



**CONCOURS INTÉRIEUR D'ADMINISTRATEUR
DES SERVICES DU SÉNAT
2005-2006**

ÉPREUVE FACULTATIVE D'ADMISSION

LUNDI 26 JUIN 2006



ÉPREUVE PRATIQUE À OPTION : QUESTIONS EUROPÉENNES

(durée 3 heures - coefficient 2)

SUJET

Le Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne a pris connaissance d'un communiqué du Parlement européen (*document 1*) sur l'arrêt de la Cour de Justice du 30 mai 2006 (*document 2*).

Il vous demande de lui préparer une note sur le contexte de l'affaire ainsi que sur la portée de l'arrêt et ses conséquences pour la conclusion d'un nouvel accord avec les États-unis.

Il vous demande d'examiner en outre si cet arrêt peut être rapproché de l'arrêt de la Cour de Justice du 13 septembre 2005 (*document 3*).

Document 1.....	page 3
Document 2.....	page 4
Document 3.....	page 24

P.J. Traités consolidés hors protocoles (version 2003)

Document 1

Droits fondamentaux - 06-06-2006 - 10:05

Pour la justice européenne, le transfert de données des voyageurs à l'administration américaine est illégal

La Cour de Justice européenne a jugé illégales les autorisations de transfert des données des passagers aériens aux autorités américaines données par la Commission et le Conseil. Un accord entre les Etats-Unis et l'UE dans ce domaine a été signé au nom de la lutte contre le terrorisme mais, visiblement, contre la loi. L'arrêt de la Cour donne partiellement raison aux critiques émises par le Parlement européen mais ne résout pas tous les problèmes.

Vous aimez les plats végétariens. Vous ne donnez pas le numéro de votre carte de crédit à n'importe qui, ni même à vos proches. Vous ne distribuez pas à droite et à gauche votre adresse électronique zozo@intime.com. Vous pensez, peut-être, pouvoir disposer à votre gré de ces informations. Vous avez tort. Vous êtes fiché. En tout cas, si vous prenez l'avion pour vous rendre aux Etats-Unis. En effet, un quart d'heure avant votre décollage, 34 catégories d'informations personnelles vous concernant sont communiquées par votre compagnie aérienne aux autorités américaines.

La sécurité et les droits fondamentaux ne sont pas contradictoires

La transmission de ces données est possible en vertu d'un accord entre les Etats-Unis et l'UE sur le traitement et le transfert des données détenues par les compagnies aériennes établies dans les Etats membres, et qui concernent leurs passagers qui se rendent de l'autre côté de l'Atlantique. Cet accord a été signé le 17 mai 2004 suite aux décisions prises par la Commission et le Conseil, mais contre l'avis du Parlement européen. Les députés européens ont décidé de défendre les libertés civiles des passagers, qui sont, selon eux, violées par cet accord. En effet, selon la législation de l'UE, les données personnelles des citoyens ne peuvent être mises à la disposition des pays tiers que dans les situations exceptionnelles et de manière à garantir leur protection efficace. Les députés ont souligné qu'il était possible d'assurer la sécurité des passagers et de lutter contre le terrorisme sans bafouer les droits civils. L'exemple d'un accord conclu entre l'UE et le Canada et aussi de mesures appliquées en Australie le prouvent.

Marge de manœuvre limitée pour le Parlement

Le Parlement a bien émis un avis sur le dossier mais, en vertu des traités, les décisions en matière de justice et d'affaires intérieures sont prises par les gouvernements, en association de la Commission européenne. Puisqu'il ne s'agit pas d'une compétence supranationale, dite communautaire, le rôle du Parlement est simplement consultatif. Dans cette situation, faute de coopération entre les institutions, le Parlement a décidé de porter l'affaire devant la Justice européenne en septembre 2004.

Imbroglie juridique?

Le recours du Parlement s'est avéré efficace: la Cour a invalidé les décisions de la Commission et du Conseil. Elle a considéré que la base juridique de ces décisions était inappropriée. Mais dans ce cas de figure, la justice n'a plus à se prononcer sur le fond du dossier qui, pour des raisons formelles, est caduc. L'accord reste cependant en vigueur jusqu'au 30 septembre. Une série de questions restent sans réponses: faut-il un nouvel accord? Quelle serait sa base juridique? Comment sera organisée la coopération entre les institutions? Affaire à suivre.

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

30 mai 2006

«Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Transport aérien – Décision 2004/496/CE – Accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique – Dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis d'Amérique – Directive 95/46/CE – Article 25 – États tiers – Décision 2004/535/CE – Niveau de protection adéquat»

Dans les affaires jointes C-317/04 et C-318/04,

ayant pour objet des recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduits le 27 juillet 2004,

Parlement européen, représenté par MM. R. Passos, N. Lorenz, H. Duintjer Tebbens et A. Caiola, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par:

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), représenté par M. H. Hijmans et M^{me} V. Perez Asinari, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} M. C. Giorgi Fort et M. M. Bishop, en qualité d'agents,

partie défenderesse dans l'affaire C-317/04,

soutenu par:

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. J. Kuijper, A. van Solinge et C. Docksey, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. M. Bethell, M^{mes} C. White et T. Harris, en qualité d'agents, assistés de M. T. Ward, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

et contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. J. Kuijper, A. van Solinge, C. Docksey et F. Benyon, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse dans l'affaire C-318/04,

soutenue par:

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. M. Bethell, M^{mes} C. White et T. Harris, en qualité d'agents, assistés de M. T. Ward, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et J. Malenovský, présidents de chambre, M^{me} N. Colneric (rapporteur), MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič et J. Klučka, juges,

avocat général: M. P. Léger,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 octobre 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 novembre 2005,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête dans l'affaire C-317/04, le Parlement européen demande l'annulation de la décision 2004/496/CE du Conseil, du 17 mai 2004, concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (JO L 183, p. 83 et rectificatif JO 2005, L 255, p. 168).
- 2 Par sa requête dans l'affaire C-318/04, le Parlement demande l'annulation de la décision 2004/535/CE de la Commission, du 14 mai 2004, relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis d'Amérique (JO L 235, p. 11, ci-après la «décision d'adéquation»).

Le cadre juridique

- 3 L'article 8 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»), stipule:

- «1 Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
- 2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»
- 4 L'article 95, paragraphe 1, deuxième phrase, CE est libellé comme suit:
- «Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.»
- 5 La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281, p. 31), telle que modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (JO L 284, p. 1) (ci-après la «directive»), a été adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE).
- 6 Son onzième considérant énonce que «les principes de la protection des droits et des libertés des personnes, notamment du droit à la vie privée, contenus dans la présente directive précisent et amplifient ceux qui sont contenus dans la convention, du 28 janvier 1981, du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel».
- 7 Aux termes du treizième considérant de la directive:
- «[L]es activités visées aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne concernant la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État ou les activités de l'État dans le domaine pénal ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, sans préjudice des obligations incombant aux États membres au titre de l'article 56 paragraphe 2 et des articles 57 et 100 A du traité [...]».
- 8 Le cinquante-septième considérant de la directive énonce:
- «[...] lorsqu'un pays tiers n'offre pas un niveau de protection adéquat, le transfert de données à caractère personnel vers ce pays doit être interdit».
- 9 L'article 2 de la directive prévoit:
- «Aux fins de la présente directive, on entend par:
- a) 'données à caractère personnel': toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée); est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un

ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale;

- b) 'traitement de données à caractère personnel' (traitement): toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction;

[...]»

10 Aux termes de l'article 3 de la directive:

«Champ d'application

1. La présente directive s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.

2. La présente directive ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel:

- mis en oeuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne, et, en tout état de cause, aux traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État (y compris le bien-être économique de l'État lorsque ces traitements sont liés à des questions de sûreté de l'État) et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal,

[...]»

11 L'article 6, paragraphe 1, de la directive énonce:

«Les États membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être:

[...]

- b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que les États membres prévoient des garanties appropriées;

- c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

[...]

- e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. [...]»

12 L'article 7 de la directive dispose:

«Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si:

[...]

- c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis

[...]

ou

- e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées

ou

- f) il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée, qui appellent une protection au titre de l'article 1^{er} paragraphe 1.»

13 Aux termes de l'article 8, paragraphe 5, premier alinéa, de la directive:

«Le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique ou si des garanties appropriées et spécifiques sont prévues par le droit national, sous réserve des dérogations qui peuvent être accordées par l'État membre sur la base de dispositions nationales prévoyant des garanties appropriées et spécifiques. Toutefois, un recueil exhaustif des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique.»

