



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M<sup>ME</sup> JULIANE KOKOTT  
présentées le 15 décembre 2011<sup>1</sup>

**Affaire C-489/10**

**Łukasz Marcin Bonda**

[demande de décision préjudicielle formée par le Sąd Najwyższy (Pologne)]

«Agriculture — Règlement (CE) n° 1973/2004 — Exclusion du bénéfice de l'aide en cas d'inexactitude de la superficie déclarée — Caractère pénal d'une sanction administrative — Règle du non-cumul des sanctions pénales — Principe ne bis in idem»

## Table des matières

I — Introduction .....	2
II — Le cadre juridique .....	3
III — Les faits et le litige au principal .....	4
IV — La demande de décision préjudicielle et la procédure devant la Cour .....	4
V — Appréciation .....	5
A — Remarques préliminaires .....	5
1. Étendue du contrôle, le principe ne bis in idem du droit de l'Union .....	5
a) Vocation à s'appliquer du principe ne bis in idem du droit de l'Union .....	5
b) Le protocole (n° 30) au traité de Lisbonne .....	7
c) Conclusion intermédiaire .....	8
2. Précisions sur la question préjudicielle — Objet de l'examen .....	8
3. Reformulation de la question préjudicielle .....	9

<sup>1</sup> — Langue original: l'allemand.

B — Le principe ne bis in idem en droit de l'Union, quand une procédure a-t-elle un caractère pénal ou quasi pénal? .....	9
1. La jurisprudence de la Cour sur le caractère pénal des sanctions en matière agricole .....	10
2. Prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal .....	11
a) La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme .....	12
b) Application des critères Engel à la présente affaire, contradiction par rapport à la jurisprudence actuelle de la Cour dans le domaine de la législation agricole? .....	13
i) Sur l'application du premier critère Engel .....	13
ii) Sur l'application du deuxième critère Engel .....	13
– Groupe de personnes visées .....	13
– Intérêt juridique normalement protégé par des sanctions pénales .....	13
– Finalité et but de la sanction .....	14
– Conclusion intermédiaire .....	15
iii) Sur l'application du troisième critère Engel .....	15
3. Les conséquences qu'emporterait une décision dans un autre sens .....	16
4. Prise en compte de la sanction .....	17
5. Examen des autres critères du principe ne bis in idem .....	17
VI — Conclusion .....	18

## I – Introduction

1. En raison de l'inexactitude des déclarations faites dans une demande d'aide de l'Union européenne au secteur agricole, l'administration nationale a appliqué à un agriculteur les réductions d'une aide demandée, prévues par un règlement de l'Union. Ensuite, l'agriculteur a fait l'objet de poursuites devant une juridiction pénale pour fraude aux subventions en raison de ces mêmes déclarations inexactes. La question centrale qui se pose donc dans la présente affaire est celle de savoir si la procédure administrative a un caractère pénal avec pour conséquence qu'en vertu de la règle du non-cumul des sanctions pénales (principe ne bis in idem), il ne peut être engagé de surcroît des poursuites pénales contre le bénéficiaire de l'aide.

## II – Le cadre juridique

2. L'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>2</sup> dispose:

«Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.»

3. L'article 138, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1973/2004<sup>3</sup>, dans sa version en vigueur (ci-après le «règlement n° 1973/2004») <sup>4</sup> au moment de la demande d'aide litigieuse (16 mai 2005) et de la décision administrative (25 juin 2006), était libellé comme suit:

«Sauf dans les cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles telles que définies à l'article 72 du règlement (CE) n° 796/2004 [de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 141, p. 18)], lorsque, à la suite d'un contrôle administratif ou d'un contrôle sur place, il est constaté que la différence établie entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, au sens de l'article 2, point 22), du règlement (CE) n° 796/2004, est supérieure à 3 % mais inférieure ou égale à 30 % de la superficie déterminée, le montant à accorder au titre du régime de paiement unique à la surface est réduit, pour l'année en cause, de deux fois la différence constatée.

Si la différence est supérieure à 30 % de la superficie déterminée, aucune aide n'est accordée pour l'année en cause.

Si la différence est supérieure à 50 %, l'agriculteur est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides auxquels l'agriculteur peut prétendre au titre des demandes qu'il introduit au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation.»

2 — La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée solennellement une première fois le 7 décembre 2000 à Nice (JO C 364, p. 1), puis une nouvelle fois le 12 décembre 2007 à Strasbourg (JO 2007, C 303, p. 1, et JO 2010, C 83, p. 389, ci-après la «charte des droits fondamentaux»).

3 — Règlement de la Commission du 29 octobre 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières (JO L 345, p. 1).

4 — Des modifications mineures ultérieures de cet article ne présentent au demeurant pas de pertinence dans la présente affaire. La suppression par le règlement (CE) n° 316/2009 de la Commission, du 17 avril 2009, modifiant le règlement n° 1973/2004 (JO L 100, p. 3), de l'article 138 du règlement n° 1973/2004 ne s'applique qu'aux demandes d'aide à compter de l'année 2009. Entre-temps, l'intégralité du règlement n° 1973/2004 a été abrogé par le règlement (CE) n° 1121/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide en faveur des agriculteurs prévus aux titres IV et V dudit règlement (JO L 316, p. 27). En vertu de son article 96, paragraphe 1, le règlement n° 1973/2004 s'applique néanmoins encore aux demandes d'aides au titre de l'année de prime 2009 et des années précédentes. Une disposition comparable à l'article 138, paragraphe 1, figure désormais à l'article 58 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO L 316, p. 65).

### III – Les faits et le litige au principal

4. Conformément à la demande de décision préjudicielle, le 16 mai 2005, M. Bonda a introduit auprès du bureau régional de l'agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture (ci-après le «bureau régional») une demande aux fins d'obtenir une aide de l'Union au secteur agricole<sup>5</sup> au titre de l'année 2005. Dans cette demande, M. Bonda a fait des déclarations inexactes concernant l'étendue des surfaces agricoles utilisées par lui et les cultures pratiquées sur ces surfaces<sup>6</sup>.

5. Selon la demande de décision préjudicielle, en raison de ces déclarations inexactes, le bureau régional, se fondant sur l'article 138 du règlement n° 1973/2004, a refusé de régler l'aide au titre de l'année 2005 et a en outre prononcé la perte du droit d'obtenir des aides pour les trois années suivantes.

6. Le 14 juillet 2009, en raison de ces déclarations inexactes dans sa demande d'aide, M. Bonda a été condamné par le Sąd Rejonowy w Goleniowie<sup>7</sup> pour fraude aux subventions, sur le fondement de l'article 297, paragraphe 1, du code pénal polonais, à une peine d'emprisonnement de huit mois assortie d'un sursis de deux ans et à 80 jours-amende au taux journalier de 20 PLN.

7. M. Bonda a interjeté appel de cette condamnation devant le Sąd Okręgowy w Szczecinie<sup>8</sup>. Cette juridiction a fait droit à cet appel et a mis fin à l'action pénale contre M. Bonda, jugeant que, du fait qu'une sanction lui avait déjà été infligée sur le fondement de l'article 138 du règlement n° 1973/2004 pour les mêmes faits, la procédure pénale dirigée contre lui serait irrecevable. Sur pourvoi en cassation du Prokurator Generalny<sup>9</sup>, la procédure est désormais pendante devant le Sąd Najwyższy<sup>10</sup>, la juridiction de renvoi.

