

LES PROCÉDURES DÉROULÉES DEVANT LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DOIVENT RESPECTER L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ?

DO THE PROCEEDINGS CARRIED OUT BEFORE THE EUROPEAN COMMISSION HAVE TO COMPLY WITH ARTICLE 6 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS?

Gabriela-Adriana RUSU

Héritière de la Haute Autorité CECA, la Commission européenne, véritable organe supranational, défend les intérêts de l'Union en faisant avancer la construction communautaire. Organe exécutif au niveau communautaire, la Commission dispose de larges pouvoirs dans les procédures de la concurrence, pouvoirs d'enquête, pouvoirs d'inspection et pouvoirs d'appliquer des sanctions, afin d'assurer le respect des articles 81 et 82 du Traité instituant la Communauté européenne. De plus, devant la Commission se déroulent un grand nombre des procédures disciplinaires impliquant ses fonctionnaires.

Dans une Union qui veut suivre un modèle comparable à un État de droit le problème qui surgit est celle du respect du principe de la séparation des pouvoirs. Comment peut-on concilier avec ce principe une procédure dans laquelle l'organe qui assure l'exécution des actes communautaires effectue des enquêtes et applique des sanctions ? Quelle est la qualification donnée à cet organe et quelle est la procédure à suivre devant lui ? Les garanties du procès équitable, telles que prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'imposent-elles ?

I. La Commission n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

Face aux demandes des requérants qui ont invoqué l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs arrêts portés devant le juge communautaire et concernant les procédures qui se déroulent devant la Commission, la réponse du juge communautaire a été claire : la Commission, institution du triangle institutionnel communautaire, n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Une grande partie des arrêts jugés par le juge communautaire concerne le domaine de la concurrence. Dans ces arrêts les entreprises attaquent les décisions de la Commission prises en base des articles 85 et suivants du Traité CE (nouveaux articles 81 et suivants). Parmi les motifs invoqués par les entreprises, on trouve le non respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le problème qui se pose est de savoir si la Commission est tenue de respecter les exigences imposées par l'article 6 de la Convention européenne. La réponse de la Cour est venue il y a longtemps. Il ne faut oublier que malgré une référence à cet instrument protecteur des droits de l'homme dans le Traité instituant la Communauté européenne, l'Union européenne n'est pas partie à cette convention internationale même si tous ses États-membres y ont adhéré.

Dans l'arrêt *Heintz van Landewyck* de 1980¹, la Cour de Justice s'est prononcée dans le sens que la Commission « ne saurait être qualifiée [...] de « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme »². Le juge communautaire a rejeté l'argumentation de

¹ CJCE, 29 octobre 1980, *Heintz van Landewyck contre Commission*, aff. jointes 209 à 215 et 218/78, concl. G. Reischl.

² § 81 de l'arrêt.

la partie requérante qui avait considéré que la Convention européenne s'applique à cause de droits de caractère privé qui sont en jeu pour accepter la thèse de la Commission qui avait estimé qu'elle n'est pas un tribunal car elle n'est pas indépendante du pouvoir exécutif.

La même réponse est donnée par la Cour de Justice trois années plus tard quand l'indépendance et l'impartialité de la Commission sont à nouveau mises en jeu à cause du fait que cet organe cumule les fonctions d'enquête et de décision³. Le Tribunal de première instance suit le même raisonnement dans l'affaire *Enso Espanola*⁴.

E. Lambert met en évidence le fait que la définition de tribunal tel qu'entendu de manière autonome par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'interprétation de l'article 6 n'est pas adoptée par la Cour de Justice des Communautés Européennes⁵. L'auteur considère qu'il s'agit d'une approche erronée de la Cour de Justice qui énonce que la Commission, en raison d'absence d'indépendance par rapport à l'exécutif, n'est pas un tribunal. Il souligne que la démarche de la Cour de Strasbourg est autre : déterminer si la contestation porte sur un droit de caractère civil ou sur la matière pénale et, si la réponse est affirmative, vérifier le respect des garanties procédurales. Dans cette vérification le juge européen des droits de l'homme commence avec le droit à un tribunal. Cette différence d'approche fait l'auteur cité de conclure au fait que la Cour de Justice ne se conforme pas à l'interprétation autonome du concept de « matière pénale ».

La Commission n'a pas des pouvoirs judiciaires seulement dans les procédures concernant le droit de la concurrence. Elle est aussi « juge » de ses fonctionnaires.

