

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

31 octobre 1972

DOCUMENT 165/72

Rapport

fait au nom de la commission des transports

sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil
(doc. 245/71) concernant un règlement relatif à la prescription en matière de
poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la
concurrence de la Communauté économique européenne

Rapporteur: M. Jean DURIEUX

PE 30.889/déf.

Par lettre en date du 26 janvier 1972, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen, conformément aux articles 75 et 86 du traité instituant la CEE, sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement concernant la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la Communauté économique européenne.

Le Président du Parlement a renvoyé cette proposition le 3 février 1972 à la commission des transports, compétente au fond, et à la commission juridique ainsi qu'à la commission économique, saisies pour avis.

Le 1er juin 1972, la commission des transports a nommé M. DURIEUX rapporteur. Elle a examiné cette proposition au cours de sa réunion du 20 octobre 1972.

Au cours de sa réunion du 20 octobre 1972, la commission a adopté la proposition de résolution ainsi que l'exposé des motifs à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Oele, Président, Biaggi, Vice-Président, Durieux, Rapporteur, Bertrand, Faller, Giraud, Kriedemann (suppléant M. Schwabe), Leonardi, Meister, Mitterdorfer (suppléant M. Notenboom), Noé, Riedel (suppléant M. Kollwelter).

Les avis des commissions juridique et économique sont joints au présent rapport.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
A. PROPOSITION DE RESOLUTION	5
B. EXPOSE DES MOTIFS	7
I. CONTENU DU REGLEMENT	7
a) La prescription en matière de poursuites	7
b) La prescription en matière d'exécution	9
II. APPRECIATION D'ENSEMBLE	10
Avis de la commission juridique	11
Avis de la commission économique	18

A.

La commission des transports soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la Communauté économique européenne

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
- consulté par le Conseil conformément aux articles 75 et 86 du traité instituant la CEE (doc. 245/71),
- vu le rapport de la commission des transports et les avis des commissions juridique et économique (doc. 165/72),

1. approuve la proposition de règlement;
2. invite cependant la Commission à faire siennes, conformément à l'article 149 alinéa 2 du traité instituant la CEE, les modifications suivantes;
3. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

(1) J.O. n° C 43 du 29.4.1972, p. 1

Proposition de la Commission des Communautés européennes
au Conseil concernant un règlement relatif à la
prescription en matière de poursuites et d'exécution
dans les domaines du droit des transports et de la
concurrence de la Communauté économique européenne

Préambule, considérants, articles 1 et 2 inchangés

Article 3

Prescription en matière d'exécution

1. Le pouvoir de la Commission d'exécuter les décisions infligeant des amendes (sanctions) ou des astreintes pour infractions aux dispositions du droit des transports ou de la concurrence de la Communauté économique européenne est soumis à prescription. Le délai de la prescription est de trois ans. La prescription court à dater du jour où la décision de la Commission a acquis force de chose jugée.
2. La prescription est interrompue :
 - a) par la notification d'une décision de la Commission modifiant le montant initial de l'amende (sanction) ou de l'astreinte en rejetant une demande dans ce sens ;
 - b) par toute mesure prise par un Etat membre à la demande de la Commission et visant au recouvrement forcé de l'amende (sanction) ou de l'astreinte.

La prescription court à nouveau à partir de chaque interruption.

3. La prescription est suspendue aussi longtemps qu'une facilité de paiement est accordée.

Article 3

Prescription en matière d'exécution

1. Le pouvoir de la Commission d'exécuter les décisions infligeant des amendes (sanctions) ou des astreintes pour infractions aux dispositions du droit des transports ou de la concurrence de la Communauté économique européenne est soumis à prescription. Le délai de la prescription est de trois ans. La prescription court à dater du jour où la décision de la Commission a acquis force de chose jugée.
2. La prescription est interrompue :
 - a) par la notification d'une décision de la Commission modifiant le montant initial de l'amende (sanction) ou de l'astreinte en rejetant une demande dans ce sens :
 - b) par toute demande de la Commission adressée à un Etat membre et visant au recouvrement forcé de l'amende (sanction) ou de l'astreinte.