### IV – La demande de décision préjudicielle et la procédure devant la Cour

8. Par décision du 27 septembre 2010, parvenue à la Cour le 12 octobre 2010, le Sąd Najwyższy a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«Quelle est la nature juridique de la sanction que prévoit l'article 138 du règlement (CE) n° 1973/2004 [...] et qui consiste à priver l'agriculteur des paiements directs afférents aux années civiles suivant celle au cours de laquelle celui-ci a déposé une fausse déclaration relativement à la taille de la superficie au titre de laquelle les paiements directs ont été demandés?»

9. Au cours de la procédure devant la Cour, M. Bonda, la République de Pologne, la République d'Autriche et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. La République de Pologne et la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 4 octobre 2011.

5 — La demande de décision préjudicielle fait état d'une demande de «paiement direct», mais, puisque la question préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 138 du règlement n° 1973/2004, il devait s'agir plutôt d'une demande aux fins d'obtenir un «paiement unique à la surface».

6 — Au cours d'un contrôle postérieur à la demande, il a été constaté que les surfaces agricoles réellement utilisées étaient seulement de 113,49 hectares au lieu des 212,78 hectares déclarés.

7 — Tribunal d'arrondissement de Goleniów.

8 — Tribunal régional de Szczecin.

9 — Procureur général.

10 — Cour suprême de Pologne.

## V – Appréciation

### A – Remarques préliminaires

10. Pour pouvoir répondre utilement à la juridiction de renvoi, il convient de compléter et préciser la question posée<sup>11</sup>.

#### 1. Étendue du contrôle, le principe ne bis in idem du droit de l'Union

11. La juridiction de renvoi pose sa question au regard de l'application du principe ne bis in idem du droit polonais. Le gouvernement polonais et la Commission ont également exposé lors de l'audience que le critère de contrôle était le principe ne bis in idem du droit polonais. Nous allons toutefois démontrer que c'est le principe ne bis in idem *du droit de l'Union* qui s'applique dans la présente affaire<sup>12</sup>.

12. En outre, dans le cas où le principe ne bis in idem du droit national s'appliquait, il nous paraît douteux que la Cour aurait vocation à se prononcer sur le caractère pénal des sanctions administratives litigieuses. En effet, dans ce cas, le caractère pénal devrait être également apprécié à l'aune du droit national. À cet égard, il pourrait être concevable — mais tel n'est pas le cas en l'espèce — que la juridiction nationale expose les conditions auxquelles, selon ses propres critères d'appréciation, le champ d'application du principe ne bis in idem des sanctions est ouvert et qu'ensuite, la Cour se prononce sur le point de savoir si une sanction administrative du droit de l'Union répond à ces conditions. Il pourrait s'agir ainsi par exemple de la question de savoir si une sanction administrative du droit de l'Union a un but répressif dans le cas où celui-ci serait, selon le droit national, un élément constitutif du caractère pénal d'une norme.

#### a) Vocation à s'appliquer du principe ne bis in idem du droit de l'Union

13. La règle du non-cumul des sanctions ou des poursuites pénales (principe ne bis in idem) est reconnue comme un principe général du droit au niveau de l'Union<sup>13</sup> et a entre-temps acquis, en vertu de l'article 50 de la charte des droits fondamentaux, le rang de droit fondamental de l'Union.

14. En vertu de son article 51, paragraphe 1, la charte des droits fondamentaux s'adresse «aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union»<sup>14</sup>. L'interprétation de cette disposition est controversée. Ainsi, il se pose la question de savoir si le champ d'application de la charte des droits fondamentaux doit être défini autrement que celui des principes généraux du droit de l'Union tel qu'il a été développé par la jurisprudence<sup>15</sup>. En vertu de cette jurisprudence, les principes généraux du droit s'appliquent lorsqu'une mesure nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union. Ceux qui défendent une interprétation plus étroite de l'article 51,

11 — En vertu de la jurisprudence constante, il reste réservé à la Cour, en présence de questions formulées de manière imprécise, d'extraire les éléments du droit de l'Union qui appellent une interprétation, compte tenu de l'objet du litige (voir arrêt du 13 décembre 1984, Haug-Adrion, 251/83, Rec. p. 4277, point 9), ainsi que de fournir tous les éléments utiles pouvant aider le juge national à trouver la solution du litige au principal (voir arrêt du 22 décembre 2010, Lecson Elektromobile, C-12/10, Rec. p. I-14173, point 15).

12 — Voir, également, affaire Åkerberg Fransson (C-617/10), pendante devant la Cour (JO C 72, p. 14).

13 — Voir arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, Rec. p. I-8375, point 59), ainsi que du 29 juin 2006, Showa Denko/Commission (C-289/04 P, Rec. p. I-5859, point 50).

14 — Voir, au sujet d'autres versions linguistiques de cette disposition, Kokott, J., et Sobotta, C., «Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon», *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2010, p. 265.

15 — Voir points 116 à 119 des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 6 septembre 2011, Scattolon (C-108/10, Rec. p. I-7491), ainsi que points 71 à 81 des conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10), non encore publié au Recueil.

paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux débattent avant tout de l'application des droits fondamentaux de l'Union à des mesures prises par les États membres qui restreignent les libertés fondamentales et à des mesures qui ne visent pas directement à mettre en œuvre une disposition d'une directive, mais qui touchent seulement à un domaine régi par une directive.

15. La Cour ne s'était jusqu'ici pas encore résolument prononcée sur le champ d'application matériel de cette charte<sup>16</sup>. Dans deux ordonnances, elle a interprété l'article 51, paragraphe 1, de ladite charte en ce sens que cette dernière s'applique lorsque les faits présentent un rattachement avec le droit de l'Union<sup>17</sup>. Dans l'arrêt *Dereci e.a.*, la Cour a désormais jugé que ladite charte a vocation à s'appliquer lorsque les faits relèvent du champ d'application du droit de l'Union et a ainsi repris sa formulation relative à l'application des principes généraux du droit<sup>18</sup>.

16. Cela ne répond certainement pas non plus à toutes les questions, mais, à notre avis, même selon une interprétation plus étroite de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, la présente affaire relève du champ d'application de ladite charte.

17. En ce qui concerne la sanction administrative infligée à M. Bonda, elle l'a été en application directe de l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004. La deuxième sanction qui a été infligée par la juridiction nationale pour avoir commis le délit de fraude aux subventions repose, certes, sur une disposition pénale nationale, mais elle trouve, elle aussi, son origine dans le droit de l'Union. En effet, dans le cas concret, la norme pénale polonaise vise à sanctionner une violation des dispositions de la législation agricole de l'Union. Elle vise donc à mettre en œuvre l'obligation, prévue par le traité, pesant sur les États membres, de sanctionner de manière effective et appropriée les atteintes portées aux intérêts financiers de l'Union.

18. L'article 325, paragraphe 1, TFUE oblige les États membres à lutter contre les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives. Si cela est nécessaire pour assurer le respect du droit de l'Union, ces mesures peuvent également comprendre des sanctions pénales<sup>19</sup>. L'article 325, paragraphe 2, TFUE prévoit que les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Lorsqu'ils agissent dans le cadre de l'exécution de leur obligation de sanctionner les irrégularités, les États membres sont tenus, en vertu de la jurisprudence de la Cour, de respecter le droit communautaire et ses principes généraux dont les droits fondamentaux de l'Union et le principe de proportionnalité font partie<sup>20</sup>.