14 L'article 12 de la directive dispose:

«Les États membres garantissent à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement:

- a) sans contrainte, à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs:
- la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées,
 - la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine des données,
 - la connaissance de la logique qui sous-tend tout traitement automatisé des données la concernant, au moins dans le cas des décisions automatisées visées à l'article 15 paragraphe 1;

- b) selon le cas, la rectification, l'effacement ou le verrouillage des données dont le traitement n'est pas conforme à la présente directive, notamment en raison du caractère incomplet ou inexact des données;
- c) la notification aux tiers auxquels les données ont été communiquées de toute rectification, tout effacement ou tout verrouillage effectué conformément au point b), si cela ne s'avère pas impossible ou ne suppose pas un effort disproportionné.»

15 L'article 13, paragraphe 1, de la directive est libellé comme suit:

«Les États membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article 6 paragraphe 1, à l'article 10, à l'article 11 paragraphe 1 et aux articles 12 et 21, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder:

- a) la sûreté de l'État;
- b) la défense;
- c) la sécurité publique;
- d) la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou de manquements à la déontologie dans le cas des professions réglementées;
- e) un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal;
- f) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation relevant, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points c), d) et e);
- g) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui.»

16 L'article 22 de la directive prévoit:

«Recours

Sans préjudice du recours administratif qui peut être organisé, notamment devant l'autorité de contrôle visée à l'article 28, antérieurement à la saisine de l'autorité judiciaire, les États membres prévoient que toute personne dispose d'un recours juridictionnel en cas de violation des droits qui lui sont garantis par les dispositions nationales applicables au traitement en question».

17 Les articles 25 et 26 de la directive forment le chapitre IV concernant le transfert de données à caractère personnel vers des États tiers.

18 L'article 25 de la directive, intitulé «Principes», prévoit:

«1. Les États membres prévoient que le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, ou destinées à faire l'objet d'un traitement après leur transfert, ne peut avoir lieu que si, sous réserve du respect des dispositions nationales prises en application des autres dispositions de la présente directive, le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat.

2. Le caractère adéquat du niveau de protection offert par un pays tiers s'apprécie au regard de toutes les circonstances relatives à un transfert ou à une catégorie de transferts de données; en particulier, sont prises en considération la nature des données, la finalité et la durée du ou des traitements envisagés, les pays d'origine et de destination finale, les règles de droit, générales ou sectorielles, en vigueur dans le pays tiers en cause, ainsi que les règles professionnelles et les mesures de sécurité qui y sont respectées.

3. Les États membres et la Commission s'informent mutuellement des cas dans lesquels ils estiment qu'un pays tiers n'assure pas un niveau de protection adéquat au sens du paragraphe 2.

4. Lorsque la Commission constate, conformément à la procédure prévue à l'article 31 paragraphe 2, qu'un pays tiers n'assure pas un niveau de protection adéquat au sens du paragraphe 2 du présent article, les États membres prennent les mesures nécessaires en vue d'empêcher tout transfert de même nature vers le pays tiers en cause.

5. La Commission engage, au moment opportun, des négociations en vue de remédier à la situation résultant de la constatation faite en application du paragraphe 4.

6. La Commission peut constater, conformément à la procédure prévue à l'article 31 paragraphe 2, qu'un pays tiers assure un niveau de protection adéquat au sens du paragraphe 2 du présent article, en raison de sa législation interne ou de ses engagements internationaux, souscrits notamment à l'issue des négociations visées au paragraphe 5, en vue de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes.

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la décision de la Commission.»

19 Aux termes de l'article 26, paragraphe 1, de la directive, intitulé «Déroations»:

«Par dérogation à l'article 25 et sous réserve de dispositions contraires de leur droit national régissant des cas particuliers, les États membres prévoient qu'un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25 paragraphe 2 peut être effectué, à condition que:

a) la personne concernée ait indubitablement donné son consentement au transfert envisagé

ou

b) le transfert soit nécessaire à l'exécution d'un contrat entre la personne concernée et le responsable du traitement ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de la personne concernée

ou

c) le transfert soit nécessaire à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat conclu ou à conclure, dans l'intérêt de la personne concernée, entre le responsable du traitement et un tiers

ou

d) le transfert soit nécessaire ou rendu juridiquement obligatoire pour la sauvegarde d'un intérêt public important, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice

ou

e) le transfert soit nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée

ou

f) le transfert intervienne au départ d'un registre public qui, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime, dans la mesure où les conditions légales pour la consultation sont remplies dans le cas particulier.»

20 Sur la base de la directive et, notamment, de son article 25, paragraphe 6, la Commission des Communautés européennes a adopté la décision d'adéquation.

21 Le onzième considérant de cette décision énonce:

«Le traitement par le CBP [United States Bureau of Customs and Border Protection (Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis)] des données à caractère personnel contenues dans les PNR ['Passenger Name Records' (dossiers passagers)] des passagers aériens qui lui sont transférés est régi par les dispositions figurant dans la 'Déclaration d'engagement du Bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère de la sécurité intérieure du 11 mai 2004' (ci-après dénommée 'la déclaration d'engagement') et par la législation américaine dans les conditions prévues par la déclaration d'engagement.»

22 Aux termes du quinzième considérant de la même décision, les données des PNR doivent être utilisées dans le but unique de prévenir et de combattre le terrorisme et les crimes liés au terrorisme, d'autres crimes graves, y compris la criminalité organisée, qui, par nature, revêtent un caractère transnational et la fuite en cas de mandat d'arrêt ou de mise en détention pour l'un des crimes susmentionnés.

23 Aux termes des articles 1^{er} à 4 de la décision d'adéquation:

«Article premier

Aux fins de l'article 25, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE, le Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (ci-après le 'CBP') est considéré comme assurant un niveau de protection adéquat des données de dossiers passagers (ci-après dénommés les 'PNR') transférées depuis la Communauté en ce qui concerne les vols à destination ou au départ des États-Unis, conformément à la déclaration d'engagement figurant en annexe.

Article 2

La présente décision concerne le niveau de protection adéquat assuré par le CBP en vue de répondre aux exigences de l'article 25, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE et n'influe en rien sur d'autres conditions ou restrictions mettant en application d'autres dispositions de la directive qui s'appliquent au traitement de données à caractère personnel dans les États membres.

Article 3

1. Sans préjudice des pouvoirs leur permettant de prendre des mesures pour assurer le respect des dispositions nationales adoptées conformément aux dispositions autres que l'article 25 de la directive 95/46/CE, les autorités compétentes des États membres peuvent exercer les pouvoirs dont elles disposent actuellement pour suspendre le transfert de données vers le CBP afin de protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui les concernent dans l'un des deux cas suivants:

- a) lorsqu'une autorité américaine compétente a constaté que le CBP ne respecte pas les normes applicables en matière de protection;
- b) lorsqu'il est probable que les normes de protection établies en annexe ne sont pas respectées, qu'il y a tout lieu de croire que le CBP ne prend pas ou ne prendra pas, en temps voulu, les mesures qui s'imposent pour régler l'affaire en question, que la poursuite du transfert entraînerait un risque imminent de grave préjudice pour les personnes concernées et que les autorités compétentes de l'État membre se sont raisonnablement efforcées, dans ces circonstances, d'avertir le CBP et de lui donner la possibilité de répondre.

2. La suspension du transfert cesse dès que les normes de protection sont assurées et que les autorités compétentes dans les États membres concernés en sont averties.

Article 4

1. Les États membres informent sans tarder la Commission des mesures adoptées conformément à l'article 3.

2. Les États membres et la Commission s'informent aussi mutuellement de tout changement dans les normes de protection ainsi que des cas dans lesquels les mesures prises par les autorités chargées de veiller au respect par le CBP des normes de protection établies en annexe ne suffisent pas à en assurer le respect.

3. Si les informations recueillies conformément à l'article 3 et aux paragraphes 1 et 2 du présent article montrent que les principes essentiels nécessaires pour assurer un niveau de protection adéquat des personnes physiques ne sont plus respectés, ou qu'un quelconque organisme chargé de veiller au respect par le CBP des normes de protection établies en annexe ne remplit pas efficacement sa mission, le CBP sera informé et, si nécessaire, la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE sera applicable en vue d'annuler ou de suspendre la présente décision.»

24 La «[d]éclaration d'engagement du Bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère de la sécurité intérieure», annexée à la décision d'adéquation, énonce:

«Afin de soutenir le projet de la Commission européenne visant à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46/CE [...] et à adopter une décision reconnaissant que le [CBP] du ministère de la sécurité intérieure (*Department of Homeland Security*) fournit un niveau de protection adéquat aux fins du transfert, par les compagnies aériennes, de données de [PNR] susceptibles de relever du champ d'application de la directive, le CBP prend les engagements suivants [...]

