Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 7 juin 2016 [1]

Affaires jointes C-14/15 et C-116/15

Parlement européen
contre

Conseil de l'Union européenne

«Recours en annulation — Base juridique — Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Décisions 2014/731/UE, 2014/743/UE, 2014/744/UE et 2014/911/UE du Conseil — Échange automatisé de données — Immatriculation des véhicules — Données dactyloscopiques — Procédure décisionnelle — Impact de l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — Dispositions transitoires — Article 9 du protocole nº 36 — Notions d'"actes de base" et de "mesures d'exécution" — Base juridique dérivée — Consultation du Parlement européen — Initiative d'un État membre ou de la Commission européenne — Règles de vote»

1. Les présents recours en annulation introduits par le Parlement européen concernent quatre décisions [2] qui relèvent de la coopération policière et judiciaire en matière pénale dans l'Union européenne (ancien titre VI du traité UE, ci-après le « troisième pilier ») et que le Conseil de l'Union européenne a adoptées après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il est bien connu que l'entrée en vigueur de ce traité a eu un effet sans précédent sur le paysage institutionnel et juridique pour l'adoption de mesures concernant le troisième pilier : avec le processus de « lisbonisation » que le traité a entraîné, le troisième pilier a été intégré dans le cadre supranational de l'Union.

2. Le protocole nº 36 sur les dispositions transitoires avait été annexé aux traités afin de garantir une transition en douceur, dans ce domaine, d'un processus décisionnel largement intergouvernemental vers un nouveau cadre juridique de l'Union. Les décisions attaquées ont été adoptées sur le fondement d'un acte relevant du champ d'application de l'article 9 du protocole nº 36 [3]. Conformément à ce texte, les effets juridiques des mesures adoptées en vertu du troisième pilier avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que les actes pertinents n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés.

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Décision 2014/731/UE du Conseil, du 9 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules à Malte (JO 2014, L 302, p. 56), décision 2014/743/UE du Conseil, du 21 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules à Chypre (JO 2014, L 308, p. 100), décision 2014/744/UE du Conseil, du 21 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Estonie (JO 2014, L 308, p. 102) (affaire C-14/15) et décision 2014/911/UE du Conseil, du 4 décembre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Lettonie (JO 2014, L 360, p. 28) (affaire C-116/15) (ci-après les « décisions attaquées »).

3 — Protocole sur les dispositions transitoires, annexé aux traités. L'article 9 de ce protocole se trouve sous le titre VII relatif aux actes adoptés sur la base des titres V et VI du traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

3. Dans des affaires récentes, la Cour a déjà résolu un certain nombre de questions fondamentales qui résultent de l'application de cette disposition transitoire [4]. Néanmoins et malgré le lien étroit qui existe entre les présentes espèces et ces affaires, les recours introduits par le Parlement soulèvent également des questions que la Cour n'a pas encore traitées, telles que la nature des décisions attaquées lorsqu'il apparaît que ces décisions ont été adoptées conformément à une procédure décisionnelle « hybride », ainsi que la légalité d'une telle procédure.

I – Cadre juridique

A – *Dispositions pertinentes du traité (avant le traité de Lisbonne)*

4. L'article 34, paragraphe 2, UE prévoit ce qui suit :

« Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union. À cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout État membre ou de la Commission :

[…]

c) arrêter des décisions à toute autre fin conforme aux objectifs du présent titre, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Ces décisions sont obligatoires et ne peuvent entraîner d'effet direct ; le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions au niveau de l'Union ;

[…] »

5. Aux termes de l'article 39, paragraphe 1, UE :

« Avant d'adopter toute mesure visée à l'article 34, paragraphe 2, points b), c) et d), le Conseil consulte le Parlement européen. […] »

B – *Le protocole nº 36*

6. L'article 9 du protocole nº 36 dispose ce qui suit :

« Les effets juridiques des actes des institutions, organes et organismes de l'Union adoptés sur la base du traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités. Il en va de même des conventions conclues entre les États membres sur la base du traité sur l'Union européenne. »

4 — Arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223) ; du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224) ; du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579), et du 23 décembre 2015, Parlement/Conseil (C-595/14, EU:C:2015:847).