19. Ainsi, dès lors qu'il peut résulter du droit de l'Union l'obligation de prévoir des sanctions pénales à l'encontre de la mise en péril des intérêts financiers de l'Union liée à des aides au secteur agricole, il faut aussi, en contrepartie, que les éventuelles limites de cette obligation résultent du droit de l'Union et en particulier des droits fondamentaux de l'Union. L'obligation des intéressés en vertu du droit de l'Union de sanctionner pénalement des violations de celui-ci ne peut exister que dans la mesure où

16 — Voir, à titre de premiers indices, arrêts du 5 octobre 2010, *McB.* (C-400/10 PPU, Rec. p. I-8965, point 52), ainsi que du 15 septembre 2011, *Gueye et Salmerón Sánchez* (C-483/09 et C-1/10, Rec. p. I-8263, point 55).

17 — Voir ordonnances du 12 novembre 2010, *Asparuhov Estov e.a.* (C-339/10, Rec. p. I-11465, point 14), et du 1<sup>er</sup> mars 2011, *Chartry* (C-457/09, Rec. p. I-819, point 25).

18 — Arrêt du 15 novembre 2011 (C-256/11, Rec. p. I-11315, point 72), dans lequel la Cour a opté pour la formulation «relève du droit de l'Union» ou «relève du champ d'application du droit de l'Union». De manière fort surprenante, la Cour a néanmoins laissé à la juridiction de renvoi le soin de trancher la question de savoir si les faits litigieux relevaient du champ d'application du droit de l'Union.

19 — Voir arrêt du 21 septembre 1989, *Commission/Grèce* (68/88, Rec. p. 2965, points 23 et suiv.).

20 — Voir, au regard de la jurisprudence relative à l'obligation d'ordre général pour les États membres de sanctionner les violations du droit de l'Union découlant de l'article 4, paragraphe 2, TUE, arrêts du 12 juillet 2001, *Louloudakis* (C-262/99, Rec. p. I-5547, point 67), ainsi que du 5 juillet 2007, *Ntionik et Pikoulas* (C-430/05, Rec. p. I-5835, point 53).

cela ne remet pas en cause les droits fondamentaux, garantis au niveau de l'Union. C'est d'ailleurs la seule manière de garantir que les obligations au regard de la protection des intérêts financiers de l'Union découlant du droit de l'Union soient soumises, dans tout le territoire de l'Union, à des limites uniformes.

20. En ce qui concerne l'obligation de respecter les droits fondamentaux de l'Union dans le cadre de la sanction de violations du droit de l'Union, il importe peu selon nous que les mesures de sanction prises par les États membres l'aient été explicitement pour mettre en œuvre le droit de l'Union ou qu'elles existaient déjà. Dans les deux cas, ces mesures visent à faire respecter le droit de l'Union. L'application des droits fondamentaux de l'Union ne peut en effet pas dépendre du hasard, à savoir de ce qu'une norme pénale existait déjà ou qu'elle n'a été adoptée que lors de la mise en œuvre des obligations découlant du droit de l'Union.

#### b) Le protocole (n° 30) au traité de Lisbonne

21. Le caractère applicable à la présente affaire de la charte des droits fondamentaux n'est pas non plus remis en cause par le protocole (n° 30) sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni<sup>21</sup>. Ce protocole a été intégré dans les traités par le traité de Lisbonne. En vertu de l'article 51 TUE, il fait partie intégrante des traités et produit les mêmes effets juridiques.

22. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de ce protocole déclare que ladite charte n'étend pas la faculté de la Cour, ou de toute juridiction de la République de Pologne ou du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou actions administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme.

23. Cette disposition n'est pas d'une grande clarté. En tout état de cause, le protocole (n° 30) ne signifie pas une non-participation de la République de Pologne et du Royaume-Uni à la charte des droits fondamentaux<sup>22</sup>. Les huitième et neuvième considérants du protocole (n° 30) plaident plutôt en ce sens que celui-ci ne contient pas, en ce qui concerne les deux pays évoqués, une exception à cette charte, mais qu'il n'a qu'un caractère explicatif et vise à être une aide à l'interprétation<sup>23</sup>. L'article 51, paragraphe 2, de ladite charte constate lui-même que celle-ci n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches définies dans les traités. Il ne saurait être question d'un élargissement de la compétence de la Cour au sens du protocole (n° 30), dès lors que, le principe *ne bis in idem* prévu à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux était déjà reconnu auparavant comme un principe général du droit de l'Union, qu'il aurait été applicable à la présente affaire en vertu de la jurisprudence et que, comme exposé ci-dessus, même selon une interprétation étroite de l'article 51 de ladite charte, le champ d'application de ce principe serait ouvert.

21 — Protocole du 17 décembre 2007 [JO C 306, p. 157, ci-après le «protocole (n° 30)»].

22 — Voir, en ce sens, point 167 des conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire *N. S. e.a.* (précitée à la note 15).

23 — Le fait que le protocole (n° 30) ne constitue qu'une aide à l'interprétation à caractère explicatif est également souligné par le gouvernement du Royaume-Uni. Voir, House of Lords, «Tenth Report of the European Union Select Committee» du 26 février 2008, point 5.86, disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/lddecom/62/6209/htm>.

c) Conclusion intermédiaire

24. La question de savoir si des sanctions au titre de l'article 138 du règlement n° 1973/2004 s'opposent à des poursuites pénales postérieures pour fraude aux subventions doit donc être tranchée par référence au principe *ne bis in idem* du droit de l'Union. La question préjudicielle doit donc être reformulée en ce sens.

2. Précisions sur la question préjudicielle — Objet de l'examen

25. Dans sa question, le Sąd Najwyższy ne s'est pas référé à un paragraphe concret de l'article 138 du règlement n° 1973/2004. Contrairement au paragraphe 1 dudit article, le paragraphe 2 de celui-ci régit le cas particulier des irrégularités intentionnelles. Dans ses observations écrites, la République de Pologne a toutefois précisé, sans que cela ne soit contesté, que le directeur du bureau régional avait fondé sa décision sur le paragraphe 1 de l'article 138 du règlement n° 1973/2004. L'objet de l'interprétation est donc l'article 138, paragraphe 1, dudit règlement.

26. En outre, la juridiction de renvoi n'évoque pas dans sa question que, mise à part les réductions au titre de l'article 138, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1973/2004 pour les années 2006 à 2008, M. Bonda aurait également perdu le droit, en vertu de l'article 138, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ce règlement, à l'aide au titre de l'année 2005 — année pour laquelle il a présenté la demande irrégulière. Afin de répondre utilement à la juridiction de renvoi, l'examen du caractère de la sanction prévue à l'article 138, paragraphe 1, dudit règlement doit englober la totalité des mesures qui peuvent être prises en vertu de ladite disposition. Il est donc nécessaire de ne pas seulement considérer la réduction de l'aide qui a produit ses effets pour les années 2006 à 2008, mais aussi l'exclusion pour l'année de la demande.

27. De plus, la réponse à la question préjudicielle devrait se rattacher plus étroitement au libellé des mesures à prendre en vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004. Cela s'impose également pour le motif suivant.