25 Ces engagements comprennent 48 points, qui sont regroupés sous les titres suivants: «Fondement juridique du droit d'obtention des PNR»; «Utilisation des

données de PNR par le CBP»; «Exigences relatives aux données»; «Traitement des données 'sensibles'»; «Méthode d'accès aux données de PNR»; «Stockage des données de PNR»; «Sécurité des systèmes informatiques du CBP»; «Traitement et protection des données de PNR par le CBP»; «Transmission de données de PNR à d'autres autorités gouvernementales»; «Information, accès aux données et voies de recours pour les personnes concernées par les PNR»; «Respect des dispositions»; «Réciprocité»; «Révision et durée de validité de la déclaration d'engagement», et «Absence de création de droits ou de précédent».

26 Parmi lesdits engagements figurent, notamment, les suivants:

«1) En vertu de la loi [titre 49, section 44909(c)(3) du code des États-Unis] et de ses règlements (provisaires) de mise en œuvre (titre 19, section 122.49 b du code des règlements fédéraux), toute compagnie aérienne assurant un service international de transport de passagers à destination ou au départ des États-Unis doit fournir au CBP un accès électronique aux données de PNR qui sont recueillies et stockées dans ses systèmes informatiques de réservation/contrôle des départs (ci-après dénommés les 'systèmes de réservation').

[...]

3) Le CBP utilise les données de PNR dans le but unique de prévenir et de combattre: 1) le terrorisme et les crimes liés au terrorisme; 2) d'autres crimes graves, y compris la criminalité organisée, qui, par nature, revêtent un caractère transnational, et 3) la fuite en cas de mandat d'arrêt ou de mise en détention pour l'un des crimes susmentionnés. L'utilisation de données de PNR à ces fins permet au CBP d'axer ses ressources sur des éléments à haut risque, facilitant et préservant ainsi le trafic passagers légitime.

4) Les éléments informatifs requis par le CBP sont énumérés à l'annexe A. [...]

[...]

27) Dans le cadre de toute procédure administrative ou judiciaire découlant d'une demande, introduite en vertu de la loi sur la liberté de l'information, de données de PNR obtenues auprès de compagnies aériennes, le CBP soutiendra que les registres en question ne sont pas soumis à la divulgation prévue par cette loi.

[...]

29) Le CBP, à sa discrétion, ne transmettra de données de PNR à d'autres autorités gouvernementales de répression ou de lutte contre le terrorisme, qu'elles soient nationales ou étrangères, qu'au cas par cas, aux fins de prévenir ou de combattre les crimes visés au paragraphe 3. Les autorités avec lesquelles le CBP peut partager ces données sont ci-après dénommées 'autorités désignées'.

30) Le CBP exercera avec discernement son pouvoir d'appréciation concernant le transfert de données de PNR aux fins spécifiées. Il déterminera tout d'abord si la raison invoquée pour la divulgation des données de PNR à une autre autorité désignée est conforme aux finalités prévues (voir le point 29). Dans l'affirmative, le CBP vérifiera si l'autorité désignée en question est compétente pour prévenir toute violation d'une loi ou d'un règlement lié à ces finalités ou pour mener une enquête ou engager des poursuites à cet égard ou pour mettre en œuvre ou veiller à l'application d'une telle loi ou d'un tel règlement,

pour le cas où le CBP disposerait d'un indice d'une violation effective ou potentielle de la loi. Le bien-fondé de la divulgation devra être examiné à la lumière de l'ensemble des circonstances exposées.

[...]

- 35) Aucune disposition de la présente déclaration d'engagement ne peut empêcher l'utilisation ou la divulgation de données de PNR dans le cadre d'une procédure pénale ou au titre d'autres exigences prévues par la loi. Le CBP informera la Commission de l'adoption, par les autorités américaines, de toute législation ayant une incidence sur le fond des présents engagements.

[...]

- 46) La présente déclaration d'engagement est applicable durant une période de trois ans et six mois à compter de la date d'entrée en vigueur d'un accord entre les États-Unis et la Communauté européenne autorisant le traitement de données de PNR par les compagnies aériennes pour les transmettre au CBP conformément à la directive. [...]

- 47) La présente déclaration d'engagement ne crée ni ne confère aucun droit ni aucun avantage pour toute personne ou partie, qu'elle soit privée ou publique.

[...]»

- 27 L'annexe «A» de la déclaration d'engagement contient les «rubriques des PNR» demandées par le CBP aux compagnies aériennes. Font notamment partie desdites rubriques, le «code repère du dossier PNR», la date de réservation, le nom, l'adresse, les modes de paiement, les numéros de téléphone, l'agence de voyage, le «statut» du voyageur («travel status of passenger»), l'adresse électronique, des observations générales, le numéro du siège occupé, l'information selon laquelle le passager est répertorié comme défaillant ainsi que les «informations APIS» éventuellement recueillies.

- 28 Le Conseil a adopté la décision 2004/496 notamment sur la base de l'article 95 CE, en liaison avec l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, première phrase, CE.

- 29 Aux termes des trois considérants de cette décision:

«(1) Le Conseil a autorisé la Commission, le 23 février 2004, à négocier, au nom de la Communauté, un accord avec les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure.

(2) Le Parlement européen n'a pas émis son avis dans le délai fixé, en vertu de l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité, par le Conseil en vue de la nécessité urgente de remédier à la situation d'incertitude dans laquelle se trouvent les compagnies aériennes et les passagers et de protéger les intérêts financiers des parties concernées.

(3) Il convient d'approuver l'accord.»

- 30 L'article 1^{er} de la décision 2004/496 prévoit:

«L'accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau

des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, est approuvé au nom de la Communauté.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.»

31 Ledit accord (ci-après l'«accord») est rédigé comme suit:

«La Communauté Européenne et les États-Unis d'Amérique,

Reconnaissant qu'il importe de respecter les droits et libertés fondamentaux, et notamment le droit au respect de la vie privée, et de respecter ces valeurs, tout en prévenant et en combattant le terrorisme et les délits qui y sont liés, ainsi que d'autres délits graves de nature transnationale, notamment la criminalité organisée,

Vu les lois et règlements américains exigeant de tout transporteur aérien assurant un service de transport international de passagers à destination ou au départ des États-Unis qu'il fournisse au [CBP] du ministère américain de la sécurité intérieure (ci-après dénommé 'DHS') un accès électronique aux données des [PNR] qui sont recueillies et stockées dans son système informatique de contrôle des réservations et des départs,

Vu la directive 95/46/CE, [...] et notamment son article 7, point c),

Vu les engagements pris par le CBP le 11 mai 2004, qui seront publiés dans le registre fédéral américain (ci-après dénommés 'les engagements'),

Vu la décision 2004/535/CE de la Commission adoptée le 14 mai 2004, conformément à l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46/CE, en vertu de laquelle le CBP est censé assurer un niveau de protection adéquat des données PNR transférées de la Communauté européenne (ci-après dénommée 'la Communauté') et concernant les vols au départ ou à destination des États-Unis, conformément aux engagements ci-annexés (ci-après dénommée 'la décision'),

Notant que les transporteurs aériens disposant de systèmes de contrôle des réservations et des départs et établis sur le territoire des États membres de la Communauté européenne doivent faire le nécessaire pour que les données PNR soient transmises au CBP dès que cela sera techniquement possible, mais que, d'ici là, les autorités américaines devront pouvoir accéder directement aux données, en vertu des dispositions du présent accord,

[...]

Sont convenus de ce qui suit:

1. Le CBP peut accéder, par voie électronique, aux données PNR provenant des systèmes de contrôle des réservations et des départs des transporteurs aériens ('systèmes de réservation') situés sur le territoire des États membres de la Communauté européenne, en application stricte de la décision et aussi longtemps que cette dernière sera applicable, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'un système satisfaisant soit mis en place pour permettre la transmission de ces données par les transporteurs aériens.

[La version anglaise se lit comme suit: "CBP may electronically access the PNR data from air carriers reservation/departure control systems ('reservation systems') located within the territory of the Member State of the European Community strictly in accordance with the Decision and for so long as the

Decision is applicable and only until there is a satisfactory system in place allowing for transmission of such data by the air carriers.”]