La prescription court à nouveau à partir de chaque interruption.

3. La prescription est suspendue aussi longtemps qu'une facilité de paiement est accordée.

Article 4 inchangé

(1) Texte complet voir J.O. n° C 43 du 29.4.1972

B.

EXPOSE DES MOTIFS

I. CONTENU DU REGLEMENT

1. La Commission a le pouvoir d'infliger et de recouvrer des amendes et des astreintes aux entreprises qui contreviennent aux dispositions du droit des transports ou de la concurrence de la Communauté économique européenne.

Mais ce pouvoir n'est pas encore soumis à une limitation dans le temps.

2. La présente proposition de règlement a pour objet d'introduire le principe de la prescription, qui existe dans les ordres juridiques de tous les Etats membres, en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la Communauté économique européenne.

3. Le contenu du règlement tient compte dans l'ensemble des dispositions en vigueur dans les ordres juridiques nationaux, tant en ce qui concerne le délai de prescription lui-même que le moment où ce délai prend cours et les mesures interrompant ou suspendant la prescription.

a) La prescription en matière de poursuites

4. L'article 1 paragraphe 1 fixe les délais de prescription en matière de poursuites. Il prévoit une prescription de trois ans pour les infractions aux droits de la Commission en matière de renseignements et de vérification et de cinq ans pour les infractions aux dispositions de fond.

5. En établissant une prescription triennale pour les infractions en matière de renseignements et de vérification le projet de règlement s'inspire des règles en vigueur en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg, où les infractions aux dispositions législatives sur la concurrence sont généralement couvertes par une prescription de trois ans (1).

(1) Notons que le droit néerlandais prévoit des délais de prescription de deux ou de six ans suivant que l'infraction a été commise intentionnellement ou par négligence.

6. Pour les infractions aux dispositions de fond une prescription de plus longue durée, 5 ans, est prévue.

En effet, les infractions à l'interdiction des discriminations, des ententes et de l'abus de position dominante constituent les cas les plus graves de violation du droit communautaire.

7. Ces interdictions dans le droit communautaire n'ont pas seulement les fonctions qui leur sont habituellement dévolues dans les droits nationaux. Dans le droit communautaire elles doivent permettre de supprimer les cloisonnements entre Etats membres et garantir qu'une concurrence loyale et non faussée s'exerce dans l'ensemble de la Communauté. Par là même ces interdictions contribuent à la réalisation d'un objectif essentiel du traité : l'établissement du Marché commun.

La violation de ces interdictions dans l'ordre juridique communautaire est donc plus grave que leur violation dans les ordres juridiques des Etats membres.

8. L'article 1 paragraphe 2 précise que la prescription ne court qu'à partir du moment où les entreprises intéressées ont mis fin à l'infraction.

Cette disposition correspond à un principe général existant dans les ordres juridiques des Etats membres.

9. L'article 2 indique des mesures interrompant la prescription des poursuites. Le principe de l'interruption de la prescription est reconnu dans tous les Etats membres : en règle générale, la prescription est interrompue lorsque l'Etat prend des mesures pour sanctionner l'infraction.

Cependant les mesures interruptives sont plus ou moins étendues selon les ordres juridiques nationaux.

Le règlement proposé s'apparente aux droits belge, français et luxembourgeois qui exigent pour l'interruption de la prescription un acte d'instruction ou de poursuite.

10. L'article 2 prévoit que toute mesure prise à l'encontre d'une entreprise intéressée et visant à la constatation de l'infraction interrompt la prescription. Cette mesure peut émaner de la Commission elle-même ou d'un Etat membre à la demande de la Commission.

11. Toutefois, l'effet interruptif n'est acquis que si les actes de procédure sont adressés à une au moins des entreprises participant à l'infraction.

Cette disposition s'inspire d'un principe du droit français selon lequel les mesures prises par une autorité sur le plan interne, ou entre différentes autorités, ne sont pas susceptibles d'interrompre la prescription.

