droit pénal comme ultime ratio pour se protéger contre les attaques portant sur des valeurs qui régissent la coexistence, et ils se sont résolus ces derniers temps à incriminer certains comportements qui détériorent l'environnement⁷⁰. Si l'on entend atteindre un niveau élevé de protection et améliorer la qualité de vie (article 2 CE), il paraît logique de penser que le droit communautaire, à travers les compétences conférées aux institutions pour réaliser ces objectifs, doit se prévaloir d'une sanction pénale dans certains cas lorsqu'elle constitue la seule réponse «effective, proportionnée et dissuasive».

73. Dans la doctrine, un certain consensus est apparu concernant le fait de considérer les écosystèmes comme des biens juridiques d'une importance particulière, dont la protection apparaît essentielle au regard de l'existence même de l'homme, ce qui explique que leur préservation et leur maintien justifient pleinement l'introduction d'une protection spécifique assurée par le droit pénal⁷¹.

70 — L'article 45, paragraphe 3, de la Constitution espagnole prévoit la poursuite pénale des atteintes à l'environnement. S'appuyant sur cette disposition, la deuxième chambre du Tribunal Supremo a refusé que, dans la défense de l'environnement, le droit pénal ne joue qu'un rôle accessoire par rapport au droit administratif (arrêt du 29 septembre 2001, pourvoi en cassation 604/2000).

71 — Voir De la Mata Barranco, N., «Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente», dans *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-04 (2000). Voir également De la Cuesta Aguado, P.M., «Intervención penal para la protección del medio ambiente?» dans *Revista penal on line* (www.geocities.com/icapda/ambiente.htm).

74. Le plus souvent, les sanctions administratives suffisent, mais elles n'assurent pas une protection adaptée à tous les cas d'atteintes graves. En revanche, dans bien des cas, la sanction pénale implique une pression supplémentaire susceptible de favoriser le respect des exigences et des nombreuses interdictions légales édictées dans le cadre de l'exercice d'activités qui mettent l'environnement particulièrement en danger. De surcroît, l'entrée de l'écologie dans les codes vise, outre un renforcement des effets de la prévention, à faire prendre conscience au public de la «nuisibilité» sociale des atteintes contre la nature et à réaffirmer que les biens juridiques environnementaux sont au même rang que les valeurs traditionnellement protégées par le droit pénal⁷². Il convient de ne pas oublier la dimension éthique de la sanction pénale: lorsqu'un comportement est réprimé pénalement, il est supposé mériter la sanction maximale en raison de la transgression des fondements du système juridique.

75. Par conséquent, eu égard au contenu de la jurisprudence qui confère à la Communauté un pouvoir de sanction et qui l'habilite à harmoniser les réglementations nationales, et compte tenu du renforcement constant des compétences communautaires en matière de protection de l'environnement⁷³

72 — De la Mata Barranco, N., dans l'étude précitée, présente des observations judicieuses sur le sujet. Pour sa part, Schmalenberg, F., *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139 endg.*, Berlin, 2004, p. 32, expose que les poursuites administratives n'ont pas, dans ce domaine, le même effet que les poursuites pénales.

73 — La lecture de l'annexe de la proposition de directive sur la protection pénale de l'environnement révèle l'amplitude des compétences communautaires en la matière.

et de l'importance ou de la fragilité des valeurs environnementales, il y a suffisamment de motifs pour reconnaître à la Communauté la faculté d'exiger des États membres une réponse pénale sanctionnant certains comportements nocifs pour la planète⁷⁴.

76. Le Conseil et les intervenants qui le soutiennent dans cette procédure rejettent cette position, en arguant qu'elle porte atteinte à la souveraineté des États. Leur grief me paraît infondé. D'abord, il convient de rappeler que, comme la Cour l'a déclaré

dans l'arrêt Van Gend et Loos⁷⁵, la Communauté constitue un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité leurs pouvoirs, de sorte que la thèse «souverainiste» n'ajoute rien de nouveau au débat, pas même dans le domaine pénal. Le fait que le droit communautaire ait dépénalisé de nombreux agissements qui étaient incriminés dans les codes nationaux, sans que cette «intromission» n'ait choqué personne, en est la preuve⁷⁶. Je pourrais ajouter ici une longue liste de cas, que tout le monde a en mémoire, dans lesquels le droit communautaire a restreint les compétences législatives nationales, et pas uniquement en matière pénale: le droit fiscal et le droit processuel en sont deux bonnes illustrations.