C – *Les décisions pertinentes*

1. Décision 2008/615/JAI [5]

7. L'article 1er de la décision 2008/615 prévoit ce qui suit :

« Par la présente décision, les États membres visent à approfondir la coopération transfrontalière dans les matières relevant du titre VI du traité, en particulier l'échange d'informations entre les services chargés de la prévention des infractions pénales et des enquêtes en la matière. À cet effet, la présente décision contient des règles dans les domaines suivants :

a) dispositions relatives aux conditions et aux procédures applicables au transfert automatisé des profils ADN, des données dactyloscopiques et de certaines données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules (chapitre 2) ;

[…] »

8. Le chapitre 6 de la décision 2008/615 contient des dispositions générales relatives à la protection des données dans le contexte des échanges d'informations effectués en vertu de ladite décision.

9. L'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 prévoit ce qui suit :

« La transmission de données à caractère personnel prévue par la présente décision ne peut avoir lieu qu'après la mise en œuvre du présent chapitre dans le droit national sur le territoire des États membres concernés par cette transmission. Le Conseil décide à l'unanimité si cette condition a été remplie. »

10. Aux termes de l'article 33 de la décision 2008/615 :

« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la présente décision au niveau de l'Union. »

2. Décision 2008/616/JAI [6]

11. L'article 20 de la décision 2008/616 prévoit ce qui suit :

« 1. Le Conseil prend la décision visée à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615/JAI sur la base d'un rapport d'évaluation fondé sur un questionnaire.

2. En ce qui concerne l'échange automatisé de données visé au chapitre 2 de la décision 2008/615/JAI, le rapport d'évaluation est aussi fondé sur une visite d'évaluation et un essai pilote effectué lorsque l'État membre concerné a communiqué au secrétariat général du Conseil les informations visées à l'article 36, paragraphe 2, première phrase, de la décision 2008/615/JAI.

3. D'autres modalités pour cette procédure sont exposées au chapitre 4 de l'annexe. »

5 — Décision du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (JO 2008, L 210, p. 1).

6 — Décision du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (JO 2008, L 210, p. 12).

3. Les décisions attaquées

12. Les considérants 1 à 3 des décisions attaquées, adoptées sur le fondement de la décision 2008/615 et de la décision 2008/616, expliquent ce qui suit :

« (1) Conformément au [protocole n° 36], les effets juridiques des actes des institutions, organes et organismes de l'Union adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités.

(2) En conséquence, l'article 25 de la décision [2008/615] s'applique et le Conseil doit décider à l'unanimité si les États membres ont mis en œuvre les dispositions du chapitre 6 de ladite décision.

(3) L'article 20 de la décision [2008/616] prévoit que les décisions visées à l'article 25, paragraphe 2, de la décision [2008/615] doivent être prises sur la base d'un rapport d'évaluation fondé sur un questionnaire. En ce qui concerne l'échange automatisé de données visé au chapitre 2 de la décision [2008/615], le rapport d'évaluation doit être fondé sur une visite d'évaluation et un essai pilote. »

13. L'article 1er de la décision 2014/731 prévoit ce qui suit :

« Aux fins de la consultation automatisée de données relatives à l'immatriculation des véhicules, [la République de] Malte a pleinement mis en œuvre les dispositions générales relatives à la protection des données énoncées au chapitre 6 de la décision [2008/615] et est autorisée à recevoir et à transmettre des données à caractère personnel conformément à l'article 12 de ladite décision à compter du jour d'entrée en vigueur de la présente décision. »

14. L'article 1er de la décision 2014/743 prévoit ce qui suit :

« Aux fins de la consultation automatisée de données relatives à l'immatriculation des véhicules, [la République de] Chypre a pleinement mis en œuvre les dispositions générales relatives à la protection des données énoncées au chapitre 6 de la décision [2008/615] et est autorisée à recevoir et à transmettre des données à caractère personnel conformément à l'article 12 de ladite décision à compter du jour d'entrée en vigueur de la présente décision. »