Cependant l'interruption est valable pour toutes les parties en infraction même si la mesure n'a été signifiée qu'à une entreprise ou association d'entreprise intéressée.

Les ordres juridiques influencés par le code pénal français considèrent en effet que l'interruption de la prescription en matière de poursuites produit ses effets "in rem" et non "in personam".

b) La prescription en matière d'exécution

12. L'article 3 traite de la prescription en matière d'exécution.

Il est de règle dans tous les Etats membres que le droit pour l'autorité d'exécuter une obligation de paiement ayant acquis force de chose jugée se prescrit sauf interruption ou suspension.

Le projet de règlement prévoit un délai de prescription de trois ans qui prend cours le jour où la décision de la Commission a acquis force de chose jugée.

13. La prescription est interrompue par toute décision de la Commission modifiant le montant initial de l'amende ou de l'astreinte, ou rejetant une demande visant à réduire le montant de l'une ou de l'autre.

Elle est également interrompue par les mesures d'exécution forcée prises par les instances judiciaires d'un Etat membre à la demande de la Commission.

14. La prescription est suspendue aussi longtemps qu'une facilité de paiement est accordée. Cette disposition du projet de règlement correspond également à une règle générale de droit dans tous les Etats membres.

II. APPRECIATION D'ENSEMBLE

15. Selon la commission des transports, la proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil pose essentiellement des problèmes juridiques dans le domaine de la prescription en matière de poursuites et d'exécution.

Les commissions juridique et économique ont fait la même constatation dans leurs avis respectifs.

16. Ces deux commissions ont approuvé à l'unanimité cette proposition.

La commission des transports approuve elle aussi ce règlement qui est destiné à combler une lacune du traité C.E.E. et du droit communautaire, qui ne contiennent pas de dispositions relatives à la prescription.

La sécurité juridique est ainsi assurée aux entreprises ayant commis dans le passé une infraction aux dispositions du droit des transports et de la concurrence de la Communauté.

17. La commission juridique a noté à l'article 3 paragraphe 2 alinéa b), qu'il ne faudrait pas faire dépendre l'interruption de la prescription d'une mesure prise par un Etat membre, sur la date de laquelle la Commission n'a aucune influence. Il faudrait au contraire que la prescription soit interrompue dès que la Commission adresse la demande correspondante à l'Etat membre, donc dès qu'elle entame l'action.

L'article 3, paragraphe 2, alinéa b), devrait par conséquent être rédigé comme suit :

"La prescription est interrompue

a) ...

b) par toute demande de la Commission adressée à un Etat membre et visant au recouvrement forcé de l'amende (sanction) ou de l'astreinte."

La commission des transports approuve cette modification proposée par la commission juridique.

AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE

Rapporteur : M. Siegfried MEISTER

Le 21 février 1972, la commission juridique a nommé M. Meister rapporteur pour avis.

En sa réunion du 13 avril et du 7 juillet 1972, elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté, lors de cette dernière réunion, à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Brouwer, président, Meister, rapporteur pour avis, Berkhouwer (suppléant M. Romeo), Bousch (suppléant M. Bousquet), Broeks, Koch, Lucius, Memmel, Reischl, Vermeylen.

I. INTRODUCTION

1. Par lettre du 26 janvier 1972, le Président du Conseil a transmis au Président du Parlement européen, conformément aux articles 75 et 86 du traité instituant la C.E.E., la proposition de règlement à l'examen.

Par lettre du 3 février 1972, le Président du Parlement européen a renvoyé cette proposition à la commission des transports, compétente au fond, et à la commission juridique ainsi qu'à la commission économique, saisies pour avis.

2. La commission juridique a constaté, à l'occasion de l'examen de la proposition de règlement, que celle-ci a essentiellement des aspects juridiques et qu'elle pose des problèmes juridiques relatifs aux délais de prescription en matière de poursuites et d'exécution. Dans l'avis élaboré par M. Bousquet, la commission économique fait la même constatation (cf. le paragraphe 8). Selon la commission juridique, il est donc incontestable que c'est elle, et non la commission des transports, qui aurait dû être désignée comme commission compétente au fond sur ce problème.

II. AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE

3. De l'avis de la commission juridique, il faut se féliciter de la présentation de la proposition de règlement à l'examen, car elle est destinée à combler une lacune du traité instituant la C.E.E. et du droit communautaire en général, puisque ni le traité, ni les règlements communautaires ne contiennent de dispositions sur la prescription; de telles dispositions ne peuvent pas non plus être déduites du droit communautaire non écrit. Cette lacune était jusqu'ici la source d'une grande incertitude juridique, principalement dans les domaines du droit des transports et de la concurrence. Dans ces domaines, on a en effet arrêté plusieurs règlements qui confèrent à diverses reprises à la Commission le pouvoir d'infliger des amendes (sanctions) et des astreintes aux entreprises et associations d'entreprises qui contreviennent aux droits de la Commission en matière de renseignements ou de vérifications ou à l'interdiction des discriminations, des ententes ou de l'abus de positions dominantes; ces règlements ne contiennent toutefois pas de dispositions sur la prescription, qui assurent la sécurité juridique et permettent d'éviter les contestations juridiques. Cette lacune, qui existe depuis longtemps en matière de prescription, peut et doit être comblée par la proposition de règlement à l'examen.

4. L'importance d'une réglementation dans ce domaine a été surtout démontrée lors de l'affaire de l'entente internationale de la quinine, jugée par la Cour de justice des Communautés européennes en 1970. Dans cette affaire, le problème de la prescription des infractions commises par les entreprises

a joué un rôle décisif. La Cour de justice avait entre autres déclaré, dans ses arrêts du 15 juillet 1970 (1), que l'adoption d'une réglementation en matière de prescription et surtout la fixation de sa durée et des modalités d'application relevaient de la compétence du législateur communautaire.

5. Le schéma proposé par la Commission présente essentiellement les caractéristiques suivantes :

- la proposition de règlement se rapporte uniquement aux domaines du droit des transports et de la concurrence de la C.E.E.;
- elle ne concerne que les amendes (sanctions) et astreintes;
- les règles prévues à l'article 1er sur la prescription en matière de poursuites concernent exclusivement le pouvoir de la Commission d'infliger des amendes (sanctions);
- le droit d'infliger des astreintes n'est pas soumis à prescription en raison de son caractère coercitif;
- par contre, la prescription en matière d'exécution, réglée à l'article 3, s'applique aussi bien aux décisions de la Commission infligeant des amendes (sanctions) qu'à celles qui infligent des astreintes, étant donné que le recouvrement d'astreintes doit être soumis aux mêmes principes que le recouvrement d'amendes;
- c'est pourquoi il est prévu, pour la prescription en matière d'exécution, des dispositions uniformes qui s'appliquent de manière identique aux décisions infligeant des amendes et des astreintes;
- la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans le domaine du droit des transports et de la concurrence doit être régie par un seul règlement.

6. La commission juridique estime que les arguments invoqués par la Commission à l'appui de ses conceptions sont fondés. Pour plus de détails, elle renvoie au paragraphe II, paragraphes 1 à 3 de l'exposé des motifs. Elle partage notamment le point de vue de la Commission selon lequel la réglementation unique proposée constitue la solution la plus claire et la plus simple. L'imposition et le recouvrement d'amendes et d'astreintes doivent être soumis à des règles de procédure communes, ce qui simplifie la solution et prévient en outre le danger d'éclatement du droit. De plus, on obtient ainsi une meilleure vue d'ensemble et une plus grande clarté.