2. Les transporteurs aériens assurant un service de transport international de passagers à destination ou au départ des États-Unis traitent les données PNR stockées dans leurs systèmes informatiques de réservation comme demandé par le CBP en vertu de la législation américaine, en application stricte de la décision et aussi longtemps que cette dernière est applicable.
3. Le CBP prend note de la décision et déclare qu’il met en œuvre les engagements annexés à ladite décision.
4. Le CBP traite les données PNR reçues et les personnes concernées par ce traitement conformément aux lois et exigences constitutionnelles américaines, sans discrimination, en particulier sur la base de la nationalité et du pays de résidence.

[...]

7. Le présent accord entre en vigueur dès sa signature. Chaque partie peut dénoncer le présent accord à tout moment par notification par la voie diplomatique. L’accord cesse d’être applicable quatre-vingt-dix (90) jours après la date de la notification de la dénonciation à l’autre partie. Le présent accord peut être modifié à tout moment d’un commun accord écrit.
8. Le présent accord n’a pas pour objet de déroger à la législation des parties ni de la modifier; il ne crée ni ne confère aucun droit ou avantage sur toute autre personne ou entité, privée ou publique.»

32 Selon l’information du Conseil relative à la date de son entrée en vigueur (JO 2004, C 158, p. 1), l’accord, signé à Washington le 28 mai 2004 par un représentant de la présidence en exercice du Conseil et par le secrétaire à la sécurité intérieure des États-Unis d’Amérique, est, conformément à son point 7, entré en vigueur le jour de sa signature.

Les antécédents des litiges

33 À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont adopté en novembre de la même année une législation disposant que les transporteurs aériens assurant des liaisons à destination ou au départ des États-Unis, ou traversant le territoire de ces derniers, étaient tenus de fournir aux autorités douanières des États-Unis un accès électronique aux données contenues dans leurs systèmes automatiques de réservation et de contrôle des départs, désignées par les termes «Passenger Name Records» (ci-après les «données PNR»). Tout en reconnaissant la légitimité des intérêts de sécurité en jeu, la Commission a informé les autorités des États-Unis, dès juin 2002, que ces dispositions pouvaient entrer en conflit avec la législation communautaire et celle des États membres en matière de protection des données et avec certaines dispositions du règlement (CEE) n° 2299/89 du Conseil, du 24 juillet 1989, instaurant un code de conduite pour l’utilisation de systèmes informatisés de réservation (JO L 220, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 323/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO L 40, p. 1). Les autorités des États-Unis ont reporté l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions, mais ont, en définitive, refusé de renoncer à infliger des sanctions aux compagnies aériennes ne se conformant pas à la législation concernant l’accès électronique aux données PNR après le 5 mars

2003. Depuis lors, plusieurs grandes compagnies aériennes de l'Union européenne ont fourni auxdites autorités un accès à leurs données PNR.

- 34 La Commission a entamé des négociations avec les autorités des États-Unis, lesquelles ont donné lieu à un document contenant des engagements («undertakings») pris par le CBP, en vue de l'adoption par la Commission d'une décision d'adéquation sur la base de l'article 25, paragraphe 6, de la directive.
- 35 Le 13 juin 2003, le groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, institué à l'article 29 de la directive, a rendu un avis dans lequel il a exprimé des doutes sur le niveau de protection des données garanti par lesdits engagements en ce qui concerne les traitements envisagés. Il a réitéré ces doutes dans un avis du 29 janvier 2004.
- 36 Le 1^{er} mars 2004, la Commission a saisi le Parlement du projet de décision d'adéquation en vertu de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46, assorti du projet d'engagements du CBP.
- 37 Le 17 mars 2004, la Commission a transmis au Parlement, dans la perspective de la consultation de celui-ci au titre de l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, CE, une proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord avec les États-Unis. Par lettre du 25 mars 2004, se référant à la procédure d'urgence, le Conseil a demandé au Parlement de rendre un avis sur cette proposition pour le 22 avril 2004 au plus tard. Dans cette lettre, le Conseil a souligné que «la lutte contre le terrorisme, qui justifie les mesures proposées, est une priorité essentielle de l'Union européenne, [que,] actuellement, les transporteurs aériens et les passagers sont dans une situation d'incertitude à laquelle il convient de remédier d'urgence [et que], en plus, il est essentiel de protéger les intérêts financiers des parties concernées».
- 38 Le 31 mars 2004, en application de l'article 8 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23), le Parlement a adopté une résolution faisant état d'un certain nombre de réserves d'ordre juridique sur la proposition qui lui avait été soumise. Dans cette résolution, il a considéré, en particulier, que le projet de décision d'adéquation excédait les compétences conférées à la Commission par l'article 25 de la directive. Il a appelé à la conclusion d'un accord international approprié respectant les droits fondamentaux sur un certain nombre de points détaillés dans ladite résolution et a demandé à la Commission de lui soumettre un nouveau projet de décision. Il s'est en outre réservé le droit de saisir la Cour aux fins de vérifier la légalité de l'accord international envisagé et, en particulier, la compatibilité de celui-ci avec la protection du droit à la vie privée.
- 39 Le 21 avril 2004, le Parlement a entériné, à la demande de son président, une recommandation de la commission juridique et du marché intérieur tendant à ce que, conformément à l'article 300, paragraphe 6, CE, soit recueilli l'avis de la Cour sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité. Cette procédure a été entamée le jour même.
- 40 Le Parlement a également décidé, le même jour, de renvoyer en commission le rapport sur la proposition de décision du Conseil, rejetant ainsi implicitement, à ce stade, la demande d'examen en urgence de ladite proposition présentée par le Conseil le 25 mars.

- 41 Le 28 avril suivant, le Conseil, se fondant sur l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, CE, a adressé une lettre au Parlement demandant à ce dernier de rendre son avis avant le 5 mai 2004 sur la proposition de décision relative à la conclusion de l'accord. Pour justifier l'urgence de cette demande, il a repris les motifs avancés dans sa lettre du 25 mars 2004.
- 42 Ayant pris connaissance de l'absence persistante de l'ensemble des versions linguistiques de la proposition de décision du Conseil, le Parlement a rejeté, le 4 mai 2004, la demande d'examen en urgence de cette proposition que le Conseil lui avait soumise le 28 avril.
- 43 Le 14 mai suivant, la Commission a adopté la décision d'adéquation, qui fait l'objet de l'affaire C-318/04. Le 17 mai 2004, le Conseil a adopté la décision 2004/496, qui fait l'objet de l'affaire C-317/04.
- 44 Par lettre du 4 juin 2004, la présidence en exercice du Conseil a informé le Parlement que la décision 2004/496 prenait en considération la lutte contre le terrorisme – prioritaire pour l'Union –, mais aussi le besoin de faire face à une situation d'insécurité juridique des compagnies aériennes, ainsi que leurs intérêts financiers.
- 45 Par lettre du 9 juillet 2004, le Parlement a informé la Cour du retrait de sa demande d'avis enregistrée sous le n° 1/04.
- 46 Dans l'affaire C-317/04, par ordonnances du président de la Cour des 18 novembre 2004 et 18 janvier 2005, la Commission et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.
- 47 Dans l'affaire C-318/04, par ordonnance du président de la Cour du 17 décembre 2004, le Royaume-Uni a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.
- 48 Par ordonnances de la Cour du 17 mars 2005, le Contrôleur européen de la protection des données a été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Parlement dans ces deux affaires.
- 49 Étant donné la connexité desdites affaires, confirmée lors de la procédure orale, il convient, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, de les joindre aux fins de l'arrêt.

Sur le recours dans l'affaire C-318/04

- 50 Le Parlement invoque quatre moyens d'annulation, tirés respectivement d'un excès de pouvoir, d'une violation des principes essentiels de la directive, d'une violation des droits fondamentaux et d'une violation du principe de proportionnalité.

Sur la première branche du premier moyen, tirée d'une violation de l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive

Argumentation des parties

- 51 Le Parlement soutient que la décision de la Commission a été adoptée ultra vires dès lors que n'ont pas été respectées les dispositions arrêtées dans la directive et en violation notamment de l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de celle-ci relatif

à l'exclusion des activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire.

- 52 Il ne ferait pas de doute que le traitement des données PNR après le transfert à l'autorité américaine visée par la décision d'adéquation est effectué, et le sera, pour l'exercice d'activités propres aux États au sens du point 43 de l'arrêt du 6 novembre 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971).
- 53 La Commission, soutenue par le Royaume-Uni, estime que les activités des transporteurs aériens entrent clairement dans le champ d'application du droit communautaire. Elle fait valoir que ces opérateurs privés traitent les données PNR au sein de la Communauté et organisent leur transfert vers un État tiers. Il s'agirait donc d'activités relevant des particuliers et non d'activités de l'État membre dans lequel opèrent les transporteurs concernés, ou de ses pouvoirs publics, ainsi que l'a défini la Cour au point 43 de l'arrêt Lindqvist, précité. Le but poursuivi par les transporteurs aériens dans le traitement des données PNR serait simplement de respecter les exigences du droit communautaire, y compris l'obligation inscrite au point 2 de l'accord. L'article 3, paragraphe 2, de la directive ferait référence aux activités d'autorités publiques qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire.