Dans une affaire jugée en 2000⁶ le Tribunal de première instance a dû répondre à la question suivante : peut un requérant invoquer l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre d'une procédure disciplinaire déroulée devant la Commission ?

Cette disposition conventionnelle était invoquée par un ex-fonctionnaire de la Commission. Celui-ci considérait que la procédure n'a pas été équitable car au cours de la procédure disciplinaire la même personne a, à la fois, pris l'initiative de l'ouverture de la procédure disciplinaire, saisi le conseil de discipline et prononcé la sanction disciplinaire.

Le Tribunal n'a pas analysé les arguments du requérant qui invoquait plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour souligner qu'une procédure judiciaire ou disciplinaire ne serait équitable que si une séparation absolue a été respectée entre les trois fonctions juridictionnelles essentielles à la sauvegarde des droits de la défense, à savoir l'exercice des poursuites, l'instruction de la cause à charge et à décharge et la fonction de juger.

Le juge communautaire rappelle seulement la jurisprudence existante à Luxembourg pour conclure que « la procédure devant la Commission n'est pas judiciaire mais administrative, de sorte que la Commission ne saurait être qualifiée de « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Intéressant c'est le fait que le Tribunal de première instance cite, pour renforcer son raisonnement, l'ordonnance de la Cour de Justice *N contre Commission*⁷ où le juge communautaire avait cité, à son tour, un arrêt qui concerne les procédures de la concurrence et pas les procédures disciplinaires. Il faut observer que le refus de qualifier la Commission de « tribunal » est basé sur les mêmes raisons, indifféremment du fait qu'il s'agit d'une procédure de concurrence ou d'une procédure disciplinaires.

³ CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

⁴ TPI, 14 mai 1998, *Enso Espanola*, aff. T 348/94.

⁵ E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 479.

⁶ TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

⁷ CJCE, 16 juillet 1998, *N contre Commission*, aff. C 252/97, concl. F.G. Jacobs.

De ce qui précède il faut conclure que le juge communautaire, Cour de Justice ou Tribunal de première instance, n'accepte pas de qualifier la Commission européenne comme « tribunal » pour les procédures portées devant elle.

II. La nature des procédures déroulées devant la Commission et l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

Malgré le fait que depuis longtemps la Cour de Justice a décidé que la Commission n'est pas un « tribunal », les requérants ont continué à invoquer l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour analyser leurs arguments, le juge communautaire a dû qualifier la procédure en cause et établir son rapport avec l'article 6 de la Convention européenne. Comme la Commission n'est pas un tribunal au sens de la Convention européenne, un autre problème soulevé est de savoir si les entreprises peuvent bénéficier des garanties prévues par l'article 6 de la Convention dans les procédures déroulées devant la Commission. Pour répondre à cette question, le juge communautaire s'est prononcé sur la nature de la procédure.

La Cour de Justice des Communautés Européennes fait observer dans l'affaire *N contre Commission*, précité, au point 52 que la procédure devant la Commission n'est pas judiciaire, mais administrative.

Si en ce qui concerne les procédures disciplinaires cette précision paraît suffisante, les procédures de la concurrence nécessitent plusieurs explications.

La doctrine⁸ souligne que les procédures de concurrence présentent trois caractères communs. D'abord elles sont des procédures administratives qui se déroulent devant la Commission et aboutissent à une décision de cette institution ; le juge communautaire n'intervient que sur recours. Ensuite, il s'agit de procédures d'intérêt public communautaire car le but de ces procédures est de faire respecter la libre concurrence qui assure le développement de l'économie communautaire. La troisième caractéristique est qu'elles sont des procédures de type inquisitorial car « la Commission les dirige et dispose, à cette fin, [...] des pouvoirs d'investigation étendus et coercitifs (droit de demander des renseignements, que les personnes visées ont l'obligation de fournir, [...], droit de vérification, autrement dit de perquisition) ».

Le juge communautaire a accepté le fait que, malgré la qualification donnée à la Commission, celle-ci est tenue de respecter certaines exigences du procès équitable.

Une autre question qui se pose en ce qui concerne la Commission est de savoir si les règles du procès équitable sont aussi les règles d'une procédure administrative équitable. Si la réponse est affirmative, il faut voir si le juge communautaire applique l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ou les principes généraux de droit communautaire. Au même temps, il ne faut pas oublier que le droit communautaire contient des dispositions spécifiques pour régir les procédures de concurrence⁹.