(1) Affaire 41-69 (ACF Chemiefarma NV contre Commission), Recueil de la jurisprudence de la Cour, volume XVI, pp. 661, 686 et suivantes
Affaire 44-69 (Buchler & Co contre Commission), id., pp. 733, 752 et suivantes
Affaire 45-69 (Boehringer Mannheim GmbH contre Commission), id., pp. 769, 798 et suivantes

De l'avis de la commission juridique, l'insertion dans chaque règlement des dispositions concernant la prescription conduirait par contre au démembrement en plusieurs actes législatifs d'un projet de règlement ayant un seul objet et rendrait en outre nécessaire de compléter lesdits règlements par l'introduction de longs articles qui auraient le même contenu, ce qui serait inopportun du point de vue de la technique législative. Enfin, cette façon de procéder comporterait un désavantage en ce sens que la réglementation envisagée sur la prescription ne s'appliquerait pas aux futurs règlements du Conseil à arrêter dans les domaines du droit des transports et de la concurrence; en conséquence, le législateur communautaire serait tenu, lors de l'adoption d'autres actes législatifs dans ce domaine, de statuer sur la question de la prescription en matière de poursuites et d'exécution, dans tous les cas où la Commission serait habilitée à infliger des amendes ou des astreintes. C'est pourquoi votre commission donne la préférence à la réglementation uniforme proposée par la Commission.

7. La commission juridique tient à souligner que la Commission a l'intention de régler également, à un stade ultérieur, la prescription en matière de poursuites et d'exécution dans le domaine de la C.E.C.A., en tenant compte des effets pratiques du règlement à l'examen, lorsque celui-ci sera entré en vigueur.

8. La commission juridique tient à signaler que le contenu du règlement proposé tient très largement compte des dispositions en vigueur dans les ordres juridiques nationaux.

9. Il en est ainsi pour la disposition de l'article premier paragraphe 1, qui fixe les délais de prescription en matière de poursuites. La prescription est de trois ans pour les infractions aux droits de la Commission en matière de renseignements et de vérifications et de cinq ans pour les infractions aux dispositions de fond. Dans la plupart des Etats membres, les infractions aux dispositions législatives sur la concurrence sont généralement couvertes par une prescription de trois ans.

10. En ce qui concerne les infractions aux dispositions de fond, la Commission s'est toutefois écartée des législations des Etats membres et a prévu une prescription de plus longue durée, étant convaincue, en substance, que les infractions à l'interdiction des discriminations, des ententes et de l'abus de positions dominantes constituent les cas les plus graves de violation du droit communautaire.

De l'avis de la Commission, la violation de l'interdiction de discrimination ou des règles de concurrence présente des dangers plus graves pour le développement de la Communauté que des infractions similaires aux droits nationaux pour les ordres juridiques et économiques des Etats membres. La fixation d'un délai de prescription de cinq ans en cas d'infraction aux dispositions de fond est, selon la Commission, nécessaire pour une autre raison : la poursuite des infractions à l'interdiction des discriminations, des ententes et de l'abus de positions dominantes est rendue d'autant plus difficile que la Commission, tout en ne disposant que d'effectifs limités, est néanmoins tenue de garantir le respect de ces règles sur l'ensemble du territoire de la Communauté. De ce fait, la découverte des infractions est rendue sensiblement plus difficile et exige des délais beaucoup plus longs.

Il convient par conséquent de donner à la Commission un délai de cinq ans pour assurer l'application efficace de ses règlements.

La commission juridique ne peut qu'approuver ces considérations de la Commission et renvoie, pour plus de détails, à la section III, paragraphe 2, alinéas 5 et suivants.

11. Le début de la prescription, fixé à l'article premier paragraphe 2, n'appelle pas d'observation particulière. Cette disposition correspond aux règles en vigueur dans les Etats membres.

12. L'interruption de la prescription, définie à l'article 2, constitue également un principe de droit établi dans tous les Etats membres. La proposition de règlement s'apparente sur ce point aux conceptions du droit belge, français et luxembourgeois, qui exigent, pour l'interruption de la prescription, un "acte d'instruction ou de poursuite".

13. Il convient de souligner que toute décision de la Commission modifiant le montant initial d'une amende ou d'une astreinte interrompt la prescription. Il en est de même dans le cas où la Commission rejette une demande visant à réduire le montant d'une amende ou d'une astreinte.