28. La manière dont la question préjudicielle est actuellement formulée soulève une autre question. En effet, d'après la question préjudicielle et ce qui est exposé dans l'ordonnance de renvoi, M. Bonda s'est vu refuser tout paiement d'une aide pour les trois années suivant celle de la fausse déclaration. Or, dans l'article 138, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1973/2004, il est question de ce que, après l'exclusion au titre de l'année de la demande, le bénéficiaire de l'aide est «également» exclu du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée et que ce montant est prélevé sur les paiements d'aides au titre des trois années suivantes.

29. Il ne ressort pas clairement du libellé de cette disposition si, au cours des années suivantes, la différence est déduite *une fois* des paiements d'aides ou si elle l'est *chacune des trois années suivantes* (ainsi que le laisse entendre la question préjudicielle). Selon nous, notamment les versions anglaise et française de cette disposition<sup>24</sup> plaident en ce sens que la différence n'est déduite qu'une fois et non trois fois, mais que ce montant unique peut être prélevé sur des aides dues pour les trois années<sup>25</sup>. Les précisions demandées aux parties lors de l'audience ont donné lieu à des déclarations en soi contradictoires. Dès lors que la juridiction de renvoi n'a pas fait entrer dans l'objet de sa demande

24 — «[S]hall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications» et «est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides».

25 — En ce sens, une exclusion totale des aides pour trois ans ne peut intervenir que dans des cas dans lesquels la différence est si élevée qu'elle consomme le paiement des aides sur trois ans. Compte tenu des superficies et des montants en cause dans le litige au principal, selon notre interprétation de cette disposition, il n'est pas compréhensible que M. Bonda ait pu se voir infliger une exclusion totale pour trois ans.



cette question d'interprétation de l'article 138 du règlement n° 1973/2004 et que les parties à la procédure n'ont pas non plus pris position dans leurs observations sur ce point, la présente procédure ne se prête pas à clarifier définitivement la question de l'interprétation de cette disposition. Les modalités concrètes des réductions ne présentent pas de pertinence pour le reste de l'examen<sup>26</sup>.

30. Enfin, la République de Pologne et la Commission ont suggéré d'intégrer dans la réponse à la question préjudicielle l'interprétation de l'article 51, paragraphe 2, du règlement n° 796/2004<sup>27</sup> du fait que le bureau régional aurait également infligé une sanction administrative sur le fondement de cette disposition. Toutefois, dans la mesure où la décision de renvoi n'interroge que sur l'article 138 du règlement n° 1973/2004, nous nous limiterons à examiner ce dernier.

### 3. Reformulation de la question préjudicielle

31. Il convient donc de reformuler la question comme suit. Le fait d'infliger les sanctions prévues à l'article 138 du règlement n° 1973/2004, qui ont consisté à ne pas verser à l'agriculteur l'aide afférente à l'année au cours de laquelle il a fait une fausse déclaration sur la taille des superficies sur lesquelles repose sa demande d'aide et à déduire le montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée de la somme des paiements d'aides auxquels l'agriculteur a droit dans les trois années suivantes, constitue-t-il une procédure pénale au sens du principe *ne bis in idem* du droit de l'Union tel qu'il est énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux?

*B – Le principe ne bis in idem en droit de l'Union, quand une procédure a-t-elle un caractère pénal ou quasi pénal?*

32. Dans sa version codifiée par l'article 50 de la charte des droits fondamentaux, le principe *ne bis in idem* énonce que nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.

33. Jusqu'à présent, le principe *ne bis in idem*, en tant que principe général du droit de l'Union, a essentiellement été traité en droit de la concurrence<sup>28</sup>. En outre, la Cour s'est, à plusieurs reprises, penchée sur l'interprétation de ce principe en rapport avec la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>29</sup>. Cependant, toutes ces affaires portaient en substance sur l'aspect «*idem*», à savoir sur la question de savoir si *les mêmes faits* avaient été sanctionnés plusieurs fois<sup>30</sup>. En revanche, le cœur de la présente affaire est de savoir si la fausse déclaration de M. Bonda a été sanctionnée deux fois dans

26 — Elles en présenteraient toutefois une au regard de la question de la proportionnalité de la sanction.

27 — Ce règlement contient une disposition comparable à celle de l'article 138 du règlement n° 1973/2004.

28 — Voir arrêts *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission*, précité (point 59), ainsi que du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland e.a./Commission* (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec. p. I-123, points 338 à 340).

29 — **Acquis de Schengen** — Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (JO 2000, L 239, p. 19).

30 — Voir nos conclusions dans l'affaire *Toshiba e.a.* (C-17/10), pendante devant la Cour.

le cadre d'une procédure pénale en violation du principe ne bis in idem. Il s'agit donc de déterminer l'élément «bis». La Cour ne s'est pas encore exprimée de manière approfondie sur le point de savoir à quelles conditions une procédure a un caractère pénal ou quasi pénal entraînant l'application du principe ne bis in idem<sup>31</sup>.

34. Même si la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la qualification en tant que pénales ou quasi pénales, au sens du principe ne bis in idem, de procédures telles que celles fondées sur l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004, elle a néanmoins pris position sur l'application d'autres principes en matière pénale à des procédures comparables.

#### 1. La jurisprudence de la Cour sur le caractère pénal des sanctions en matière agricole

35. Dans le contexte d'un recours en annulation d'une disposition de la législation en matière agricole qui prévoyait en cas d'irrégularités commises par le demandeur une exclusion complète de la prestation pour un an, dans son arrêt rendu dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Allemagne/Commission, la Cour a déjà jugé que l'exclusion temporaire d'un opérateur économique d'un régime d'aides ne constitue pas une sanction pénale<sup>32</sup>.

36. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Käserei Champignon Hofmeister<sup>33</sup>, la Cour a été à nouveau saisie de la question de savoir si une sanction découlant de la législation en matière agricole a un caractère pénal. Cette affaire portait sur une disposition qui prévoyait en tant que sanction, en cas d'indications inexactes dans une demande de restitutions à l'exportation, le paiement d'une amende. Il se posait la question de savoir si cette sanction devait être appréciée à l'aune du principe nulla poena sine culpa. La Cour y a répondu par la négative en faisant valoir que la sanction litigieuse faisait partie intégrante du régime des restitutions à l'exportation et n'avait pas un caractère pénal<sup>34</sup>.

37. La Cour a examiné le caractère pénal de sanctions en fonction de deux critères.

38. D'une part, elle s'est rattachée à la *nature des infractions reprochées*. Elle a jugé que les normes transgressées s'adressaient uniquement aux opérateurs économiques qui ont fait le choix, en toute liberté, de recourir à un régime d'aides en matière agricole. Dans ce cas, la procédure n'aurait pas un caractère pénal<sup>35</sup>.