74 — Le 25 octobre 1979, dans un colloque sur les relations entre le droit communautaire et le droit pénal, qui s'est tenu à l'université de Parme, Hartley, T. C., n'a pas douté de la capacité du premier à imposer aux États membres l'obligation d'adopter des règles pénales d'incrimination («L'impact du droit communautaire sur le procès pénal», dans *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè éditeur, Milan 1981, p. 33, 47 et 48). L'article 30 du statut de la Cour de justice en offre un bon exemple en ce qu'il oblige à incriminer comme délit la violation des serments des experts et des témoins dans les procédures judiciaires communautaires. Dannecker, G., *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 58, souligne l'opinion de certains auteurs, pour lesquels le fait que la Communauté européenne n'ait pas de compétences pénales n'implique pas qu'elle n'ait pas compétence pour donner des ordres afin que certains comportements soient sanctionnés pénalement. Stortini, L., «L'environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne», dans *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, p. 268 et 269, défend l'idée que, pour atteindre une protection supranationale réelle de l'environnement, les États doivent être tenus d'adopter un modèle commun. Dans une optique plus large, Grasso, G., *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, coédition de la Universidad de Castilla-La Mancha et de l'OPOCE, 1993, p. 198 et suiv., considère que les institutions communautaires peuvent s'adresser aux États membres pour leur imposer de suivre l'option pénale. Biancarelli, J., «Le droit communautaire et le droit pénal», dans *Les lundis du droit communautaire*, 21 juin 1993, estime que la Communauté doit inciter les États à incriminer certains agissements qui contredisent ses valeurs fondamentales. Sur le plan théorique, le gouvernement néerlandais adopte cette position et indique, au point 15 de son mémoire, que la Communauté peut demander aux États membres de sanctionner pénalement certains comportements, sous réserve que cela soit indispensable à la défense des dispositions matérielles du traité CE, mais, en réalité, il s'aligne sur la position du Conseil puisqu'il est d'avis que, en matière de politique environnementale, l'incrimination pénale ne semble pas nécessaire (point 16).

77. Ce débat soulève une autre question, qui ne concerne pas tellement les États membres, mais plutôt les citoyens: il s'agit de leur

75 — Arrêt du 5 février 1963 (26/62, Rec. p. 1).

76 — Au cours du colloque mentionné note 74, Olmi, G., a exposé que le droit communautaire peut exiger l'abrogation de normes nationales d'incrimination («La sanction des infractions au droit communautaire», dans *Droit communautaire et droit pénal*, Éditions Griuffrè, Milan, 1981, p. 167). L'arrêt du 23 février 1995, Bordessa e. a. (C 358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361), a retiré des codes pénaux l'exportation de pièces, de billets de banque et de chèques sans autorisation préalable. Il faut rappeler que, dans l'arrêt Casati, précité, après avoir reconnu que la législation pénale et les lois et les règles de procédure pénale relevaient de la compétence des États membres, la Cour a précisé qu'il ne fallait pas abuser de ce type de norme pour mettre entre parenthèses les objectifs du traité (point 27), de sorte que, comme la Cour l'a indiqué dans les arrêts du 16 février 1978, Schonenberg e.a. (88/77, Rec. p. 473, point 16), et du 16 décembre 1981, Tymen, (269/80, Rec. p. 3079, point 16), une condamnation pénale prononcée en vertu d'un acte législatif national reconnu contraire au droit communautaire serait, à son tour, incompatible avec ce même droit européen. En fin de compte, comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195, point 19), cet ordre juridique impose des limites aux compétences nationales, dont les dispositions, notamment pénales, ne sauraient restreindre les libertés fondamentales du traité. Zuleeg, M., «Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration», dans *Juristenzeitung*, 1992, p. 762, se fonde sur cet arrêt pour rejeter l'idée que la matière pénale relève «exclusivement» de la souveraineté nationale.

droit à ce que les incriminations soient déterminées par les représentants démocratiquement élus, ce qui se traduit en termes juridiques par le principe de légalité pénale, dans sa double dimension matérielle, de prédétermination normative des comportements, et formelle, qui s'exprime à travers une réserve absolue en faveur du titulaire du pouvoir législatif. La position que je soutiens permet de respecter la règle *nullum crimen sine lege*, dès lors que l'harmonisation communautaire requiert l'intervention des parlements nationaux pour l'incorporation définitive des dispositions extérieures à son ordre juridique⁷⁷.

78. Cette position n'est pas non plus contredite par le fait que les articles 135 CE et 280 CE, dans les secteurs de l'activité douanière et de la lutte contre la fraude aux intérêts communautaires, pour lesquels la collaboration des États doit être étroite et intense, excluent l'«application du droit pénal national» et l'«administration de la justice», deux expressions qui ne se réfèrent pas au pouvoir d'adopter des normes, mais à celui de les appliquer, question qui n'est pas discutée dans le cadre de ce recours et qui porte sur une compétence qui, sans aucun doute, revient aux juges en charge de la juridiction pénale.