Enfin, la proposition de règlement prévoit que la prescription est interrompue par les mesures d'exécution forcée prises par les autorités ou les instances judiciaires des Etats membres, conformément aux dispositions de l'article 192 du traité instituant la C.E.E.

Il convient encore de signaler que la Commission propose de suspendre la prescription aussi longtemps qu'une facilité de paiement est accordée. Cette disposition correspond également à une règle de droit reconnue dans tous les Etats membres.

14. La commission juridique partage l'avis de la Commission selon lequel l'interruption proposée de la prescription en matière de poursuites tient compte des intérêts des entreprises en cause en garantissant la sécurité juridique et des intérêts de la Commission en maintenant les conditions d'une répression efficace des infractions.

15. Aux termes de l'article 3, le pouvoir de la Commission d'exécuter les décisions infligeant des amendes ou des astreintes est soumis à prescription. Il est prévu un délai de prescription de 3 ans. La prescription est interrompue par des mesures d'exécution. Elle est suspendue aussi longtemps qu'une facilité de paiement est accordée.

Cette disposition s'inspire des règles des droits pénaux des Etats membres, qui soumettent généralement à prescription l'exécution de peines - et donc aussi de peines pécuniaires - ayant acquis force de chose jugée. Contrairement aux titres de droit civil, pour lesquels il n'y a pas prescription ou qui ne sont prescrits qu'au bout de 30 ans, les délais sont moins longs pour l'exécution de condamnations pénales. En République fédérale, où les infractions à la loi sur les cartels n'ont pas un caractère pénal ("Ordnungswidrigkeiten"), l'exécution d'amendes est également soumise à une prescription de courte durée (deux ans).

16. En se référant à l'article 192 du traité instituant la C.E.E., selon lequel l'exécution forcée de décisions de la Commission qui comportent une obligation pécuniaire est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat membre sur le territoire duquel elle a lieu, il n'est pas non plus possible de parvenir à d'autres conclusions. La référence aux règles de la procédure civile s'explique par le fait que, dans ce domaine, les Etats membres disposent en substance de règles et de procédures harmonisées qui assurent une exécution efficace. Ajoutons que, dans les Etats membres, l'exécution de condamnations pénales qui comportent une obligation pécuniaire est également régie en partie par les règles de la procédure civile en matière d'exécution forcée. C'est ainsi par exemple que l'article 463 du code allemand de procédure criminelle stipule que l'exécution de peines pécuniaires est régie par les dispositions applicables en matière d'exécution de jugements prononcés au civil. Cette référence ne règle que la seule procédure d'exécution, sans pour autant exclure la prescription en matière d'exécution qui découle, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la qualification pénale ou autrement répressive du titre.

17. Il apparaît justifié de ne pas établir de différence entre les amendes et les astreintes à l'article 3. Certes, les buts poursuivis par ces sanctions sont différents. Mais, en ce qui concerne l'exécution, elles peuvent être soumises aux mêmes règles. On peut, dans l'intérêt de la sécurité juridique des intéressés, attendre de la Commission qu'elle procède à l'exécution dans un délai de trois ans à partir du moment où les amendes et les astreintes ont acquis force de chose jugée, c'est-à-dire à l'expiration du délai imparti pour l'introduction d'un recours auprès de la Cour de justice des Communautés ou après le prononcé de l'arrêt.

18. En conséquence, la réglementation prévue à l'article 3 ne soulève pas d'objections de la part de la commission juridique.

Toutefois, il ne faudrait pas, à l'article 3 paragraphe 2 alinéa b, faire dépendre l'interruption de la prescription d'une mesure prise par un Etat membre, sur la date de laquelle la Commission n'a aucune influence. Il faudrait au contraire que la prescription soit interrompue dès que la Commission adresse la demande correspondante à l'Etat membre, donc dès qu'elle entame son action.

L'article 3, paragraphe 2, alinéa b, devrait par conséquent être rédigé comme suit :

- "La prescription est interrompue

(a) ...

(b) par toute demande de la Commission adressée à un Etat membre et visant au recouvrement forcé de l'amende (sanction) ou de l'astreinte."