15. L'article 1er de la décision 2014/744 prévoit ce qui suit :

« Aux fins de la consultation automatisée de données relatives à l'immatriculation des véhicules, [la République d']Estonie a pleinement mis en œuvre les dispositions générales relatives à la protection des données énoncées au chapitre 6 de la décision [2008/615] et est autorisée à recevoir et à transmettre des données à caractère personnel conformément à l'article 12 de ladite décision à compter du jour d'entrée en vigueur de la présente décision. »

16. L'article 1er de la décision 2014/911 prévoit ce qui suit :

« Aux fins de la consultation automatisée de données dactyloscopiques, la [République de] Lettonie a pleinement mis en œuvre les dispositions générales relatives à la protection des données énoncées au chapitre 6 de la décision [2008/615] et est autorisée à recevoir et à transmettre des données à caractère personnel conformément à l'article 9 de ladite décision à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision. »

II – Procédure devant la Cour et conclusions des parties

17. Par actes du 14 janvier et du 6 mars 2015, le Parlement a introduit les présents recours en annulation sur le fondement de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE.

18. Par décision du président de la Cour du 8 avril 2015, les deux affaires ont été jointes pour les besoins des procédures écrite et orale, et de l'arrêt. Par décisions du président de la Cour du 24 juin 2015, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Suède ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil dans ces deux affaires. Bien qu'ayant été admis à intervenir, le gouvernement allemand n'a pas présenté d'observations dans la présente procédure.

19. Par ces recours, le Parlement conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— annuler les décisions attaquées, et

— condamner le Conseil aux dépens.

20. Le Conseil, soutenu par le gouvernement suédois, conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter les recours comme non fondés en ce qui concerne le premier moyen (base juridique) ainsi que la première branche et les deux premiers éléments de la seconde branche du second moyen (exigences procédurales), le Conseil s'en remettant à la sagesse de la Cour s'agissant du troisième élément (consultation du Parlement) de la seconde branche du second moyen ;

— à titre subsidiaire, en cas d'annulation des décisions attaquées, maintenir les effets de celles-ci jusqu'à leur remplacement par de nouveaux actes, et

— condamner le Parlement aux dépens.

21. Conformément à l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, il n'y a pas eu d'audience.

III – Analyse

A – *Observations préliminaires*

22. Dans ces recours en annulation, le Parlement conteste la légalité des décisions attaquées, adoptées par le Conseil. Ces décisions constatent, en substance, que certains États membres ont mis en œuvre les dispositions générales relatives à la protection des données énoncées au chapitre 6 de la décision 2008/615 et autorisent la réception et la transmission des données couvertes par la décision 2008/615 à compter d'une date donnée. On peut dire, de manière simple, que la conséquence pratique des décisions attaquées est que les États membres concernés ont accès à un système qui permet des échanges d'informations concernant des profils ADN (acide désoxyribonucléique), des données dactyloscopiques (empreintes digitales) et certaines données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules [7].

23. Le Parlement fait valoir, à titre principal, que le Conseil a, dans chaque cas, utilisé une base juridique erronée. De plus, il affirme que certaines exigences procédurales ont été violées lors de la procédure décisionnelle qui a abouti à l'adoption de ces décisions.

7 — Ce système, à l'origine, avait été créé par le traité dit « de Prüm ». Certaines des dispositions de ce traité international ont, par la suite, été intégrées dans la législation de l'Union par la décision 2008/615.

24. Selon le Conseil, en revanche, il apparaît, à la lumière de l'article 9 du protocole nº 36, que les décisions attaquées ont été adoptées sur le fondement de la base juridique correcte : l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615. Tout en contestant la majorité des arguments avancés par le Parlement en matière d'exigences procédurales, le Conseil admet qu'il aurait dû consulter le Parlement au cours de la procédure décisionnelle.

25. En vue de se prononcer sur les recours introduits par le Parlement, la Cour doit déterminer, entre autres, la *nature* des décisions attaquées, un point sur lequel les parties sont en désaccord. Cette question a des conséquences importantes sur la manière dont il convient de traiter le moyen tiré de l'illégalité, prévu à l'article 277 TFUE et invoqué par le Parlement par rapport à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615, ainsi que le second moyen tiré de la violation d'exigences procédurales.