77 — Pour Grasso, G., *op.cit.*, p. 218, si les assemblées nationales rejettent la réglementation communautaire, elles déclencheraient les recours en manquement correspondants, mais non la substitution des dispositions internes par les normes communautaires. Eisele, J., «Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft», dans *Juristenzeitung*, 2001, p. 1160, pense que les normes pénales, résultant de la transposition d'une directive, seraient adoptées en suivant les voies souverainement indiquées par chaque État membre, ce qui les rendrait suffisamment légitimes du point de vue démocratique.

79. On pourrait objecter que, la collaboration pénale se rattachant au troisième pilier, toute action en ce domaine, même celle de la Communauté, doit relever du titre VI du traité UE, mais il manque la majeure à ce syllogisme.

80. L'article 29 UE prévoit une action coordonnée afin de prévenir et de lutter contre la délinquance qui peut emprunter trois voies. Les deux premières sont mises en place dans le cadre de la coopération policière et judiciaire, tandis que la dernière tend à un rapprochement des législations «conformément à l'article 31, point e)», qui se réfère à l'adoption progressive de mesures minimales relatives «aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue». Par conséquent, il n'y a pas, comme je l'ai affirmé⁷⁸, une «compétence universelle» de l'Union européenne pour harmoniser, par les décisions-cadres visées à l'article 34, paragraphe 2, sous b), UE, le droit pénal des États membres, mais une attribution limitée à certains délits de portée transnationale.

81. Le troisième pilier définit une assistance effective des services de police et des services judiciaires afin de lutter plus efficacement contre la délinquance, mais le rapprochement des législations, qui transcende l'idée de collaboration et implique un pas plus

78 — Voir note 15.

marqué vers l'intégration, reste réduit aux éléments qui méritent une réponse uniforme en raison de leur «internationalisation».

82. De même que la Communauté n'a pas de compétence générale en matière pénale, elle n'a pas non plus de «capacité naturelle» sur le troisième pilier qui, telle une force de gravitation, attire vers lui toutes les questions de cette nature qui apparaissent au sein de l'Union. La solution doit être trouvée par d'autres voies dans le sillage tracé par la jurisprudence dans la construction du pouvoir de sanction des infractions à l'ordre juridique communautaire.

83. Une fois que les obstacles invoqués par le Conseil et les États membres ont été levés, l'argumentation doit être poursuivie. En laissant de côté les raisons qui militent pour une réponse coordonnée, les avantages d'une harmonisation⁷⁹ étant indiscutables⁸⁰, il convient de préciser sa portée. Comme nous l'avons vu, le but est de faciliter une sanction «efficace, proportionnée et dissuasive» contre les infractions graves à la politique commune en matière d'environnement; la répression pénale remplit ces critères et, par conséquent, pour garantir son activité dans

ce secteur, la Communauté peut contraindre les États membres à recourir à cette répression, mais, à mon avis, elle n'est pas habilitée à aller au-delà. Cette affirmation est basée, d'une part, sur les fondements de la jurisprudence qui reconnaît une telle compétence et, d'autre part, sur la nature de ses attributions en matière d'environnement.

I — L'effectivité du droit communautaire exige seulement que les poursuites soient pénales

84. Le pouvoir d'imposer des sanctions civiles, administratives ou pénales doit être qualifié de compétence instrumentaire⁸¹ au service de l'effectivité du droit communautaire⁸². Si l'intégrité de cet ordre juridique exige une réponse pénale, les États membres doivent définir les mécanismes nécessaires à cette fin, dont la nature doit être déterminée par la Communauté lorsqu'elle est en mesure d'analyser son utilité au regard de l'objectif poursuivi et, si tel n'est pas le cas, cette tâche incombe aux pouvoirs législatifs nationaux. S'agissant de l'environnement, il

79 — Grasso, G., les expose dans l'étude précitée, p. 223 et 224. Appel, I., *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union*, Trèves, 1994, p. 165, considère que seule une incrimination uniforme génère la confiance indispensable pour continuer le processus d'intégration européenne.

80 — Aussi bien le Conseil que la Commission soutiennent la pertinence d'une réponse pénale concertée.