39. D'autre part, elle a vérifié *le but de la sanction infligée*. Dans le cadre de cet examen, elle a souligné que les exclusions temporaires du bénéfice d'un régime d'aides, comme d'ailleurs les majorations calculées sur le montant d'une aide indûment versée, sont destinées à lutter contre les nombreuses irrégularités qui sont commises dans le cadre des aides à l'agriculture et qui, en grevant lourdement le budget de l'Union, sont de nature à compromettre les actions entreprises par les institutions dans ce domaine pour stabiliser les marchés, soutenir le niveau de vie des agriculteurs et assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs<sup>36</sup>. Dans le contexte d'un régime d'aides

31 — Voir, néanmoins, points 61 et suiv. des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 8 décembre 2011, KME Germany e.a./Commission (C-272/09 P, Rec. p. I-12789); points 48 et suiv. des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commission (C-352/09 P, Rec. p. I-2359), ainsi que points 40 et suiv. des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 29 mars 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Commission et Commission/ArcelorMittal Luxembourg e.a. (C-201/09 P et C-216/09 P, Rec. p. I-2239), dans lesquelles les avocats généraux se rattachent aux critères de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»), pour démontrer le caractère quasi pénal de procédures au titre du droit de la concurrence de l'Union. Voir également, sur le caractère pénal des procédures en matière de concurrence, Cour eur. D. H., arrêt Menari c. Italie du 27 septembre 2011, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, n° 43509/08.

32 — Voir arrêt du 27 octobre 1992 (C-240/90, Rec. p. I-5383, point 25).

33 — Arrêt du 11 juillet 2002 (C-210/00, Rec. p. I-6453).

34 — Voir arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 33, point 44).

35 — Voir arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 33, point 41), renvoyant aux arrêts du 18 novembre 1987, Maizena e.a. (137/85, Rec. p. 4587, point 13), ainsi que Allemagne/Commission (précité à la note 32, point 26).

36 — Voir arrêts Allemagne/Commission (précité à la note 32, point 19), et Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 33, point 38).

communautaire, dans lequel l'octroi de l'aide est nécessairement subordonné à la condition que son bénéficiaire présente toutes les garanties de probité et de fiabilité, la sanction prise en cas de non-respect de ces exigences constitue un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante du régime d'aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics de l'Union.

40. Ces critères dégagés par la Cour doivent également s'appliquer pour apprécier le caractère pénal d'une procédure au regard du principe *ne bis in idem*. Selon ces critères, dans la présente affaire, ni l'exclusion pour l'année en cours conformément à l'article 138, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1973/2004 ni les réductions pour les trois années suivantes conformément à l'article 138, paragraphe 1, troisième alinéa, dudit règlement n'ont un caractère pénal. Le principe *ne bis in idem* n'aurait donc pas vocation à s'appliquer. En effet, de la même manière que les sanctions sur lesquelles reposait l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Káserei Champignon Hofmeister*, précité, les dispositions du régime d'aides qui ont été en l'espèce transgressées s'adressent uniquement aux opérateurs économiques qui ont fait le choix, en toute liberté, de recourir à un régime d'aides. En outre, les sanctions en cause fondées sur l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 constituent, elles aussi, un instrument administratif spécifique faisant partie intégrante d'un régime fermé d'aides et destiné à assurer la bonne gestion financière des fonds publics de l'Union.

41. À titre intermédiaire, il y a donc lieu de retenir que la jurisprudence existante de la Cour relative au caractère pénal de sanctions administratives comparables de la législation agricole plaide à l'encontre du caractère pénal des sanctions prévues à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004.

2. Prise en compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal

42. Nous allons ci-après examiner s'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la disposition parallèle de la CEDH<sup>37</sup> relative au principe *ne bis in idem* d'autres critères qui doivent être pris en compte pour examiner le caractère pénal ou si elle aboutit à une qualification différente des sanctions litigieuses par rapport à celle résultant de la jurisprudence de la Cour.

43. Il y a lieu de prendre en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour interpréter le principe *ne bis in idem* du droit de l'Union<sup>38</sup>. Cela découle du principe d'homogénéité<sup>39</sup> en vertu duquel les droits de la charte des droits fondamentaux doivent se voir reconnaître le même sens et la même portée que les dispositions correspondantes de la CEDH, telles qu'elles sont interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>40</sup>.

44. En droit de l'Union, le principe *ne bis in idem* s'appuie sur l'article 4, paragraphe 1, du protocole n° 7 à la CEDH même si, à ce jour, ce protocole n'a pas été ratifié par tous les États membres de l'Union<sup>41</sup>. Cette grande proximité à l'égard de la CEDH ressort non seulement des explications relatives à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux, mais aussi de la jurisprudence de la Cour sur le principe général *ne bis in idem* du droit de l'Union<sup>42</sup>.

37 — Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») signée à Rome le 4 novembre 1950.

38 — Voir point 120 de nos conclusions dans l'affaire *Toshiba e.a.* (précitée à la note 30).

39 — Voir article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et article 52, paragraphe 3, première phrase, de la charte des droits fondamentaux.

40 — Voir arrêts *McB.* (précité à la note 16, point 53), et du 15 novembre 2011, *Dereci e.a.* (précité à la note 18, point 70), ainsi que point 120 de nos conclusions dans l'affaire *Toshiba e.a.* (précitée à la note 30.). À noter que l'article 52, paragraphe 3, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux permet d'aller au-delà des standards de la CEDH.

41 — Quatre États membres de l'Union (le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume des Pays Bas et le Royaume-Uni) n'ont jusqu'ici pas ratifié le protocole n° 7 à la CEDH.

42 — Voir arrêts *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission* (précité à la note 13, point 59), ainsi que *Showa Denko/Commission* (précité à la note 13, point 50).

a) La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

45. La Cour européenne des droits de l'homme interprète la notion de «procédure pénale» visée à l'article 4, paragraphe 1, du protocole n° 7 à la CEDH à la lumière des principes généraux qu'elle a développés concernant les notions correspondantes d'«accusation en matière pénale» et de «peine» visées aux articles 6 et 7 de la CEDH<sup>43</sup>.

46. Dans le cadre de l'article 6 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme s'appuie sur les trois «critères Engel», ainsi nommés par référence à l'arrêt dans lequel elle les a énoncés pour la première fois<sup>44</sup>.

47. Le *premier critère Engel* porte sur la qualification de l'infraction en droit interne. La Cour européenne des droits de l'homme ne considère cependant pas ce critère comme décisif, mais seulement comme un point de départ<sup>45</sup>.

48. Dans le cadre du *deuxième critère Engel*, la Cour européenne des droits de l'homme examine tout d'abord à qui s'adresse une règle sanctionnant une infraction déterminée. Si une règle s'adresse à tous les citoyens et non pas — comme par exemple en droit disciplinaire — à un groupe déterminé ayant un statut particulier, cela plaide en faveur du caractère pénal de la sanction<sup>46</sup>. Parallèlement, la Cour européenne des droits de l'homme se rattache à l'objectif de la sanction encourue en vertu de la disposition pénale. Le caractère pénal est rejeté lorsque la sanction tend seulement à la réparation d'un préjudice pécuniaire<sup>47</sup>. Si en revanche elle vise la répression et la prévention, il s'agit d'une sanction pénale<sup>48</sup>. En outre, dans sa jurisprudence la plus récente, la Cour européenne des droits de l'homme se penche sur le point de savoir si la répression de l'infraction vise à protéger des valeurs et des intérêts qui ressortissent normalement à la sphère de protection du droit pénal<sup>49</sup>. Ces éléments doivent être appréciés dans leur ensemble<sup>50</sup>.

49. Le troisième critère Engel porte sur la nature et la gravité de la peine encourue<sup>51</sup>. En présence de peines privatives de liberté, le caractère pénal de la sanction est généralement présumé et cette présomption ne peut être renversée qu'à titre exceptionnel<sup>52</sup>. Les peines d'amendes pour lesquelles une peine subsidiaire d'emprisonnement est encourue en cas de non-paiement<sup>53</sup> ou qui entraîne une inscription au casier judiciaire plaident, en règle générale, elles aussi dans le sens de l'existence d'une procédure pénale<sup>54</sup>.