Appréciation de la Cour

- 54 L'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive exclut de son champ d'application le traitement de données à caractère personnel mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne, et, en tout état de cause, les traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal.
- 55 La décision d'adéquation ne concerne que les données PNR transférées au CBP. Il ressort du sixième considérant de cette décision que les exigences de ce transfert se fondent sur une loi promulguée par les États-Unis en novembre 2001 et sur des règlements de mise en œuvre adoptés par le CBP en vertu de cette loi. Selon le septième considérant de ladite décision, la législation américaine en question concerne le renforcement de la sécurité ainsi que les conditions d'entrée aux États-Unis et de sortie dudit pays. Aux termes du huitième considérant, la Communauté soutient entièrement les États-Unis dans leur lutte contre le terrorisme, dans les limites imposées par le droit de la Communauté. Le quinzième considérant de cette même décision énonce que les données PNR doivent être utilisées dans le but unique de prévenir et de combattre le terrorisme et les crimes liés au terrorisme, d'autres crimes graves, y compris la criminalité organisée, qui, par nature, revêtent un caractère transnational et la fuite en cas de mandat d'arrêt ou de mise en détention pour l'un des crimes susmentionnés.
- 56 Il en résulte que le transfert des données PNR au CBP constitue un traitement ayant pour objet la sécurité publique et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal.
- 57 S'il est juste de considérer que les données PNR sont initialement collectées par les compagnies aériennes dans le cadre d'une activité qui relève du droit communautaire, à savoir la vente d'un billet d'avion qui donne droit à une prestation de services, toutefois, le traitement des données qui est pris en compte dans la décision d'adéquation possède une nature tout autre. En effet, cette décision, ainsi qu'il a été rappelé au point 55 du présent arrêt, ne vise pas un

traitement de données nécessaire à la réalisation d'une prestation de services, mais considéré comme nécessaire pour sauvegarder la sécurité publique et à des fins répressives.

- 58 Au point 43 de l'arrêt Lindqvist, précité, qui a été invoqué par la Commission dans sa défense, la Cour a jugé que les activités mentionnées à titre d'exemple à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive sont, dans tous les cas, des activités propres aux États ou aux autorités étatiques et étrangères aux domaines d'activité des particuliers. Toutefois, il n'en découle pas que, en raison du fait que les données PNR ont été collectées par des opérateurs privés à des fins commerciales et que ce sont ces derniers qui organisent leur transfert vers un États tiers, le transfert en cause n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition. En effet, ce transfert s'insère dans un cadre institué par les pouvoirs publics et visant la sécurité publique.
- 59 Il résulte des considérations qui précèdent que la décision d'adéquation concerne un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive. Cette décision ne relève donc pas du champ d'application de celle-ci.
- 60 Dès lors, la première branche du premier moyen, tirée d'une violation de l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive, est fondée.
- 61 Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres branches du premier moyen ainsi que les autres moyens invoqués par le Parlement, il y a lieu d'annuler la décision d'adéquation.

Sur le recours dans l'affaire C-317/04

- 62 Le Parlement avance six moyens d'annulation, tirés du choix erroné de l'article 95 CE comme base juridique de la décision 2004/496 et de la violation, respectivement, de l'article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, CE, de l'article 8 de la CEDH, du principe de proportionnalité, de l'exigence de motivation et du principe de coopération loyale.

Sur le premier moyen, tiré du choix erroné de l'article 95 CE comme base juridique de la décision 2004/496

Argumentation des parties

- 63 Le Parlement fait valoir que l'article 95 CE ne constitue pas, pour la décision 2004/496, une base juridique appropriée. Cette décision n'aurait pas pour but et pour contenu l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur en contribuant à l'élimination d'entraves à la libre prestation des services et ne contiendrait pas de dispositions visant à la réalisation d'un tel but. En effet, elle aurait pour finalité de légaliser le traitement de données à caractère personnel prescrit par la législation des États-Unis. D'ailleurs, l'article 95 CE ne serait pas susceptible de fonder la compétence de la Communauté pour conclure l'accord, puisque celui-ci vise des traitements de données exclus du champ d'application de la directive.
- 64 Le Conseil soutient que la directive, valablement adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité, contient à son article 25 des dispositions prévoyant la possibilité d'un transfert de données à caractère personnel vers un États tiers assurant un niveau de protection adéquat, y compris la possibilité d'engager en cas

de besoin des négociations conduisant à la conclusion par la Communauté d'un accord avec ce pays. L'accord concernerait la libre circulation des données PNR entre la Communauté et les États-Unis dans des conditions qui respectent les libertés et les droits fondamentaux des personnes, notamment la vie privée. Il viserait à supprimer toute distorsion de concurrence, entre les compagnies aériennes des États membres et entre celles-ci et les compagnies des États tiers, pouvant résulter des exigences imposées par les États-Unis, pour des raisons relatives à la protection des droits et libertés des personnes. Les conditions de concurrence entre les compagnies des États membres assurant un service de transport international de passagers à destination ou au départ des États-Unis auraient pu être faussées en raison du fait que seulement certaines d'entre elles auraient accordé aux autorités des États-Unis un accès à leurs bases de données. L'accord tendrait à imposer à toutes les compagnies concernées des obligations harmonisées.

65 La Commission souligne l'existence d'un «conflit de lois», au sens du droit international public, entre les lois des États-Unis et la réglementation communautaire ainsi que la nécessité de concilier celles-ci. Elle reproche au Parlement, qui conteste que l'article 95 CE puisse constituer la base juridique de la décision 2004/496, de n'avoir pas proposé de base juridique appropriée. Selon la Commission, ledit article constitue «la base juridique naturelle» de cette décision puisque l'accord concerne la dimension externe de la protection des données à caractère personnel lors de leur transfert à l'intérieur de la Communauté. Les articles 25 et 26 de la directive fonderaient une compétence exclusive externe en faveur de la Communauté.

66 En outre, la Commission fait valoir que le traitement initial de ces données par les compagnies aériennes est effectué dans des buts commerciaux. L'utilisation que font les autorités des États-Unis de ces données ne les ferait pas échapper à l'incidence de la directive.

Appréciation de la Cour

67 L'article 95 CE, lu en combinaison avec l'article 25 de la directive, n'est pas susceptible de fonder la compétence de la Communauté pour conclure l'accord.

68 En effet, l'accord vise le même transfert de données que la décision d'adéquation et donc des traitements de données qui sont, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, exclus du champ d'application de la directive.

69 Par conséquent, la décision 2004/496 n'a pu être valablement adoptée sur le fondement de l'article 95 CE.

70 Sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le Parlement, il convient donc d'annuler cette décision.

Sur la limitation des effets de l'arrêt

71 Il ressort du point 7 de l'accord que chaque partie peut dénoncer celui-ci à tout moment et qu'il cesse d'être applicable 90 jours après la date de la notification de la dénonciation à l'autre partie.

72 Cependant, conformément aux points 1 et 2 de l'accord, le droit d'accès du CBP aux données PNR et l'obligation imposée aux transporteurs aériens de les traiter comme demandé par le CBP n'existent qu'aussi longtemps que la décision

d'adéquation est applicable. Au point 3 dudit accord, le CBP a déclaré qu'il met en œuvre les engagements annexés à ladite décision.

- 73 Eu égard, d'une part, au fait que la Communauté ne peut invoquer son propre droit comme justifiant la non-exécution de l'accord qui reste applicable pendant le délai de 90 jours à compter de sa dénonciation et, d'autre part, au lien étroit existant entre l'accord et la décision d'adéquation, il paraît justifié, pour des raisons de sécurité juridique et afin de protéger les personnes concernées, de maintenir les effets de la décision d'adéquation pendant cette même période. En outre, il convient de tenir compte du délai nécessaire à l'adoption des mesures que comporte l'exécution du présent arrêt.
- 74 Il y a donc lieu de maintenir les effets de la décision d'adéquation jusqu'au 30 septembre 2006, sans toutefois que ces effets soient maintenus au-delà de la date d'extinction de l'accord.