81 — Dans la doctrine allemande, on considère que la capacité d'adopter une directive de droit pénal en matière d'environnement est une «annexe» de l'article 175 CE. Voir, en ce sens, Schmaleberg, F., op. cit., p. 29; Vogel, J., «Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union», dans *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, p. 37 et 47; Appel, I., op. cit., p. 175 et 178, et Zeder, F., «Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?», *Juridikum*, 2001, p. 51. Voir note 37.

82 — Zulleger, M., op. cit., p. 219, propose que les États membres orientent leurs législations vers l'intégration, qui serait affectée si des matières aussi importantes que le droit pénal étaient soustraites au champ d'application du droit communautaire.

semble clair que la réponse aux comportements qui lui nuisent sérieusement doit être une réponse pénale, mais, dans ce contexte, le choix de la sanction pour les réprimer et pour assurer l'application du droit communautaire revient aux États membres.

85. Dès lors que l'harmonisation communautaire a introduit des incriminations uniformes, les ordres juridiques nationaux doivent sanctionner ces comportements prohibés et indiquer les moyens de répression concrets liés à cette infraction, afin de restaurer la réalité physique et l'ordre juridique qui ont été altérés. Pour mener à bien cette tâche, nul n'apparaît mieux placé que le législateur national qui, parce qu'il connaît de première main les particularités juridiques et sociologiques de son ordre social, doit choisir, dans le cadre précédemment délimité par la Communauté, la sanction la mieux adaptée pour assurer l'application du droit communautaire⁸³.

86. Le droit pénal offre la seule solution «effective, proportionnée et dissuasive» pour lutter contre les comportements qui, tels ceux décrits dans l'article 2 de la décision-cadre, perturbent gravement l'environnement, mais, une fois que ces comportements sont incriminés, la sanction ne peut être précisée que dans l'ordre juridique national, qui contient les paramètres indispensables à cette tâche, puisque la Communauté n'a pas,

actuellement, les instruments de jugement nécessaires pour apprécier le meilleur moyen de défendre les valeurs environnementales dans chaque État membre, qui peut être une privation de liberté, une autre restriction de droits ou une sanction pécuniaire.

87. Ce schéma attribue à la Communauté la faculté de définir exactement le bien juridique protégé et la nature du grief, tandis que les États membres assurent l'élaboration de la norme de sanction⁸⁴ soit individuellement, soit de façon coordonnée à travers la coopération intergouvernementale prévue dans le troisième pilier du traité UE.

J — La nature des compétences communautaires relatives à l'environnement

88. En la matière, les attributions sont partagées entre la Communauté et les États

83 — Grasso, G., op. cit., milite pour une réglementation dotée d'une certaine flexibilité, qui définirait les actes prohibés et la typologie des infractions et des sanctions, mais sans pour autant conduire à une quantification rigoureuse.

84 — Dans la doctrine, cette position est retenue par Jacqué, J.P., «La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures», dans *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2002, p. 255 et 256. Eisele, J., op. cit., p. 1162, pense que le législateur communautaire doit établir un niveau minimal lorsqu'il définit le comportement punissable, tandis que le législateur national doit préciser la sanction. Grasso, G., op. cit., p. 218, estime que les organes de la Communauté sont compétents pour adopter une harmonisation des dispositions de caractère pénal ou pour engager l'introduction d'incriminations uniformes, chaque fois que cela est nécessaire, lorsque les traités attribuent à ces organes des pouvoirs spécifiques pour réaliser les objectifs de la Communauté. Par ailleurs, le droit communautaire doit se retrouver dans l'ordre juridique de chaque État membre qui doit prévoir les incriminations supranationales et établir leur sanction dans le cadre préalablement défini. Voir, également, Comte, F., op. cit., p. 781.

membres⁸⁵ et il est admis que les législations nationales puissent être plus strictes que la réglementation communautaire.

89. Comme je l'ai déjà indiqué, l'article 176 CE autorise les États membres à maintenir ou à adopter des mesures de protection renforcées dès lors qu'elles sont compatibles avec le traité et qu'elles sont notifiées à la Commission. Par ailleurs, l'article 95 CE leur permet de maintenir (paragraphe 4) ou d'arrêter (paragraphe 5) des mesures nationales, en dépit de l'existence d'impératifs d'harmonisation, lorsque ces mesures, qui doivent être communiquées à la Commission, sont justifiées par la protection de l'environnement. Enfin, l'article 174, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE prévoit «une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires» soumises à un contrôle.

90. Dans les conclusions précitées lues dans l'affaire *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, j'ai relevé que les États membres sont appelés à jouer un rôle important, à l'origine de la coexistence de règles européennes et natio-

nales, lesquelles nuancent la législation communautaire ou y dérogent afin d'accorder une protection supplémentaire, de sorte qu'il semble parfaitement cohérent que, la Communauté ayant indiqué le seuil minimal exigé (la réponse pénale aux infractions), les ordres juridiques nationaux la personnalisent, la précisent et lui insufflent la vigueur indispensable à la réalisation de l'objectif fixé.