Dans l'arrêt *Musique diffusion française*¹⁰ la Cour de Justice met en évidence le fait que même si la Commission ne constitue pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne et même si les amendes imposées par la Commission n'ont pas un caractère pénal, il n'en reste pas moins que la Commission est tenue de respecter les principes généraux de droit communautaire au cours de la procédure administrative.

⁸ A. DECOCQ, De l'application de la Convention européenne aux procédures communautaires de concurrence pouvant aboutir à des amendes ou des astreintes in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 295.

⁹ Il s'agit du règlement no. 1/2003 qui a remplacé le règlement n° 17.

¹⁰ CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

La doctrine¹¹ mettait en évidence il y a une dizaine d'années que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et notamment l'arrêt *Ozturk*¹² les droits inscrits dans l'article 6 doivent être respectés dans certaines procédures administratives de nature punitive. Pour cet auteur « pour que les dispositions de l'article 6, dans leur ensemble, soient applicables à une procédure communautaire de concurrence, il faudrait qu'elle ressortisse à la notion d'accusation en matière pénale, à défaut, pour qu'au moins les dispositions du paragraphe 1 de cet article doivent être respectées, il faudrait que la procédure en cause constitue une contestation sur des droits et obligations de caractère civil ». Il estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la Convention européenne concernent seulement les procédures qui peuvent aboutir à des amendes ou des astreintes.

Dans une affaire de 1997¹³ où les requérants avaient invoqué l'article 6 de la Convention européenne à titre subsidiaire pour renforcer le grief relatif au délai déraisonnable de la procédure d'enquête de la Commission, le Tribunal de première instance ne donne pas moins sa réponse à la question de savoir si la procédure administrative devant la Commission en vue de l'application de l'article 85 du Traité CE (actuellement l'article 81) est une procédure à laquelle s'applique l'article 6 de la Convention européenne.

Le juge communautaire estime qu'il n'est pas « besoin de se prononcer sur l'applicabilité en tant que telle de l'article 6 de la Convention européenne aux procédures administratives devant la Commission ». Le respect du délai raisonnable, garantie contenue dans l'article 6 de la Convention, est, pour le juge communautaire un « principe général du droit communautaire »¹⁴.

Après l'arrêt *Baustahlgewebe*¹⁵ de la Cour de Justice des Communautés Européennes, le problème des garanties respectées dans les procédures devant la Commission a été débattu par la doctrine pour les questions soulevées. Le juge communautaire avait accepté l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures de concurrence, mais comme souligne le Professeur F. Sudre « la solution de l'applicabilité de l'article 6 aux procédures de concurrence doit être bien comprise » car « elle ne signifie pas que toutes les garanties de l'article 6 s'applique nécessairement à tous les degrés de la procédure, et notamment, à la procédure administrative devant la Commission »¹⁶.

L'auteur cité fait observer que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le caractère équitable du procès s'apprécie *in globo*, au vu de l'ensemble de la procédure. Si dans une procédure on trouve des organes qui ne sont pas intégrés aux « structures judiciaires ordinaires »¹⁷ qui ne remplissent pas les garanties prévues à l'article 6, il faut que le justiciable dispose d'un recours devant un organe judiciaire indépendant qui offre les garanties de l'article 6 de la Convention européenne.

Si on transpose ce raisonnement aux procédures de concurrence, il faut prendre en compte l'ensemble de la procédure qui comprend la phase administrative devant la Commission et la phase judiciaires devant le Tribunal de première instance. Vu le fait que le Tribunal remplit

¹¹ A. DECOCQ, De l'application de la Convention européenne aux procédures communautaires de concurrence pouvant aboutir à des amendes ou des astreintes in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 297.

¹² Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/73.

¹³ TPI, 22 octobre 1997, *SCK et FNK contre Commission*, aff. jointes T 18/96 et T 212/95.

¹⁴ § 56 de l'arrêt.

¹⁵ CJCE, 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH contre Commission*, aff. C-185/95, concl. Ph. Léger.

¹⁶ F. SUDRE, La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme in F. SUDRE (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE, RTDH*, 1999, p. 489.

¹⁷ Cour EDH, 1 juillet 1997, *Gustafson contre Suède*, Rec. 1997-IV, § 45.

toutes les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'est pas nécessaires que la Commission remplisse, elle aussi, les garanties d'un « tribunal ».