B – *Base juridique*

26. Le Parlement fonde son premier moyen sur l'utilisation, par le Conseil, d'une base juridique erronée pour l'adoption des décisions attaquées. Au soutien de cette affirmation, le Parlement invoque plusieurs arguments.

27. D'une part, il fait valoir que le Conseil aurait dû utiliser une base juridique prévue par le traité FUE. En effet, selon le Parlement, les décisions attaquées sont des actes de base, au même rang que la décision 2008/615, et, en tant que telles, elles auraient dû être adoptées sur la même base juridique que cette décision, telle que modifiée par le traité de Lisbonne. À son avis, il aurait fallu appliquer l'article 82, paragraphe 1, sous d), et l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.

28. D'autre part, cette institution estime que, en tout état de cause, s'il était considéré que les décisions attaquées ne sont pas des actes de base, mais des mesures destinées à exécuter la décision 2008/615, l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 constitue une base juridique dérivée illégale. Selon elle, cela résulte du fait que cette disposition prévoit une procédure décisionnelle qui est incompatible avec le droit primaire [article 34, paragraphe 2, sous c), UE, lu en combinaison avec l'article 39, paragraphe 1, UE] en vigueur à l'époque de l'adoption de la décision 2008/615.

29. Avant de conclure sur le premier moyen, il convient d'examiner deux autres problèmes. Le premier est lié à l'article 9 du protocole nº 36 et le second à la nature des décisions attaquées.

1. Article 9 du protocole nº 36

30. Dans le cadre de son premier moyen, le Parlement fait valoir que l'article 9 du protocole nº 36 ne couvre que des actes substantiels, mais pas des actes prévoyant des exigences procédurales pour l'adoption d'autres mesures. Selon le Parlement, l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 ne pouvait donc pas constituer une base juridique indépendante pour les décisions attaquées.

31. Cette question a déjà été réglée par la Cour. Elle a jugé qu'une interprétation restrictive de l'article 9 du protocole nº 36 priverait cet article de tout effet utile. Or, tel serait le cas si l'on admettait que cet article implique uniquement le fait que les actes relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ne sont pas automatiquement abrogés à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne [8]. En effet, il convient de ne pas perdre de vue le fait que l'article 9 du protocole nº 36 doit être compris comme visant notamment à assurer que les actes adoptés dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pourront continuer à être appliqués efficacement

8 — Arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 56).

malgré les changements intervenus en ce qui concerne le cadre institutionnel de ladite coopération [9]. En conséquence, les actes adoptés régulièrement sur la base du traité UE avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui prévoient les modalités pour l'adoption d'autres mesures, continuent de produire leurs effets juridiques [10].

32. Il en résulte que, conformément à l'article 9 du protocole n° 36, l'effet de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 (et donc de l'article 33 de la décision 2008/615) persiste même après l'abrogation de l'article 34 UE (sur le fondement duquel la décision 2008/615 avait été adoptée). Cela signifie également que les exigences procédurales prévues audit article 25, paragraphe 2 (et audit article 33) continuent à exister et à produire leurs effets, quels que soient les changements intervenus entretemps en ce qui concerne le cadre constitutionnel de l'Union.

33. Cela dit, la question qui continue à se poser est celle de savoir si les décisions attaquées sont des actes de base, comme le suggère le Parlement, ou des mesures d'exécution, comme le soutient le Conseil.