K — Les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre comme fondement de la compétence communautaire

91. Les considérations antérieures permettent d'émettre un jugement sur les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre et d'analyser si son contenu relève du champ d'application du droit communautaire puisque, si tel est le cas, l'adoption de ces articles par le Conseil sur le fondement des articles 29 UE, 31, sous e), UE et 34, paragraphe 2, sous b), UE, violerait l'article 47 UE et serait donc entachée de nullité.

92. Les articles 2 et 3 imposent de punir pénalement la commission délictueuse et fautive, au moins par négligence grave, de sept types d'infractions portant atteinte à l'environnement, incriminées selon leur importance résultant soit de leur capacité à causer la mort ou des lésions graves aux personnes ou des dommages substantiels à

85 — Cet état de fait, qui se déduit de la réglementation en vigueur, est reconnu de façon expresse à l'article 1-14, paragraphe 2, sous e), du traité instituant une Constitution pour l'Europe de sorte que, selon l'article 1-12, paragraphe 2, «[l]orsque la Constitution attribuée à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer».

certains éléments de l'environnement naturel et culturel, soit du fait qu'elles affectent les espèces protégées ou la couche d'ozone. Au regard de ce qui a été exposé, il est clair que la compétence pour choisir le type de sanction applicable aux agissements de cette nature incombe à la Communauté. Il en est de même en ce qui concerne l'article 4, qui exige l'incrimination des formes de participation autres que la commission en tant qu'auteur, ainsi que celle de l'incitation à commettre des délits. Ces dispositions font partie du «minimum d'harmonisation communautaire» dès lors que, en délimitant le domaine subjectif de la responsabilité pénale, elles ont une influence sur la nature de celle-ci.

93. L'article 5, paragraphe 1, qui exige que les agissements visés aux articles 2 et 3 soient punis par des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, confirme l'interprétation antérieure puisque, logiquement, dans ces cas, le choix du modèle de sanction — pénal, administratif ou civil — incombe à la Communauté.

94. Néanmoins, le fait de prévoir, notamment dans l'article 5, paragraphe 1, que les agissements les plus graves sont punis d'une peine privative de liberté pouvant donner lieu à extradition excède les compétences relevant du premier pilier, dès lors que, dans le domaine pénal, le choix de la sanction pertinente est un domaine de compétence national. Dans le même ordre d'idées, le fait de prévoir des sanctions accessoires comme

le fait l'article 5, paragraphe 2, n'encourt aucun reproche.

95. L'article 6 régit la responsabilité, par action ou omission, des personnes morales pour les agissements définis aux articles 2 à 4, tandis que l'article 7 les rend passibles de «sanctions effectives, proportionnées et dissuasives» sans en donner les caractéristiques; ainsi, les deux incriminations souffrent de la même tare que les articles 2 à 4 et 5, paragraphe 1. L'objectif de poursuivre non seulement les personnes physiques, mais également les personnes morales se rattache à la conception du modèle de base adopté en réponse aux infractions à l'environnement, qui est une tâche relevant du droit communautaire. Cependant, l'article 7, en ce qu'il énonce cinq sanctions pénales concrètes, outrepassa le champ d'application du droit communautaire.

96. Enfin, l'article 1^{er} se contente de définir trois notions qui sont employées dans les articles 2 à 6.

97. Par conséquent, je pense que, dans la mesure où le choix de la réponse pénale à apporter aux atteintes graves contre l'environnement incombe à la Communauté, le Conseil n'est pas compétent pour adopter les articles 1^{er} à 4; 5, paragraphe 1 — sauf en ce qui concerne la référence aux peines privatives de liberté et à l'extradition —; 6 et 7, premier alinéa, de la décision-cadre. Par conséquent, le recours de la Commission

étant fondé, il doit être accueilli et les dispositions en cause doivent être annulées.

condamné aux dépens conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

V — Les dépens

98. Le bien-fondé du recours engagé par la Commission implique que le Conseil soit

99. Conformément à l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, les États membres, le Parlement et le CESE, en tant qu'intervenants, supportent leurs propres dépens.

VI — Conclusion

100. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de:

- 1) faire droit au recours en annulation introduit par la Commission des Communautés européennes contre la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, dans la mesure indiquée au point 97;
- 2) condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens et déclarer que les intervenants supporteront leurs propres dépens.