Le Professeur Sudre fait observer que l'applicabilité de l'article 6 à une procédure de concurrence, comprise *in globo*, avec les deux phases, ne suppose pas que le juge communautaire renonce à son refus de qualifier la Commission de « tribunal ».

Dans l'affaire *Mannesmannrohrem-Werke*¹⁸ où la partie requérante invoque le bénéfice des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Tribunal de première instance répond que « le Tribunal n'est pas compétent pour apprécier la légalité d'une enquête en matière de droit de la concurrence au regard des dispositions de la CEDH, dans la mesure où celles-ci ne font pas partie en tant que telles du droit communautaire »¹⁹. Le Tribunal admet que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont le juge communautaire assure le respect et qu'à cet effet il s'inspire des instruments internationaux parmi lesquels la Convention européenne des droits de l'homme revêt une signification particulière.

Ce que le Tribunal de première instance veut souligner c'est le fait que la procédure administrative de concurrence doit respecter les règles du procès équitable, mais que le juge communautaire applique ces règles en tant que principes généraux du droit communautaire. Le juge communautaire n'est pas tenu d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que telle, à la procédure déroulée devant la Commission, mais il peut s'inspirer des règles prévues par l'article 6 de ladite convention.

C'est la position classique du juge communautaire. Il affirme sa liberté en ce qui concerne les règles applicables, mais il reconnaît le rôle important joué par la Convention européenne des droits de l'homme dans la protection des droits fondamentaux même dans le cadre communautaire.

Le Tribunal de première instance maintient la même approche une année plus tard dans l'affaire 9//99²⁰ où il considère nécessaire de souligner, à côté du fait que la Commission n'est pas un tribunal, le fait que les amendes infligées par cet organe ne sont pas des sanctions pénales.

Dans une affaire plus récente, datant de 2004²¹ et concernant l'invocation du principe de la présomption d'innocence dans les procédures administratives, le Tribunal de première instance estime que ce principe résulte de l'article 6 paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il fait partie des droits fondamentaux protégés dans l'ordre juridique communautaire. Le juge communautaire considère ce principe applicable à la procédure administrative devant la Commission susceptible d'aboutir à la prononciation d'amendes ou d'astreintes eu égard la nature des infractions en cause et la nature et le degré de sévérité des sanctions²².

Ici encore le Tribunal de première instance applique les garanties de l'article 6 de la Convention européenne en tant que principes généraux du droit, mais il reconnaît qu'à la base de ces garanties reste l'acte protecteur des droits de l'homme signé dans le cadre du Conseil de l'Europe. Selon le juge communautaire une application directe de l'article 6 n'est pas possible, mais il a le droit de s'y inspirer.

En précisant qu'il faut tenir compte de la nature des infractions en cause et la nature et le degré de sévérité des sanctions et en se référant de ce point de vue à l'arrêt *Oztürk* de la Cour de Strasbourg²³ qui délimite la « matière pénale », le Tribunal de première instance montre qu'il applique un droit découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans les

¹⁸ TPI, 20 février 2001, *Mannesmannrohrem-Werke contre Commission*, aff. T-112/98.

¹⁹ § 59 de l'arrêt.

²⁰ TPI, 20 mars 2002, *HFB et autres contre Commission*, aff. T 9/99.

²¹ TPI, 8 juillet 2004, *JFE Engeneering contre Commission et autres*, aff. jointes T 67/00, T 68/00, T 71/00 et T 78/00.

²² § 178 de l'arrêt.

²³ Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/73.

conditions prévues par celle-ci. Par le biais des principes généraux du droit, le juge communautaire applique l'article 6 de la Convention européenne et, plus que ça, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Dans cette affaire, le Tribunal de première instance reprend le raisonnement que la Cour de Justice avait fait dans son arrêt *Montecatini*²⁴ au point 176.

On peut y déduire que le juge communautaire, dans les procédures déroulées devant la Commission, applique la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg d'une manière presque directe comme source des principes généraux du droit communautaire si ça lui convient. Quand il estime que la Convention européenne va trop loin, il se cache derrière l'argument que la Commission n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 et donc elle n'est pas tenue à respecter les garanties imposées par celui-ci comme, par exemple, la publicité des débats²⁵.