Sur les dépens

- 75 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant conclu à la condamnation du Conseil et de la Commission et ceux-ci ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, du même article, les intervenants aux présents litiges supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **La décision 2004/496/CE du Conseil, du 17 mai 2004, concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, et la décision 2004/535/CE de la Commission, du 14 mai 2004, relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis d'Amérique, sont annulées.**
- 2) **Les effets de la décision 2004/535 sont maintenus jusqu'au 30 septembre 2006, sans toutefois que ces effets soient maintenus au-delà de la date d'extinction dudit accord.**
- 3) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens dans l'affaire C-317/04.**
- 4) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens dans l'affaire C-318/04.**
- 5) **La Commission des Communautés européennes supporte ses propres dépens dans l'affaire C-317/04.**
- 6) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que le Contrôleur européen de la protection des données supportent leurs propres dépens.**

Signatures

AVIS JURIDIQUE IMPORTANT: Les informations qui figurent sur ce site sont soumises à une clause de "non-responsabilité" et sont protégées par un copyright.

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 septembre 2005 (*)

«Recours en annulation – Articles 29 UE, 31, sous e), UE, 34 UE et 47 UE – Décision-cadre 2003/80/JAI – Protection de l'environnement – Sanctions pénales – Compétence de la Communauté – Base juridique – Article 175 CE»

Dans l'affaire C-176/03,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 35 UE, introduit le 15 avril 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. Petite, J.-F. Pasquier et W. Bogensberger, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par:

Parlement européen, représenté par MM. H. Duintjer Tebbens, A. Baas et G. Garzón Clariana, ainsi que par M^{me} M. Gómez-Leal, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J.-C. Piris et J. Schutte, ainsi que par M^{me} K. Michael, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenu par:

Royaume de Danemark, représenté par M. J. Molde, en qualité d'agent,

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. W.-D. Plessing et A. Dittrich, en qualité d'agents,

République hellénique, représentée par M^{mes} E.-M. Mamouna et M. Tassopoulou, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume d'Espagne, représenté par M^{me} N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

République française, représentée par MM. G. de Bergues, F. Alabrune et E. Puisais, en qualité d'agents,

Irlande, représentée par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de MM. P. Gallagher et E. Fitzsimons, SC, ainsi que de M. E. Regan, BL, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^{mes} H. G. Sevenster et C. Wissels, en qualité d'agents,

République portugaise, représentée par MM. L. Fernandes et A. Fraga Pires, en qualité d'agents,

République de Finlande, représentée par M^{me} A. Guimaraes-Purokoski, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume de Suède, représenté par M. A. Kruse ainsi que par M^{mes} K. Wistrand et A. Falk, en qualité d'agents,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{me} C. Jackson, en qualité d'agent, assistée de M. R. Plender, QC,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, M^{me} R. Silva de Lapuerta et M. A. Borg Barthet, présidents de chambre, M. R. Schintgen (rapporteur), M^{me} N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič et J. Malenovský, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,

greffier: M^{me} K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 avril 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 mai 2005,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour d'annuler la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO L 29, p. 55, ci-après la «décision-cadre»).

Le cadre juridique et les antécédents du litige

- 2 Le 27 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté, à l'initiative du Royaume de Danemark, la décision-cadre.
- 3 Fondée sur le titre VI du traité sur l'Union européenne, notamment les articles 29 UE, 31, sous e), UE ainsi que 34, paragraphe 2, sous b), UE, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Nice, la décision-cadre constitue, ainsi qu'il ressort de ses trois premiers considérants, l'instrument par lequel l'Union européenne entend réagir de façon concertée à l'augmentation préoccupante des infractions commises au détriment de l'environnement.
- 4 La décision-cadre définit un certain nombre d'infractions à l'environnement, pour lesquelles les États membres sont invités à prévoir des sanctions de nature pénale.
- 5 Ainsi, aux termes de l'article 2 de la décision-cadre, intitulé «Infractions commises intentionnellement»:

«Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qualifier d'infractions pénales, en vertu de son droit interne:

- a) le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent la mort ou de graves lésions à des personnes;
- b) le rejet, l'émission ou l'introduction illicites d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent ou sont susceptibles de causer leur détérioration durable ou substantielle ou la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à des monuments protégés, à d'autres objets protégés, à des biens, à des animaux ou à des végétaux;
- c) l'élimination, le traitement, le stockage, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de déchets, notamment de déchets dangereux, qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou de causer des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;
- d) l'exploitation illicite d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée et qui cause ou est susceptible de causer à l'extérieur de cette usine la mort ou de graves lésions à des

personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;

- e) la fabrication, le traitement, le stockage, l'utilisation, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;
- f) la possession, la capture, la dégradation, la mise à mort ou le commerce illicites d'espèces animales et végétales protégées ou de parties de celles-ci, du moins lorsqu'elles sont définies par la législation nationale comme étant menacées d'extinction;
- g) le commerce illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone, lorsqu'ils sont commis intentionnellement.»

6 L'article 3 de la décision-cadre, intitulé «Infractions de négligence», dispose:

«Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qualifier d'infractions pénales, en vertu de son droit interne, les infractions énumérées à l'article 2 lorsqu'elles sont commises par négligence ou au moins par négligence grave.»

7 L'article 4 de la décision-cadre énonce que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que la participation ou l'incitation aux agissements visés à l'article 2 de cette décision soient punissables.

8 L'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre prévoit que les sanctions pénales ainsi édictées doivent être «effectives, proportionnées et dissuasives» et que, parmi celles-ci, doivent figurer, «au moins dans les cas les plus graves, des peines privatives de liberté pouvant donner lieu à extradition». Le paragraphe 2 du même article ajoute que lesdites sanctions «peuvent être accompagnées d'autres sanctions ou mesures».

9 L'article 6 de la décision-cadre régit la responsabilité, par action ou par omission, des personnes morales et l'article 7 de la même décision définit les sanctions qu'il convient de leur appliquer, lesquelles «incluent des amendes pénales ou non pénales et éventuellement d'autres sanctions».

10 Enfin, l'article 8 de la décision-cadre concerne la compétence juridictionnelle et l'article 9 traite des poursuites engagées par un État membre qui n'extrade pas ses ressortissants.

11 La Commission s'est prononcée devant les différentes instances du Conseil contre la base juridique retenue par ce dernier pour imposer aux États membres l'obligation de prescrire des sanctions pénales contre les auteurs d'infractions commises au détriment de l'environnement. Elle estime, en effet, que la base juridique correcte à cet égard est l'article 175, paragraphe 1, CE et avait d'ailleurs présenté, le 15 mars 2001, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (JO C 180, p. 238, ci-après la «proposition de directive»), fondée sur ledit article, laquelle énumérait à son annexe les actes de droit communautaire visés par les activités constitutives des infractions énumérées à l'article 3 de cette proposition.

12 Le 9 avril 2002, le Parlement européen s'est prononcé à la fois sur la proposition de directive, en première lecture, et sur le projet de décision-cadre.

13 Il a partagé l'approche préconisée par la Commission quant à l'étendue des compétences communautaires, tout en invitant le Conseil à faire de la décision-cadre un instrument complémentaire de la directive à intervenir en matière de protection de l'environnement par le droit pénal pour les seuls aspects de la coopération judiciaire et à s'abstenir d'adopter la décision-cadre avant l'adoption de la proposition de directive [voir textes adoptés par le Parlement le 9 avril 2002 et portant les références A5-0099/2002 (première lecture) et A5-0080/2002].

14 Le Conseil n'a pas adopté la proposition de directive, mais les cinquième et septième considérants de la décision-cadre sont libellés comme suit:

«(5) Le Conseil a jugé opportun d'intégrer dans la présente décision-cadre plusieurs dispositions de fond figurant dans la proposition de directive, et notamment celles qui définissent les comportements que les États membres devraient qualifier d'infractions pénales en vertu de leur droit interne.

[...]

(7) Le Conseil a examiné cette proposition, mais est arrivé à la conclusion que la majorité requise pour son adoption par le Conseil ne pouvait être atteinte. Ladite majorité considère que la proposition sort des compétences attribuées à la Communauté par le traité instituant la Communauté européenne et qu'il serait possible d'atteindre les objectifs recherchés en adoptant une décision-cadre sur la base du titre VI du traité sur l'Union européenne. Le Conseil a en outre estimé que la présente décision-cadre, fondée sur l'article 34 du traité sur l'Union européenne, constituait un instrument approprié pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales. La proposition modifiée présentée par la Commission n'était pas de nature à modifier la position du Conseil sur cette question.»