2. La nature des décisions attaquées

34. Le Parlement fait valoir que les décisions attaquées sont des actes de base et non pas des mesures d'exécution. À cet égard, le Parlement signale que la procédure prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 exige l'unanimité du Conseil pour l'adoption des décisions attaquées. À l'époque de l'adoption de la décision 2008/615, l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE prévoyait deux procédures distinctes pour l'adoption des actes de base et des mesures d'exécution : seuls les actes de base exigeaient l'unanimité du Conseil. De plus, le Parlement souligne le fait que l'article 33 de la décision 2008/615 contient une base spécifique pour l'adoption de mesures d'exécution. Malgré l'existence de cette disposition, le Conseil a choisi de ne pas adopter les décisions attaquées sur ce fondement. Compte tenu de ce choix, les décisions attaquées ne peuvent pas être considérées comme des mesures d'exécution, mais plutôt comme des actes de base ayant le même rang que la décision 2008/615. À cela s'ajoute le fait que les titres des décisions attaquées ne comportent pas le mot « exécution », ce qui indiquerait également que les décisions attaquées constituent en fait des actes de base. Selon le Parlement, les décisions attaquées complètent la décision 2008/615 pour ce qui concerne la date à compter de laquelle un État membre est autorisé à accéder au système d'échange automatisé de données.

35. Le Conseil fait valoir que l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 met en place une réserve de pouvoir d'exécution en sa faveur et que les décisions attaquées constituent par conséquent des mesures d'exécution. Selon le Conseil, le libellé de l'article 25, paragraphe 2, et le fait que les décisions attaquées ont pour seul but d'appliquer les objectifs de la décision 2008/615 montrent clairement que les décisions attaquées constituent des mesures d'exécution. Le Conseil estime que les arguments du Parlement ne tiennent pas compte de la jurisprudence établie de la Cour, selon laquelle c'est la base juridique qui détermine la procédure à suivre et non l'inverse.

36. Ainsi que je l'expliquerai par la suite, je ne suis pas convaincu par les arguments avancés par le Parlement.

37. La jurisprudence de la Cour est utile pour comprendre la démarcation entre les « actes de base » et les « mesures d'exécution ». Les actes de base font partie des prérogatives du législateur, étant donné qu'ils contiennent des règles essentielles de la matière en question et que, en ce sens, ils exigent des choix politiques. De telles règles essentielles ne sauraient faire l'objet d'une délégation [11]. La

9 — Arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224, point 44).

10 — Arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 57).

11 — Arrêt du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, points 63 à 65, ainsi que jurisprudence citée).

jurisprudence nous indique également qu'il convient de déterminer ces éléments essentiels à partir d'éléments objectifs, susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel et de prendre en compte les caractéristiques et les particularités du domaine concerné [12]. Le contexte législatif devra également être pris en compte [13].

38. Les considérants de la décision 2008/615 indiquent que l'objectif de celle-ci est d'intégrer la substance des dispositions du traité de Prüm [14] dans le cadre législatif de l'Union. Plus précisément, cette décision est destinée à renforcer l'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres aux fins de la détection des infractions et des enquêtes en la matière.

39. L'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 prévoit que la transmission de données à caractère personnel ne peut avoir lieu qu'après la mise en œuvre des dispositions en matière de protection des données dans le droit national et que le Conseil décide à l'unanimité, concernant chaque État membre et chaque catégorie de données échangées (profils ADN, données dactyloscopiques, données relatives à l'immatriculation des véhicules), si cette condition a été remplie. Aux termes de l'article 20 de la décision 2008/616, le Conseil prend cette décision sur la base d'un rapport d'évaluation qui est établi par des experts des États membres déjà opérationnels. Le rapport est fondé sur un questionnaire, une visite d'évaluation et un essai pilote de la base de données en question. Sur la base de ce rapport, il peut être déterminé si l'État membre en cause a mis en place un système de protection des données qui remplit les exigences techniques et juridiques en vue de consultations automatisées et de l'obtention de données à partir d'autres États membres, et si sa base de données est compatible avec les bases de données d'autres États membres.

40. À la lumière de ces éléments, il apparaît que, en substance, les décisions attaquées i) constatent que les États membres en question ont réalisé avec succès la phase d'évaluation préliminaire, telle que prévue à l'article 20 de la décision 2008/616, et ii), à partir de cette constatation, permettent à ces États membres d'accéder au système d'échange automatisé de données à compter d'une date donnée.