L'avocat général Mischo, dans ses conclusions sous l'affaire C 244/99²⁶, souligne que en ce qui concerne les procédures en matière de concurrence, même si celles-ci ne sont pas exclues du champ d'application matériel de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le respect des exigences y comprises ne pourrait être assuré que par une application directe de cette disposition, excluant la référence à un principe général de droit communautaire. Faut-il comprendre que si on se trouve dans le champ d'application de l'article 6, les règles posées par celui-ci doivent être respectées, mais en tant que principes généraux du droit communautaire et pas comme « simples » garanties prévues par une Convention à laquelle l'Union n'est pas partie, malgré sa « signification particulière » ?

Pour l'avocat général les principes d'une bonne administration sont applicables aussi aux procédures relatives aux mesures disciplinaires dans le cadre du statut des fonctionnaires communautaires.

Les procédures déroulées devant la Commission doivent être des procédures administratives équitables.

Cependant, même si la procédure devant la Commission respecte les règles du procès équitable, le juge communautaire fait référence aux principes généraux du droit communautaire surtout qu'à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'explication est simple : avant la consécration de l'application de l'article 6 et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg aux procédures de la concurrence, le juge communautaire avait imposé le respect des certaines garanties en tant que principes généraux du droit communautaire. La référence à la Convention européenne est plus fréquente après 1998 et l'arrêt *Baustahlgewebe*, précité, mais « dès lors qu'une jurisprudence antérieure de la Cour de Justice des Communautés Européennes existe, la tendance est de mentionner cette dernière sans citer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme »²⁷.

L'importance de la qualification des procédures déroulées devant la Commission est évidente quand on parle des droits des parties. Un grand nombre d'arrêts rendus par le juge communautaire concerne les droits de la défense. Parmi ces arrêts les plus nombreux sont ceux rendus dans le cadre de la politique communautaire de la concurrence.

²⁴ CJCE, 8 juillet 1999, *Montecatini Spa contre Commission*, aff. C 235/92, concl. G. Cosmas.

²⁵ TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

²⁶ CJCE, 15 octobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) contre Commission*, aff. jointes C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P à 252, C 254/99 P, concl. M.J. Mischo.

²⁷ E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 472.

Dans ce domaine « l'invocation de la Convention européenne des droits de l'homme est plus ou moins fructueuse ou étayée et pas toujours efficace, même si elle n'est pas inutile, car elle incite à plus de protection »²⁸.

La Cour de Justice des Communautés européennes le précise dans l'attendu 9 de son arrêt *Hoffmann La Roche*²⁹, « le respect des droits de la défense dans toute procédure susceptible d'aboutir à des sanctions, notamment à des amendes ou astreintes, constitue un principe fondamental du droit communautaire, qui doit être observé, même s'il s'agit d'une procédure de caractère administratif ». Le « principe fondamental du droit communautaire » ainsi invoqué se retrouve substantiellement dans l'article 6, paragraphe 3 a), b) et c) de la Convention européenne des droits de l'homme³⁰.

Comme dans le droit communautaire existent une législation³¹ qui garantit expressément et effectivement les droits des entreprises dans les procédures de la concurrence, l'invocation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par le juge communautaire dans ce domaine est réduite.

Vu que la procédure de la concurrence a ses propres règles, vu la qualification donnée à la Commission³², la Cour de Justice ne se réfère pas souvent à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle préfère résoudre le litige par le biais des principes généraux du droit communautaire, par référence aux textes communautaires, même si ceux-ci sont inspirés du texte adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe.

III. L'impossible impartialité de la Commission

Dans le cadre des procédures de la concurrence, la Commission dispose des pouvoirs importants d'enquête et de décision. Comme la Commission est un des organes de l'exécutif de l'Union européenne, il faut se poser la question de son indépendance. Dans une communauté de droit faut-il assurer la séparation des pouvoirs ? La réponse devrait être affirmative.

Vu que les procédures peuvent aboutir à des amendes ou à des astreintes, elles doivent être considérées comme des « accusations en matière pénale » au sens de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme³³. On comprend que la Commission a des pouvoirs judiciaires. Sont-elles compatibles avec son rôle d'exécutif communautaire ? Il ne faut pas ignorer que dans le cadre de l'Union européenne, la séparation des pouvoirs n'est pas bien établie. La Commission représente l'exécutif de l'Union, elle a des pouvoirs dans le domaine de la concurrence, elle mais dispose aussi de l'initiative législative. Dans ces conditions, il faut faire confiance à l'indépendance, à la bonne foi de la Commission ?