50. La Cour européenne des droits de l'homme juge les deuxième et troisième critères Engel comme alternatifs, mais qu'il n'est pas exclu d'adopter une approche cumulative si l'analyse séparée de ces deux critères n'aboutit pas à une conclusion claire<sup>55</sup>.

43 — Cour eur. D. H., arrêt Maresti c. Croatie du 25 juin 2009, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, n° 55759/07, § 56 et jurisprudence citée.

44 — Cour eur. D. H., arrêt Engel c. Pays-Bas du 8 juin 1976, n°s 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, série A n° 22, § 82.

45 — Arrêt Engel c. Pays-Bas (précité à la note 44, § 82).

46 — Cour eur. D. H., arrêts Öztürk c. Allemagne du 21 février 1984, n° 8544/79, série A n° 73, § 53, ainsi que Lauko c. Slovaquie du 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, n° 26138/95, § 58.

47 — Cour eur. D. H., arrêt Jussila c. Finlande du 23 novembre 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, n° 73053/01, § 38.

48 — Voir, entres autres, Cour eur. D. H., arrêts Zolotoukhine c. Russie du 10 février 2009, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, n° 14939/03, § 55, renvoyant à l'arrêt Ezeh et Connors c. Royaume-Uni du 9 octobre 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, n°s 39665/98 et 40086/98, § 102 et 105, ainsi que Maresti c. Croatie (précité à la note 43, § 59).

49 — Arrêts Zolotoukhine c. Russie (précité à la note 48, § 55) et Maresti c. Croatie (précité à la note 43, § 59).

50 — Cour eur. D. H., arrêts Bendenoun c. France du 24 février 1994, n° 12547/86, série A n° 284, § 47, ainsi que Ezeh et Connors c. Royaume-Uni (précité à la note 48, § 103).

51 — Arrêt Zolotoukhine c. Russie (précité à la note 48, § 56).

52 — Arrêts Engel e.a. c. Pays-Bas (précité à la note 44, § 82) ainsi que Ezeh et Connors c. Royaume-Uni (précité à la note 48, § 126).

53 — Cour eur. D. H., arrêt Zugic c. Croatie du 31 mai 2011, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, n° 3699/08, § 68.

54 — Arrêt Zugic c. Croatie (précité à la note 53, § 68).

55 — Arrêt Zolotoukhine c. Russie (précité à la note 48, § 53).

b) Application des critères Engel à la présente affaire, contradiction par rapport à la jurisprudence actuelle de la Cour dans le domaine de la législation agricole?

i) Sur l'application du premier critère Engel

51. Le premier critère Engel porterait dans la présente affaire sur la qualification, autonome selon le droit de l'Union, de la procédure au titre de l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 telle que celle à laquelle la Cour a procédé dans l'arrêt *Käserei Champignon Hofmeister*, précité, sans avoir explicitement examiné les critères Engel.

ii) Sur l'application du deuxième critère Engel

52. Dans le cadre de l'examen du deuxième critère Engel, la Cour européenne des droits de l'homme vérifie en substance les mêmes éléments que ceux auxquels la Cour s'est rattachée dans l'arrêt *Käserei Champignon Hofmeister*, précité.

– Groupe de personnes visées

53. Les sanctions visées à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 ne s'adressent pas à tous, mais doivent au contraire garantir que les membres d'un groupe particulier, à savoir les bénéficiaires des subventions agricoles concernées, respectent les règles qui s'adressent à eux<sup>56</sup>. Dans son arrêt *Käserei Champignon Hofmeister*, précité, la Cour souligne elle aussi que les normes transgressées s'adressaient uniquement aux opérateurs économiques qui ont fait le choix, en toute liberté, de recourir à un régime d'aides en matière agricole<sup>57</sup>.

54. Il ne découle pas autre chose de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Jussila c. Finlande*<sup>58</sup>. Il y était question de majorations pour non-paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA»). La Cour européenne des droits de l'homme a jugé comme non pertinent le fait que l'intéressé ait «choisi de soumettre ses activités professionnelles à la TVA» et a rejeté l'argument selon lequel la règle s'adressait à un groupe restreint de destinataires. Selon nous, cela n'est pas transposable à la présente affaire. En effet, contrairement à la TVA à laquelle potentiellement quiconque est assujéti, comme la Cour l'a déjà jugé, le régime des aides agricoles constitue en soi un régime fermé dans le cadre duquel le bénéficiaire doit remplir une série de conditions pour pouvoir y participer.

55. Il s'ensuit que la manière particulière dont est définie le groupe des destinataires plaide à l'encontre de la nature pénale des infractions sanctionnées par l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004.

– Intérêt juridique normalement protégé par des sanctions pénales

56. L'intérêt juridique protégé, à savoir les intérêts financiers de l'Union, pouvant être protégé tant par le droit pénal que par le droit administratif, cet élément du deuxième critère Engel n'est donc d'aucune aide pour qualifier la sanction.

56 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *Weber c. Suisse* du 22 mai 1990, n° 11034/84, série A n° 177, § 33.

57 — Voir arrêt *Käserei Champignon Hofmeister* (précité à la note 33, point 41).

58 — Précité à la note 47, § 38.

– Finalité et but de la sanction

57. La question de savoir quels sont les buts caractéristiques des sanctions pénales fait l'objet de discussions fort anciennes. Il n'y a pas lieu en l'espèce de se pencher sur celles-ci. Il suffit de rappeler que la doctrine pénale moderne met généralement en exergue la poursuite d'un double but, celui de la répression et de la prévention<sup>59</sup>, la répression n'ayant dans certaines de ces théories mixtes pas de signification autonome<sup>60</sup>.

58. Nous déduisons toutefois de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle-ci considère que l'élément constitutif de la sanction pénale est son but répressif. À cet égard également, il reste à déterminer ce qu'il faut entendre par répression. En règle générale, pour la démarquer de la réparation qui vise à rétablir la situation qui existait avant que le préjudice n'ait été causé, la répression s'entend comme une punition infligée pour compenser le tort fautivement commis<sup>61</sup>. Dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Allemagne/Commission*, précité, l'avocat général Jacobs avait lui aussi souligné que la sanction pénale n'a pas pour seul but la prévention, mais comporte également une réprobation morale<sup>62</sup>.

59. Les sanctions en cause dans la présente affaire ne visent pas uniquement à réparer un préjudice causé. Il convient donc d'examiner si elles ont un caractère préventif et répressif.

60. Il est manifeste qu'une règle qui ne refuse au demandeur que le montant qu'il a demandé à tort tout en lui accordant l'aide justifiée par des déclarations exactes ne poursuit pas un but pénal.

61. En revanche, il s'avère plus difficile de déterminer si la sanction a un caractère répressif au regard des réductions prévues à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 en ce qui concerne l'année de la demande (en l'espèce l'exclusion pour l'année de la demande en vertu du deuxième alinéa) et les années suivantes.