41. Même si les décisions attaquées constituent une phase nécessaire avant qu'un quelconque échange d'informations puisse avoir lieu, cela ne signifie cependant pas qu'elles constituent des actes de base semblables à la décision 2008/615. À mon avis, le contenu des décisions attaquées ne peut pas être considéré comme ayant un impact sur les choix politiques impliqués dans la mise en place de l'échange d'informations.

42. Par ailleurs, comme le Conseil le souligne à juste titre, c'est la base juridique qui détermine la procédure devant être suivie et non pas l'inverse [15]. Par conséquent, je ne suis pas convaincu qu'il soit possible de tirer des conclusions significatives s'agissant de la nature des décisions attaquées à partir de la procédure prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615.

43. De plus, si la position du Parlement était admise, cela signifierait que, chaque fois qu'un État membre a réalisé l'évaluation préliminaire et la phase pilote nécessaires pour l'échange d'informations prévu par la décision 2008/615, le législateur devrait déterminer s'il a été satisfait aux mesures de protection des données, visées au chapitre 6 de cette décision, et confirmer que l'État membre en question peut obtenir un accès direct aux données couvertes par la décision 2008/615. Selon moi, une interprétation aussi large de la notion d'acte de base réduirait la portée de l'exécution jusqu'à la rendre pratiquement inexistante.

12 — Arrêt du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516, points 67 et 68). Voir, également, arrêts du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil (C-43/12, EU:C:2014:298, points 29), ainsi que du 22 octobre 2013, Commission/Conseil (C-137/12, EU:C:2013:675, point 52 et jurisprudence citée).

13 — Arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil (C-411/06, EU:C:2009:518, points 64 et 65).

14 — Voir note en bas de page 7 des présentes conclusions.

15 — Voir, notamment, arrêts du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil (C-130/10, EU:C:2012:472, point 80), et du 24 juin 2014, Parlement/Conseil (C-658/11, EU:C:2014:2025, point 57).

44. Enfin, le Parlement n'a fait valoir aucun argument convaincant pour expliquer en quel sens les décisions attaquées pourraient être considérées comme des décisions autonomes avec un objectif qui, d'une manière ou d'une autre, différerait de celui de la décision 2008/615. Au contraire, comme je l'ai déjà expliqué, ces décisions forment une partie intégrante et nécessaire de la procédure qui aboutit à la réalisation des objectifs de la décision 2008/615. Dans ce contexte, le fait d'omettre de mentionner le mot « exécution » ne saurait, à mon avis, signifier que les décisions attaquées constituent des actes de base.

45. C'est pourquoi j'en conclus que les décisions attaquées constituent des mesures d'exécution et que les arguments du Parlement allant dans le sens contraire doivent être rejetés. Doivent également être rejetés les arguments selon lesquels les décisions attaquées ne pouvaient pas être fondées sur la décision 2008/615 et que les décisions attaquées auraient, en revanche, dû être fondées sur les dispositions existantes du traité FUE.

46. C'est en gardant à l'esprit cette conclusion que je procéderai maintenant à l'examen du moyen tiré de l'illégalité, soulevé par le Parlement s'agissant de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615.

3. Le caractère légal de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615

47. Le Parlement fait valoir que l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 crée une procédure allégée qui n'était pas prévue à l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE qui, quant à lui, exige une initiative préalable d'un État membre ou de la Commission européenne, tout comme la consultation du Parlement pour l'adoption des actes de base. Le Parlement fait valoir que, même si la Cour devait considérer que les décisions attaquées constituent des mesures d'exécution, la procédure prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 est différente de celle prévue à l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE : il en serait ainsi non seulement parce que l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 n'exige pas d'initiative préalable d'un État membre ou de la Commission ni la consultation du Parlement, mais également parce que cette disposition exige la décision unanime du Conseil. Par conséquent, les décisions attaquées devraient être annulées en raison du caractère illégal de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615.