Dans un arrêt de 1980³⁴ la Commission a fait remarquer qu'elle ne constitue pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle souligne

²⁸ F. ZAMPINI, Le droit à une procédure administrative équitable in F. SUDRE (dir.), Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE, *RTDH* 1999, p. 504.

²⁹ CJCE, 13 février 1979, *Hoffmann La Roche*, aff. 85/76.

³⁰ A. DECOCQ, De l'application de la Convention européenne aux procédures communautaires de concurrence pouvant aboutir à des amendes ou des astreintes in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 303.

³¹ Le règlement no. 1/2003 (antérieurement les règlements nos. 17/62 et 99/63).

³² Section II du premier chapitre de la première partie.

³³ A. DECOCQ, De l'application de la Convention européenne aux procédures communautaires de concurrence pouvant aboutir à des amendes ou des astreintes in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 298.

³⁴ CJCE, 29 octobre 1980, *Heintz van Landewyck contre Commission*, aff. Jointes 209 à 215 et 218/78, concl. G. Reischl.

que vu qu'elle est investie du pouvoir exécutif communautaire, il serait le moins douteux que, faute d'indépendance à l'égard de ce même pouvoir, elle puisse constituer un tribunal au sens susvisé.

La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que confier aux autorités administratives la tâche de réprimer les infractions ne se heurte pas à la Convention si l'intéressé peut attaquer la décision devant un tribunal offrant les garanties de l'article 6³⁵. Même l'autorité administrative n'appartient pas au système juridique, le dernier mot dans une affaire revient à un tribunal indépendant et impartial. On peut parler, donc, d'une collaboration entre les différents pouvoirs pour réduire les infractions dans le cadre de la concurrence (si on transpose le raisonnement à l'Union européenne) et pas d'une immixtion du pouvoir exécutif dans le système judiciaire.

Le cumul des pouvoirs d'enquête et de décision de la Commission dans les procédures de la concurrence a fait naître des doutes sur l'impartialité de cette procédure, doutes fondés sur l'interprétation donnée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par les organes de Strasbourg. La doctrine de spécialité souligne que « malgré les efforts de la Commission ces doutes n'ont pas disparu »³⁶.

La doctrine³⁷ fait observer que l'impartialité du tribunal implique que celui-ci ne puisse se saisir lui-même. En se saisissant lui-même, un tribunal aurait pris parti sur le bien fondé de l'accusation. Saisir un tribunal en matière pénale exprime un préjugé sur l'existence d'une infraction et la culpabilité de l'accusé. La séparation des fonctions de poursuite et de juridiction en matière pénale découle d'un droit fondamental. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé contraire à l'article 6 paragraphe 1 de la Convention le fait qu'un magistrat appelé à juger une affaire a eu à en connaître antérieurement, en qualité d'officier du ministère public.

Le problème d'impartialité de la Commission par rapport à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a été tranché par le Tribunal de première instance dans son arrêt *Enso Espanola*³⁸. Le juge communautaire a souligné que l'article 6 de la Convention doit être respecté pour les procédures communautaires, y compris les procédures administratives comme les procédures de concurrence qui se déroulent devant la Commission.

Le Tribunal de première instance fait observer que, selon une jurisprudence communautaire constante, « la Commission ne saurait être qualifiée de «tribunal» au sens de l'article 6 de la CEDH (arrêt *Musique Diffusion française*³⁹ [...]) ». Pour cette raison, la décision de la Commission ne peut pas être illégale au seul motif qu'elle est prise par un organe qui cumule les fonctions d'accusation et de décision.

A l'argument de la requérante que la partialité de la Commission ne peut pas être réparée par la possibilité d'introduire un recours contre la décision de celle-ci devant une instance juridictionnelle dotée d'une compétence de pleine juridiction, le juge de Luxembourg s'auto-analyse. Il est une juridiction indépendante et impartiale, établie par une décision du Conseil et

³⁵ Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/85.

³⁶ J.-P. SPITZER, J. KARBOWSKI-RECOULES, *Le procès équitable devant la Cour de justice des communautés européennes. Les juridictions européennes dépassent le cadre fixé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et étendent le principe du respect des droits de la défense in Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 106.

³⁷ A. DECOCQ, *De l'application de la Convention européenne aux procédures communautaires de concurrence pouvant aboutir à des amendes ou des astreintes in Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 299.