62. Dans son arrêt *Käseri Champignon Hofmeister*, précité, dans le cadre de l'analyse du but d'une sanction administrative dans le domaine agricole, la Cour a déjà jugé qu'une sanction comparable visait à lutter contre les nombreuses irrégularités qui sont commises dans le cadre des aides à l'agriculture et qui grèvent lourdement le budget de l'Union<sup>63</sup>. La Cour s'appuyait également sur le neuvième considérant du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95<sup>64</sup> selon lequel les mesures et les sanctions communautaires prises dans le cadre de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune font partie intégrante des régimes d'aides et ont une finalité propre. Cela va dans le sens, comme l'a également exposé la Commission, du caractère purement préventif de la règle.

63. Par la force des choses, en raison des moyens restreints de l'administration, les contrôles en vue d'empêcher des irrégularités sont limités. Un bénéficiaire d'aides qui a fait une fois des déclarations inexactes dans sa demande présente moins de garanties de probité, de fiabilité et de diligence. La meilleure protection possible du budget serait donc d'exclure totalement un tel bénéficiaire du régime d'aides. Cela n'est pas conçu comme une punition, mais cela servirait à protéger le budget contre

59 — Voir notamment Bouloc, B., *Droit pénal général*, 19<sup>e</sup> éd., 2005, p. 22 à 23, et Ashworth, A., *Principles of Criminal Law*, 6<sup>e</sup> éd., 2009, p. 16 à 18.

60 — Voir la théorie mixte préventive défendue par Roxin, C., qui part du postulat que «la finalité de la peine ne peut être que de nature préventive», voir Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil*, tome I, 4<sup>e</sup> éd., 2006, p. 85 à 96.

61 — Voir arrêt *Jussila c. Finlande* (précité à la note 47, § 38) qui s'attache au point de savoir si la charge financière tend à réparer un préjudice causé ou à punir pour empêcher la réitération des agissements incriminés.

62 — Voir point 11 des conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Allemagne/Commission* (précité à la note 32).

63 — Voir arrêt *Käseri Champignon Hofmeister* (précité à la note 33, point 38).

64 — Règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1).

d'éventuelles autres demandes irrégulières. Il peut être argué de ce que la présentation correcte de la demande, en tout cas tant qu'il ne s'agit que d'erreurs marginales dans la demande, constitue une condition du paiement de l'aide au même titre que par exemple un dépôt dans les délais de la demande ou que toute autre condition à laquelle le paiement de l'aide est lié.

64. Cependant, lorsque, tenant compte du principe de proportionnalité, le législateur décide, en ce qui concerne les conséquences pour un demandeur, plutôt que d'exclure totalement l'aide, de ne l'exclure que partiellement sous la forme de réductions, cela ne modifie en rien le caractère de la sanction. Dans ce cas, il ne s'agit pas pour le législateur d'exprimer a posteriori sa désapprobation à l'égard du comportement du demandeur. La réduction minimise aussi le risque que fait peser sur le budget un bénéficiaire non fiable avec pour conséquence que les règles en cause ont un caractère préventif.

65. Plaide en outre à l'encontre du caractère répressif le fait que la réduction ne s'applique que lorsque le bénéficiaire de l'aide présente une demande les trois années suivantes. Si le bénéficiaire ne présente pas de demandes les années suivantes — parce qu'il a cessé ou cédé son exploitation ou encore parce qu'il ne satisfait pas aux autres conditions de l'aide — la sanction est inopérante. Si le bénéficiaire n'a droit qu'à des aides moins importantes les années suivantes et qu'elles ne suffisent pas à compenser le montant de la réduction, la sanction devient dans cette mesure aussi inopérante. S'il s'agissait de répression, à savoir d'infliger une condamnation morale ou de punir, la sanction serait infligée indépendamment d'un acte du bénéficiaire de l'aide, en l'occurrence la présentation d'une nouvelle demande, et son montant ne pourrait pas non plus s'éteindre.

66. Par cet aspect, la sanction en cause se distingue également des majorations fiscales sur lesquelles porte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et auxquelles celle-ci a reconnu un caractère pénal, car ces majorations ne visent pas une réparation pécuniaire, mais ont été conçues comme des peines pour empêcher la réitération des agissements incriminés<sup>65</sup>.

#### – Conclusion intermédiaire

67. Appliquer le deuxième critère Engel à la sanction en cause dans la présente affaire montre que le résultat de l'interprétation correspond en substance à celui auquel la Cour est parvenue dans sa jurisprudence sur le caractère pénal des sanctions dans le domaine agricole. Le deuxième critère Engel n'aboutit donc pas à reconnaître un caractère pénal à la procédure prévue à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004.

#### iii) Sur l'application du troisième critère Engel

68. En revanche, jusqu'ici, dans le cadre de l'examen de sanctions comparables dans le domaine agricole, la Cour n'a pas expressément examiné la gravité de la sanction<sup>66</sup>. Compte tenu du principe d'homogénéité avec la CEDH<sup>67</sup>, la présente affaire fournit l'occasion de prendre également en compte cet élément.

69. Lorsque l'on examine la nature et la gravité des sanctions infligées dans la présente affaire, il saute tout d'abord aux yeux qu'elles ne sont pas liées à une peine subsidiaire d'emprisonnement. En ce qui concerne le critère de la gravité de la peine, la Cour européenne des droits de l'homme se rattache au quantum de la peine encourue in abstracto et non de celle concrètement infligée. En transposant cette

65 — Voir arrêt *Jussila c. Finlande* (précité à la note 47, § 38), dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme se penche aussi sur les divergences existant dans sa jurisprudence quant à la qualification de majorations en matière fiscale. Voir, aussi, Cour eur. D. H., arrêt *Ruotsalainen c. Finlande* du 16 juin 2009, non encore publié au *Recueil des arrêts et décisions*, n° 13079/03, § 46, au sujet d'une taxe due en raison de l'utilisation d'un mauvais carburant.

66 — Voir néanmoins, en matière de droit de la concurrence concernant l'application du principe de présomption d'innocence, arrêt du 8 juillet 1999, *Hüls/Commission* (C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 150).

67 — Voir point 43 des présentes conclusions.

prémisse à la présente affaire, on se heurte tout d'abord à des difficultés pratiques. En effet, ce faisant, la Cour européenne des droits de l'homme part de normes fixant une échelle des peines et donc une peine maximale. Or, la sanction en cause dans la présente affaire dépendant de critères variables, à savoir la différence entre la superficie demandée et celle constatée, il n'est pas possible de dégager un plafond abstrait de la peine. Dans la présente affaire, il est au mieux possible de se référer au montant de la sanction pouvant concrètement être calculé.

70. En examinant d'un point de vue purement financier uniquement les conséquences économiques de l'exclusion de l'aide ou de ses réductions et en prenant comme point de départ le fait que la Cour européenne des droits de l'homme juge les deuxième et troisième critères Engel comme alternatifs, on pourrait être tenté de reconnaître un caractère pénal à la réduction de l'aide en vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004. En effet, en cas d'octroi de l'aide, l'agriculteur se trouve dans une situation économique plus avantageuse qu'en cas de refus et les montants dont les demandes d'aides ont été réduites dans la présente affaire ne sont pas négligeables.