15 La Commission a fait annexer la déclaration suivante au procès-verbal de la réunion du Conseil au cours de laquelle la décision-cadre a été adoptée:

«La Commission est d'avis que la décision-cadre ne constitue pas l'instrument juridique approprié pour imposer aux États membres de mettre en place des sanctions de nature pénale au niveau national en cas d'infractions au détriment de l'environnement.

La Commission, ainsi qu'elle l'a rappelé à plusieurs reprises dans des instances du Conseil, considère en effet que, dans le cadre des compétences qu'elle détient aux fins de réaliser les objectifs énoncés à l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne, la Communauté est compétente pour imposer que les États membres prennent des sanctions, le cas échéant pénales, au niveau national, lorsque cela s'avère nécessaire pour atteindre un objectif communautaire.

Tel est le cas en matière environnementale, objet du titre XIX du traité instituant la Communauté européenne.

La Commission constate en outre que sa proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal n'a pas fait l'objet d'un examen approprié dans le cadre de la procédure de codécision.

Dès lors que le Conseil adopte la décision-cadre en dépit de cette compétence communautaire, la Commission se réserve en conséquence tous les droits que lui confère le traité».

Sur le recours

16 Par ordonnance du président de la Cour du 29 septembre 2003, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part, et le Parlement, d'autre part, ont été admis à intervenir au soutien des conclusions respectivement du Conseil et de la Commission.

17 Par ordonnance du 17 mars 2004, le président de la Cour a rejeté la demande d'intervention au soutien des conclusions de la Commission présentée par le Comité économique et social européen.

Argumentation des parties

18 La Commission conteste le choix par le Conseil de l'article 34 UE, en liaison avec les articles 29 UE et 31, sous e), UE, comme base juridique des articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre. Elle estime que la finalité et le contenu de celle-ci relèvent des compétences communautaires dans le domaine de l'environnement, telles qu'énoncées aux articles 3, paragraphe 1, sous l), CE et 174 CE à 176 CE.

19 Sans pour autant revendiquer pour le législateur communautaire une compétence générale en matière pénale, la Commission considère que ce dernier est compétent, au titre de l'article 175 CE, pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales en cas d'infraction à la réglementation communautaire en matière de protection de l'environnement, dès lors qu'il estime que c'est un moyen nécessaire pour garantir l'effectivité de cette réglementation. L'harmonisation des législations pénales nationales, en particulier des éléments constitutifs des infractions commises au détriment de l'environnement et passibles de sanctions pénales, serait conçue comme un outil au service de la politique communautaire en question.

20 La Commission reconnaît qu'il n'y a pas de précédent en la matière. Elle invoque toutefois, à l'appui de sa thèse, la jurisprudence de la Cour relative au devoir de loyauté ainsi qu'aux principes d'effectivité et d'équivalence (voir, notamment, arrêts du 2 février 1977, Amsterdam Bulb, 50/76, Rec. p. 137, point 33, et du 8 juillet 1999, Nunes et de Matos, C-186/98, Rec. p. I-4883, points 12

et 14, ainsi que ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, Rec. p. I-3365, point 17).

- 21 De même, plusieurs règlements adoptés dans le domaine de la politique de la pêche ou des transports feraient obligation aux États membres d'agir par la voie pénale ou apporteraient des limites aux types de sanctions que ces derniers peuvent instituer. La Commission mentionne, en particulier, deux actes communautaires qui prévoiraient l'obligation pour les États membres d'instaurer des sanctions de nature nécessairement pénale, même si cette qualification n'a pas été expressément utilisée [voir article 14 de la directive 91/308/CEE du Conseil, du 10^e juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L 166, p. 77), et articles 1^{er} à 3 de la directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328, p. 17)].
- 22 En outre, la Commission fait valoir que la décision-cadre doit, en tout état de cause, être annulée partiellement au motif que ses articles 5, paragraphe 2, 6 et 7 laissent aux États membres la liberté de prévoir également des sanctions autres que pénales, voire de choisir entre les sanctions pénales et d'autres sanctions, ce qui relèverait incontestablement de la compétence communautaire.
- 23 Toutefois, la Commission ne soutient pas que l'ensemble de la décision-cadre aurait dû faire l'objet d'une directive. Elle ne conteste pas, en particulier, que le titre VI du traité sur l'Union européenne constitue la base juridique adéquate pour les dispositions de cette décision traitant de la compétence juridictionnelle, de l'extradition et des poursuites engagées à l'encontre des auteurs d'infractions. Toutefois, étant donné que ces dispositions ne sauraient avoir d'existence autonome, elle serait tenue de demander l'annulation de la décision-cadre dans son ensemble.
- 24 Par ailleurs, la Commission soulève un grief tiré du détournement de procédure. À cet égard, elle s'appuie sur les cinquième et septième considérants de la décision-cadre, lesquels font ressortir que le choix d'un instrument relevant du titre VI du traité résulterait de considérations d'opportunité, la proposition de directive n'ayant pas réuni la majorité requise pour son adoption en raison du refus d'une majorité d'États membres de reconnaître à la Communauté la compétence nécessaire pour imposer aux États membres de prévoir des sanctions pénales en matière d'infractions commises au détriment de l'environnement.
- 25 Le Parlement fait sienne l'argumentation de la Commission. Il estime plus particulièrement que le Conseil a opéré une confusion entre la compétence pour adopter la proposition de directive, détenue par la Communauté, et une compétence, non réclamée par cette dernière, pour l'adoption de la décision-cadre dans son ensemble. Les éléments que le Conseil invoque à l'appui de sa thèse seraient, en réalité, des considérations d'opportunité quant au choix d'imposer ou non uniquement des sanctions pénales, considérations qui auraient dû avoir leur place dans la procédure législative, sur le fondement des articles 175 CE et 251 CE.
- 26 Le Conseil et les États membres qui sont intervenus au présent litige autres que le Royaume des Pays-Bas font valoir que, en l'état actuel du droit, la Communauté ne dispose pas de la compétence pour obliger les États membres à sanctionner pénalement les comportements visés par la décision-cadre.
- 27 Non seulement il n'existerait, à cet égard, aucune attribution expresse de compétence, mais, compte tenu de l'importance considérable du droit pénal pour la souveraineté des États membres, il ne saurait être admis que cette compétence ait pu être implicitement transférée à la Communauté à l'occasion de l'attribution de compétences matérielles spécifiques, telles que celles exercées au titre de l'article 175 CE.
- 28 Les articles 135 CE et 280 CE, qui réservent explicitement l'application du droit pénal national et l'administration de la justice aux États membres, confirmeraient cette interprétation.
- 29 Celle-ci serait encore confortée par le fait que le traité sur l'Union européenne consacre un titre spécifique à la coopération judiciaire en matière pénale [voir articles 29 UE, 30 UE et 31, sous e), UE], qui conférerait expressément à l'Union européenne une compétence en matière pénale, en particulier en ce qui concerne la détermination des éléments constitutifs des infractions et des sanctions applicables. La position de la Commission serait dès lors paradoxale puisqu'elle reviendrait, d'une part, à considérer que les auteurs des traités sur l'Union européenne et CE ont entendu conférer implicitement à la Communauté une compétence pénale et, d'autre part, à ignorer que les mêmes auteurs ont expressément confié à l'Union européenne une telle compétence.
- 30 Aucun des arrêts ou des textes de droit dérivé auxquels la Commission se réfère ne serait de nature à corroborer sa thèse.
- 31 D'une part, la Cour n'aurait jamais contraint les États membres à adopter des sanctions pénales.