³⁸ TPI, 14 mai 1998, *Enso Espanola*, aff. T 348/94.

³⁹ CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

qui statue avec compétence de pleine juridiction sur les recours intentés contre les décisions par lesquelles la Commission fixe une amende ou une astreinte.

Le Tribunal semble dire qu'il respecte les exigences imposées par l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est indépendant, impartial et établi par la loi. Même si dans les procédures devant la Commission il ne faut pas appliquer toutes les garanties de l'article 6 de la Convention, comme l'a déjà souligné la Cour européenne des droits de l'homme, le caractère équitable du procès doit s'apprécier « *in globo*, au vu de l'ensemble de la procédure⁴⁰ ». La procédure devant le Tribunal de première instance respecte les garanties imposées par le droit à un procès équitable, donc l'ensemble de la procédure, qui comprend la phase devant la Commission, est conforme à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le même problème a été posé en ce qui concerne les pouvoirs de la Commission dans le cadre des procédures disciplinaires dans un arrêt jugé par le Tribunal de première instance en 2000⁴¹. Un ex-fonctionnaire de la Commission considérait la séparation des pouvoirs juridiques (enquête, instruction et décision) violé car dans le cas d'espèce la même personne a pris l'initiative de l'ouverture de la procédure disciplinaire, a saisi le conseil de discipline et a prononcé la sanction disciplinaire. Le Tribunal a suivi la jurisprudence existante pour souligner que la Commission n'est pas un tribunal et donc l'argumentation du requérant doit être rejetée. C'est vrai qu'aussi dans ce cas il existe la possibilité de contester la légalité de la décision devant le Tribunal qui est indépendant et impartial.

Pour conclure il faut mentionner que malgré le fait que la Commission des Communautés européennes n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans les procédures déroulées devant cette institution, qu'il s'agit de procédures de concurrence ou disciplinaires, procédures qualifiées d'administratives, le respect des certaines garanties du procès équitable prévues par l'article 6 de l'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » signé dans le cadre du Conseil de l'Europe s'impose.

REFERENCES

DECOCQ, A. *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*.

Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme,
Bruylant, Bruxelles, 1999.

SUDRE, F. (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE*, *RTDH*, 1999.

⁴⁰ F. Sudre, La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme in F. SUDRE (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE*, *RTDH* 1999, p. 489.

⁴¹ TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

SPITZER, J.-P., KARBOWSKI-RECOULES, J *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

CJCE, 29 octobre 1980, *Heintz van Landewyck contre Commission*, aff. jointes 209 à 215 et 218/78, concl. G. Reischl.

CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

CJCE, 16 juillet 1998, *N contre Commission*, aff. C 252/97, concl. F.G. Jacobs.

CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

CJCE, 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH contre Commission*, aff. C-185/95, concl. Ph. Léger.

CJCE, 8 juillet 1999, *Montecatini Spa contre Commission*, aff. C 235/92, concl. G. Cosmas.

CJCE, 15 octobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) contre Commission*, aff. jointes C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P à 252, C 254/99 P, concl. M.J. Mischo.

CJCE, 13 février 1979, *Hoffmann La Roche*, aff. 85/76.

CJCE, 29 octobre 1980, *Heintz van Landewyck contre Commission*, aff. Jointes 209 à 215 et 218/78, concl. G. Reischl.

CJCE, 7 juin 1983, *Musique Diffusion française*, aff. jointes 100 à 103/80, concl. G. Slynn.

Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/73.

Cour EDH, 1 juillet 1997, *Gustafson contre Suède*, Rec. 1997-IV, § 45.

Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/73.

Cour EDH, 21 février 1984, *Ozturk contre Allemagne*, A/85.

TPI, 14 mai 1998, *Enso Espanola*, aff. T 348/94.

TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

TPI, 22 octobre 1997, *SCK et FNK contre Commission*, aff. jointes T 18/96 et T 212/95.

TPI, 20 février 2001, *Mannesmannrohrem-Werke contre Commission*, aff. T-112/98.

TPI, 20 mars 2002, *HFB et autres contre Commission*, aff. T 9/99.

TPI, 8 juillet 2004, *JFE Engeneering contre Commission et autres*, aff. jointes T 67/00, T 68/00, T 71/00 et T 78/00.

TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

TPI, 14 mai 1998, *Enso Espanola*, aff. T 348/94.

TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.