19. Compte tenu des observations faites dans le présent avis et de la modification proposée dans le paragraphe précédent, la commission juridique approuve dans l'ensemble la proposition de règlement à l'examen.

AVIS DE LA COMMISSION ECONOMIQUE

Rapporteur : M. Raymond BOUSQUET

Le 17 février 1972, la commission économique a nommé M. Bousquet rapporteur pour avis.

En sa réunion du 9 juin 1972 elle a examiné le projet d'avis et l'a adopté à l'unanimité.

Etaient présents : MM. Lange, président, Bos et Romeo, vice-présidents, Bousquet, rapporteur pour avis, Arndt, Artzinger, Berkhouwer, Bermani, Burgbacher, Colin, Dubois, Jahn (suppléant M. Vetrone), Mlle Lulling, MM. Offroy, Radoux (suppléant M. Wolfram), Riedel.

a) Le pouvoir répressif de la Commission

1. La Commission a le pouvoir d'infliger et de recouvrer des amendes et des astreintes aux entreprises qui contreviennent aux dispositions du droit des transports ou de la concurrence de la Communauté économique européenne.

2. Cette possibilité d'infliger des amendes et des astreintes est prévue uniquement dans les domaines des transports et de la concurrence, en vertu de règlements arrêtés ou à arrêter prochainement, conformément aux articles 75, 79 et 87 du traité C.E.E.⁽¹⁾.

3. Le pouvoir de la Commission d'infliger et de recouvrer des amendes et des astreintes n'est soumis à aucune limitation dans le temps.

4. Dans un arrêt du 15 juillet 1970, concernant "l'entente internationale de la quinine"⁽²⁾, la Cour de Justice a implicitement invité le législateur communautaire à mettre fin à cette insécurité juridique pour les entreprises.

Un attendu de cet arrêt de la Cour note : "que les textes régissant les pouvoirs de la Commission d'infliger des amendes en cas d'infraction aux règles de concurrence ne prévoient aucune prescription, que pour remplir sa fonction d'assurer la sécurité juridique, un délai de prescription doit être fixé à l'avance, que la fixation de sa durée et des modalités d'application relève de la compétence du législateur communautaire".

b) Objectif du Règlement : la prescription de ce pouvoir répressif

5. La proposition de règlement introduit le principe de la prescription, qui existe dans les ordres juridiques de tous les Etats membres, en matière de poursuites et d'exécution dans les domaines du droit des transports et de la concurrence de la Communauté économique européenne, où des dispositions confèrent à la Commission le pouvoir d'infliger des amendes ou des astreintes.

-
- (1) - Règlement n° 11 relatif à la suppression des discriminations en matière de prix et de conditions de transport (J.O. n° 52 du 16.8.1960, p.1121);
- Règlement n° 17 : règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (J.O. n° 13 du 21.2.1962, p. 204);
- Règlement n° 1017/68 portant application des règles de concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (J.O. n° L 175 du 23.7.1963, p. 1);
- Proposition de règlement n° 66/225 du 29.10.1965 relative à la suppression des discriminations en matière de prix et de conditions dans le domaine des transports (J.O. n° 66 du 7.4.1966, p. 964).

(2) Recueil XVI - p. 661, 733 et 769.

La réglementation proposée fixe les modalités d'application de la prescription, les délais, la date à partir de laquelle la prescription court et les mesures en vertu desquelles elle est interrompue ou suspendue.

6. La Commission est autorisée à infliger des amendes à des entreprises.

L'amende a pour objet de sanctionner une violation du droit commise dans le passé.

La proposition de règlement introduit la prescription en matière de poursuites : après un délai de 3 ou de 5 ans selon les cas, le pouvoir qu'a la Commission d'infliger des amendes se trouve éteint (art. 1er de la proposition de règlement).

Elle introduit également la prescription en matière d'exécution : à l'expiration d'un délai de 3 ans, le droit qu'a la Commission de recouvrer les amendes qu'elle a infligées se trouve aussi éteint.