71. Selon nous, en examinant la gravité de la sanction encourue, il ne faut toutefois pas s'attacher seulement au point de savoir si une mesure aura au final un effet économiquement désavantageux. Il convient au contraire de procéder à une évaluation dans le cadre de laquelle il convient aussi de vérifier si la sanction porte atteinte à un intérêt digne de protection de l'intéressé. Si tel n'est pas le cas, il n'existe pas une sanction grave au sens du troisième critère Engel. Cet examen fait apparaître dans le présent contexte que la sanction ne porte pas atteinte au patrimoine actuel de l'intéressé tel que ce serait le cas s'il s'agissait d'une amende. Il n'est pas non plus porté atteinte à des attentes légitimes. Du fait de la réduction, l'intéressé est uniquement privé de la perspective d'obtenir une aide. Or, en ce qui concerne cette perspective d'obtenir une aide, il n'existe pas pour le bénéficiaire d'une aide qui a sciemment fait de fausses déclarations de confiance légitime en l'obtention de cette aide. En effet, dès le départ, il savait qu'il n'obtiendrait pas une aide non réduite s'il faisait de fausses déclarations<sup>68</sup>.

### 3. Les conséquences qu'emporterait une décision dans un autre sens

72. Enfin, il convient encore de se pencher sur les conséquences pratiques que cela emporterait de décider que le principe ne bis in idem s'applique dans une situation telle que celle de la présente affaire. Précisons au préalable qu'il va de soi que les conséquences concrètes ne doivent pas déterminer l'interprétation du principe ne bis in idem. Il n'en reste pas moins que leur examen n'est pas sans intérêt et met en relief la manière dont il convient de comprendre dans son ensemble le régime des aides en matière agricole. Elles montrent que le législateur n'est pas parti du principe que des sanctions comparables dans le domaine agricole constituent le «bis» au sens du principe ne bis in idem.

73. À cet égard, il est tout d'abord intéressant de constater qu'il existe des règlements qui imposent explicitement que les sanctions administratives prévues par le droit de l'Union s'appliquent sans préjudice de sanctions supplémentaires prévues à l'échelon national<sup>69</sup>.

74. L'article 6 du règlement n° 2988/95 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés<sup>70</sup> ne laisse pas non plus apparaître que le législateur est parti du principe que le cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales nationales devrait être apprécié à l'aune du principe ne bis in idem. En effet, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2988/95 prévoit seulement

68 — C'est précisément sur ces considérations que la Cour s'est appuyée dans son arrêt *Käserei Champignon Hofmeister*, précité, lorsqu'elle a considéré comme déterminant le critère de la liberté de recourir à un régime d'aides.

69 — Voir article 48, paragraphe 9, du règlement (CE) n° 612/2009 de la Commission, du 7 juillet 2009, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 186, p. 1), et quatre-vingt-dix-huitième considérant du règlement n° 1122/2009 (précité à la note 4).

70 — Précité à la note 64.



que la procédure relative à des sanctions administratives *peut* être suspendue lorsqu'une procédure pénale est ouverte contre la même personne dans un État membre et qu'elle peut en principe reprendre son cours plus tard<sup>71</sup>. Certes, le paragraphe 3 du même article prévoit que la procédure est reprise sous réserve des principes généraux du droit. Il n'en reste pas moins que si le principe ne bis in idem s'appliquait, la procédure administrative ne pourrait jamais reprendre.

75. Conformément au dixième considérant du règlement n° 2988/95, il convient certes d'éviter le cumul des sanctions, mais il n'est pas interdit de mener une deuxième procédure. En effet, bien que le principe ne bis in idem soit également évoqué dans le dixième considérant, le neuvième considérant prévoit en même temps que les sanctions du droit de l'Union ont une finalité propre qui laisse entière l'appréciation par les autorités compétentes des États membres, sur le plan du droit pénal, du comportement des opérateurs économiques concernés.

76. Enfin, il convient de revenir à l'obligation, évoquée ci-dessus, pour les États membres de sanctionner les comportements frauduleux portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par peines effectives, proportionnées et dissuasives ce qui peut aussi, au moins dans les cas de fraude grave, englober des peines privatives de liberté<sup>72</sup>.

77. Si le principe ne bis in idem était appliqué dans la présente affaire, il serait exclu de manière générale, même en cas de fraudes graves et répétées, de sanctionner par une peine privative de liberté, puisque, en vertu du règlement, la sanction administrative doit obligatoirement être infligée et que cela ferait échec à des poursuites pénales.

#### 4. Prise en compte de la sanction

78. Il ne faut toutefois pas que la non-application du principe ne bis in idem aboutisse à ce que l'intéressé soit pénalisé de manière disproportionnée au regard du montant de la sanction pénale nationale<sup>73</sup>. Il résulte du principe de proportionnalité qu'il convient de tenir compte de la sanction administrative pour apprécier le montant de la sanction pénale à infliger<sup>74</sup>. Le dixième considérant du règlement n° 2988/95<sup>75</sup>, déjà évoqué, selon lequel il convient d'éviter un cumul de sanctions pécuniaires communautaires et de sanctions pénales nationales va également dans ce sens.

#### 5. Examen des autres critères du principe ne bis in idem

79. Pour finir, nous souhaitons aussi nous pencher sur les autres critères du principe ne bis in idem qui ont été évoqués à titre subsidiaire par la République de Pologne et la Commission. Ces deux parties ont souligné que, dans la présente affaire, l'application de ce principe se heurterait aussi à l'absence de la condition tenant à l'élément «idem» du fait que la sanction administrative prévue à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 et la peine nationale ne protègent pas le même intérêt juridique.

71 — Voir, également, neuvième considérant du règlement n° 2988/95.

72 — Voir points 18 et suiv. des présentes conclusions. Voir, également, article 2, paragraphe 1, de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, C 316, p. 49).

73 — Voir, en ce sens, arrêt Käserei Champignon Hofmeister (précité à la note 33, point 52), dans lequel la Cour souligne que, bien que le principe nulla poena sine lege ne soit pas applicable, l'intéressé ne reste pas sans protection juridique.

74 — Sur l'application du principe de proportionnalité à la sanction pénale nationale, voir point 18 des présentes conclusions.

75 — Précité à la note 64.

80. Toutefois, dans sa jurisprudence relative au principe *ne bis in idem* visé dans le protocole n° 7 à la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme s'attache entre-temps uniquement à l'identité des faits et non à l'identité des intérêts juridiquement protégés<sup>76</sup>. Comme nous l'avons exposé dans nos conclusions dans l'affaire *Toshiba e.a.*, dans le contexte du principe *ne bis in idem* du droit de l'Union, la notion d'*idem* devrait s'orienter sur la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme en vertu de laquelle c'est l'identité des faits qui est déterminante<sup>77</sup>. Selon cette jurisprudence, l'intérêt juridiquement protégé par l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 ne présente aucune importance à l'égard de l'examen de la notion d'*idem*».

## VI – Conclusion

81. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

«La procédure en vertu de l'article 138 du règlement (CE) n° 1973/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières, dans sa version en vigueur, qui aboutit à une sanction consistant à ne pas verser à l'agriculteur l'aide afférente à l'année au cours de laquelle il a fait une fausse déclaration sur la taille des superficies sur lesquelles repose sa demande d'aide et à déduire le montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée de la somme des paiements d'aides auxquels l'agriculteur a droit dans les années suivantes, ne constitue pas une procédure pénale au sens du principe *ne bis in idem* du droit de l'Union.»

76 — Arrêt *Zolotoukhine c. Russie* (précité à la note 48, § 82)

77 — Points 111 à 124 desdites conclusions susmentionnées à la note de bas de page 30.