- Selon sa jurisprudence, il appartiendrait, certes, à ces derniers de veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires, la sanction devant, par ailleurs, avoir un caractère effectif, dissuasif et proportionné à l'infraction; en outre, les autorités nationales devraient procéder, à l'égard des violations du droit communautaire, avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en œuvre des législations nationales correspondantes (voir, notamment, arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce, 68/88, Rec. p. 2965, points 24 et 25). Toutefois, la Cour n'aurait ni explicitement ni implicitement jugé que la Communauté a compétence pour harmoniser les règles pénales applicables dans les États membres. Elle aurait, au contraire, considéré que le choix des sanctions incombe à ces derniers.
- 32 D'autre part, la pratique législative serait conforme à cette conception. Les différents actes de droit dérivé reprendraient la formule traditionnelle selon laquelle il convient de prévoir des «sanctions effectives, proportionnées et dissuasives» (voir, par exemple, article 3 de la directive 2002/90), sans cependant remettre en cause la liberté des États membres de choisir entre la voie administrative et la voie pénale. Lorsqu'il est arrivé au législateur communautaire, au demeurant à de rares occasions, de préciser que les États membres engageront des poursuites pénales ou administratives, il se serait borné à expliciter le choix qui en tout état de cause s'offrirait à eux.
- 33 En outre, chaque fois que la Commission a proposé au Conseil l'adoption d'un acte communautaire ayant des incidences en matière pénale, cette dernière institution aurait disjoint la partie pénale de cet acte pour renvoyer celle-ci à une décision-cadre [voir règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO L 139, p. 1), qui a dû être complété par la décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil, du 29 mai 2000, visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux-monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (JO L 140, p. 1); voir également directive 2002/90, complétée par la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328, p. 1)].
- 34 En l'occurrence, eu égard tant à sa finalité qu'à son contenu, la décision-cadre concernerait l'harmonisation du droit pénal. Le seul fait qu'elle tend à combattre les infractions au détriment de l'environnement ne serait pas de nature à fonder la compétence de la Communauté. En réalité, cette décision compléterait le droit communautaire en matière de protection de l'environnement.
- 35 En outre, quant au grief tiré du détournement de pouvoir, le Conseil estime qu'il repose sur une lecture erronée des considérants de la décision-cadre.
- 36 S'agissant du Royaume des Pays-Bas, tout en soutenant les conclusions du Conseil, il défend une position un peu plus nuancée que celle de ce dernier. Il estime que, dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées par le traité CE, la Communauté peut obliger les États membres à prévoir la possibilité de sanctionner pénalement certains agissements au niveau national, à condition que la sanction soit indissociablement liée aux dispositions communautaires matérielles et qu'il puisse être effectivement démontré qu'une telle politique répressive est nécessaire à la réalisation des objectifs dudit traité dans le domaine concerné (voir arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission, C-240/90, Rec. p. I-5383). Tel pourrait être le cas si l'application d'une règle d'harmonisation fondée, par exemple, sur l'article 175 CE nécessitait des sanctions pénales.
- 37 En revanche, s'il découle du contenu et de la nature de la mesure envisagée qu'elle tend essentiellement à harmoniser, de manière générale, des dispositions pénales et que le régime de sanctions n'est pas indissociablement lié au domaine du droit communautaire concerné, les articles 29 UE, 31, sous e), UE et 34, paragraphe 2, sous b), UE constitueraient le fondement juridique correct de cette mesure. Or, tel serait le cas en l'espèce. En effet, il ressortirait de la finalité et du contenu de la décision-cadre que celle-ci tend, de façon générale, à assurer une harmonisation de dispositions pénales dans les États membres. Le fait que des normes adoptées en vertu du traité CE peuvent être concernées ne serait pas déterminant.

Appréciation de la Cour

- 38 En vertu de l'article 47 UE, aucune des dispositions du traité CE ne saurait être affectée par une disposition du traité sur l'Union européenne. Cette même exigence figure également au premier alinéa de l'article 29 UE, qui introduit le titre VI de ce dernier traité.
- 39 Il incombe à la Cour de veiller à ce que les actes dont le Conseil prétend qu'ils relèvent dudit titre VI n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté (voir arrêt du 12 mai 1998, Commission/Conseil, C-170/96, Rec. p. I-2763, point 16).
- 40 Il convient donc de vérifier si les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre n'affectent pas la compétence que détient la Communauté en vertu de l'article 175 CE en ce qu'ils auraient pu, ainsi que le

soutient la Commission, être adoptés sur le fondement de cette dernière disposition.

- 41 À cet égard, il est constant que la protection de l'environnement constitue un des objectifs essentiels de la Communauté (voir arrêts du 7 février 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, point 13; du 20 septembre 1988, Commission/Danemark, 302/86, Rec. p. 4607, point 8, et du 2 avril 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, point 32). En ce sens, l'article 2 CE énonce que la Communauté a pour mission de promouvoir un «niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» et, à cette fin, l'article 3, paragraphe 1, sous I), CE prévoit la mise en place d'une «politique dans le domaine de l'environnement».
- 42 En outre, aux termes de l'article 6 CE, «[l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté», disposition qui souligne le caractère transversal et fondamental de cet objectif.
- 43 Les articles 174 CE à 176 CE constituent, en principe, le cadre dans lequel la politique communautaire dans le domaine de l'environnement doit être conduite. En particulier, l'article 174, paragraphe 1, CE énumère les objectifs de l'action environnementale de la Communauté et l'article 175 CE définit les procédures à suivre en vue d'atteindre ces objectifs. La compétence de la Communauté est, en général, exercée selon la procédure prévue à l'article 251 CE, après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Toutefois, en ce qui concerne certains domaines visés à l'article 175, paragraphe 2, CE, le Conseil décide seul en statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement ainsi que des deux organes susmentionnés.
- 44 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, les mesures visées aux trois tirets de l'article 175, paragraphe 2, premier alinéa, CE impliquent toutes une intervention des institutions communautaires dans des domaines tels que la politique fiscale, la politique de l'énergie ou la politique d'aménagement du territoire, dans lesquels, en dehors de la politique communautaire de l'environnement, soit la Communauté ne dispose pas de compétence législative, soit l'unanimité au sein du Conseil est requise (arrêt du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 54).
- 45 Par ailleurs il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10, et du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, point 30).
- 46 En ce qui concerne la finalité de la décision-cadre, il ressort tant de son intitulé que de ses trois premiers considérants que celle-ci poursuit un objectif de protection de l'environnement. Préoccupé «par l'augmentation des infractions au détriment de l'environnement et par leurs effets qui s'étendent de plus en plus souvent au-delà des frontières des États où ces infractions sont commises», le Conseil, après avoir constaté que celles-ci constituent «une menace pour l'environnement» et «un problème commun aux États membres», a estimé qu'il est nécessaire d'y «apporter une réponse très ferme» et «de façon concertée afin de protéger l'environnement sur le plan pénal».
- 47 Quant au contenu de la décision-cadre, celle-ci dresse, à son article 2, une liste d'agissements particulièrement graves au détriment de l'environnement que les États membres doivent sanctionner pénalement. Il est vrai que les articles 2 à 7 de cette décision comportent une harmonisation partielle des législations pénales des États membres, en particulier s'agissant des éléments constitutifs de différentes infractions pénales commises au détriment de l'environnement. Or, en principe, la législation pénale tout comme les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté (voir, en ce sens, arrêts du 11 novembre 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, point 27, et du 16 juin 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, point 19).
- 48 Cette dernière constatation ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement.
- 49 Il convient d'ajouter que, en l'occurrence, si les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre régissent l'incrimination de certains comportements particulièrement graves au détriment de l'environnement, ils laissent le choix aux États membres des sanctions pénales applicables, lesquelles doivent cependant, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la même décision, être effectives, proportionnées et dissuasives.

- 50 Le Conseil ne conteste pas que, parmi les agissements énumérés à l'article 2 de la décision-cadre, figurent des infractions à de nombreux actes communautaires, lesquels ont été recensés à l'annexe de la proposition de directive. Par ailleurs, il résulte des trois premiers considérants de cette décision que le Conseil a estimé que les sanctions pénales étaient indispensables pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement.
- 51 Il résulte de ce qui précède que, en raison tant de leur finalité que de leur contenu, les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre ont pour objet principal la protection de l'environnement et auraient pu valablement être adoptés sur le fondement de l'article 175 CE.
- 52 La circonstance que les articles 135 CE et 280, paragraphe 4, CE réservent, dans les domaines respectivement de la coopération douanière et de la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de la Communauté, l'application du droit pénal national et l'administration de la justice aux États membres n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion. En effet, il ne saurait être déduit de ces dispositions que, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'environnement, toute harmonisation pénale, même aussi limitée que celle résultant de la décision-cadre, doit être écartée quand bien même elle serait nécessaire pour garantir l'effectivité du droit communautaire.
- 53 Dans ces conditions, la décision-cadre, en empiétant sur les compétences que l'article 175 CE attribue à la Communauté, méconnaît dans son ensemble, en raison de son indivisibilité, l'article 47 UE.
- 54 Il n'y a pas lieu, dès lors, d'examiner l'argument de la Commission selon lequel la décision-cadre devrait, en tout état de cause, être annulée partiellement dans la mesure où ses articles 5, paragraphe 2, 6 et 7 laissent aux États membres la liberté de prévoir également des sanctions autres que pénales, voire de choisir entre les sanctions pénales et d'autres sanctions, ce qui relèverait incontestablement de la compétence communautaire.
- 55 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu d'annuler la décision-cadre.

Sur les dépens

- 56 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, du même article, les intervenants au présent litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) La décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, est annulée.**
- 2) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**
- 3) Le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que le Parlement européen supportent leurs propres dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: le français.