7. La Commission a également le pouvoir d'imposer des astreintes à des entreprises.

L'astreinte se distingue fondamentalement des amendes, car elle vise à mettre fin à une situation illégale actuelle.

Alors que l'amende est orientée vers le passé, l'astreinte est axée vers l'avenir.

Cette différence se répercute sur la réglementation proposée. La prescription en matière de poursuites ne concerne que le pouvoir d'infliger des amendes; le droit d'infliger des astreintes n'est pas soumis à prescription en raison de son caractère coercitif.

Par contre, la prescription en matière d'exécution s'applique aux astreintes comme aux amendes : à l'expiration d'un délai de 3 ans le recouvrement des astreintes n'est plus possible (article 3 de la proposition de règlement).

c) Appréciation d'ensemble

8. La proposition de règlement soumise à l'avis de la commission économique pose essentiellement des problèmes juridiques : délai de prescription, moment où ce délai prend cours, mesures interrompant ou suspendant la prescription.

Les solutions adoptées s'inspirent en général des principes retenus dans les ordres juridiques des Etats membres.

9. Le règlement assure la sécurité juridique aux entreprises ayant commis dans le passé une infraction aux dispositions du droit des transports et de la concurrence de la Communauté.

La commission économique n'a pas d'observation fondamentale à présenter à l'encontre de cette proposition.

10. La commission économique approuve notamment la différenciation des délais de prescription en matière de poursuites, en fonction de la "gravité" de l'infraction commise.

11. Les dispositions relatives aux amendes dans le droit communautaire prévoient déjà une différenciation du montant des amendes en fonction de la nature de l'infraction.

Le législateur communautaire a considéré que les infractions aux droits de la Commission en matière de renseignements ou de vérifications sont moins graves que les infractions à l'interdiction des discriminations, des ententes et de l'abus de position dominante.

En effet, ces interdictions ont pour but la réalisation d'un objectif essentiel du traité C.E.E. : l'établissement du marché commun. Elles doivent permettre de supprimer les cloisonnements entre Etats membres, et de garantir qu'une concurrence loyale et non faussée existe dans l'ensemble de la Communauté.

Il est dès lors justifié de retenir la même distinction pour les délais fixés en matière de prescription de poursuites pouvant résulter de ces infractions.

12. La proposition de règlement qui nous est soumise contient trois articles essentiels :

L'article premier de la proposition de règlement prévoit une prescription de 3 ans pour les infractions aux droits de la Commission en matière de renseignements ou de vérifications (infractions les moins graves); et une prescription de 5 ans pour toutes les autres infractions visées par le règlement (infractions à l'interdiction des discriminations, des ententes et de l'abus de positions dominantes qui constituent les cas les plus graves de violation du droit communautaire.

13. L'article 2 prévoit l'interruption de la prescription en matière de poursuite, interruption provoquée par toute mesure de la Commission ou d'un Etat membre, à la demande de la Commission lorsqu'elle constate l'infraction.

Interrompent notamment la prescription :

- a) une demande de renseignements et la notification de la décision de la Commission exigeant les renseignements demandés;
- b) l'envoi ou la production d'un mandat écrit ainsi que la notification d'une décision de la Commission ordonnant les vérifications;
- c) la communication écrite de l'engagement d'une procédure;

d) la communication écrite des griefs retenus par la Commission.

Les mesures ci-dessus à l'égard d'une seule entreprise interrompent la prescription à l'égard de toutes les entreprises concernées. Cependant la prescription court à nouveau à partir de chaque interruption.

14. L'article 3 concerne la prescription en matière d'exécution (amendes et astreintes). Le délai de prescription est de 3 ans et court du jour où la décision de la Commission a acquis force de chose jugée.

La prescription est interrompue ou suspendue dans 3 cas :

- a) notification de la Commission modifiant le montant initial de l'amende ou de l'astreinte ou rejetant une demande dans ce sens,
- b) toute mesure prise visant au recouvrement forcé de l'amende ou de l'astreinte, la prescription courant à nouveau à partir de chaque interruption,
- c) en cas d'octroi de facilités de paiement.