48. Le Conseil, quant à lui, souligne le fait que, à la lumière de la jurisprudence de la Cour [16], le caractère légal de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 n'est pas remis en question par la manière dont cette disposition est rédigée et qui, comme il l'admet, n'est pas très heureuse. Selon le Conseil, la disposition litigieuse peut être interprétée en conformité avec les dispositions pertinentes du traité UE [article 34, paragraphe 2, sous c), UE, lu en combinaison avec l'article 39, paragraphe 1, UE], même si elle ne fait pas référence à la consultation du Parlement et qu'elle n'indique pas les différentes étapes qu'implique la procédure aboutissant à inclure un État membre dans le système mis en place par la décision 2008/615.

49. À cet égard, le Conseil réaffirme son point de vue selon lequel les décisions attaquées constituent des mesures d'exécution et relève que, en tout état de cause, l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE n'exige pas d'initiative préalable de la Commission ou d'un État membre pour l'adoption de mesures d'exécution. De la même manière, en ce qui concerne l'exigence de la consultation du Parlement, l'absence d'une exigence explicite à cet effet n'est pas décisive, étant donné qu'une interprétation en ce sens est néanmoins possible d'après la jurisprudence de la Cour.

50. Enfin, le Conseil examine l'exigence de l'unanimité figurant à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615. Il fait valoir que le libellé de la décision « décidé à l'unanimité » au lieu de « l'adoption d'une décision par le Conseil statuant à l'unanimité » laisse le champ libre à l'interprétation et que, par conséquent, il convient de se référer au contexte dans lequel se place cette

16 — Arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223), ainsi que Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224).

disposition et à ses objectifs. Selon le Conseil, l'exigence de l'unanimité comporte en réalité deux étapes distinctes dans la procédure décisionnelle. Premièrement, les États membres déterminent de manière unanime (sur le fondement du résultat des évaluations préliminaires, voir point 39 des présentes conclusions) si l'État membre en question a réalisé l'évaluation avec succès. Eu égard à la structure du système d'échange de données, qui accorde aux États membres participants un accès direct aux bases de données nationales d'autres États membres, la confirmation que les évaluations préliminaires ont été effectuées avec succès exige nécessairement l'accord de chaque État membre. Deuxièmement, une décision formelle est adoptée à la majorité qualifiée en ce qui concerne l'admission de l'État membre et la date à laquelle l'échange de données peut commencer. Le Conseil fait valoir par ailleurs que, aux termes de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615, ces deux étapes se matérialisent en une seule décision.

51. Les deux parties admettent qu'il est crucial que les règles prévoyant la manière selon laquelle les institutions de l'Union aboutissent à la prise de leurs décisions soient définies par les traités. Ces règles ne sont pas laissées à la discrétion des États membres ou des institutions de l'Union. Par conséquent, il n'est pas possible d'établir des bases juridiques dérivées qui renforcent ou affaiblissent des règles prévues par les traités [17]. Ce principe important concerne également l'adoption de mesures d'exécution [18].

52. Il convient également de rappeler que la légalité d'un acte de l'Union doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où cet acte a été adopté [19].

53. J'ai déjà conclu précédemment sur le fait que les décisions attaquées devraient être considérées comme étant des mesures d'exécution. Par conséquent, la légalité de l'article 25 de la décision 2008/615 devrait être appréciée au regard des dispositions régissant, à la date de l'adoption de cette décision, l'adoption de mesures d'exécution relevant du troisième pilier : l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE et l'article 39, paragraphe 1, UE [20]. Conformément à ces dispositions, le Conseil peut, à la majorité qualifiée et après consultation du Parlement, adopter les mesures nécessaires pour l'exécution de décisions relevant du troisième pilier.

54. Le libellé de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 n'exige pas une initiative de la Commission ou d'un État membre et cette disposition n'impose pas non plus l'obligation au Conseil de consulter le Parlement. De plus, il s'écarte de l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE en exigeant un vote unanime au sein du Conseil.

55. Bien que je sois d'accord avec le Conseil en ce sens qu'il est possible d'interpréter l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 en conformité avec l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE et l'article 39, paragraphe 1, UE pour ce qui concerne les questions relatives à l'initiative [21] et à la consultation du Parlement [22], je ne suis néanmoins pas convaincu qu'il en soit de même pour l'exigence de l'unanimité figurant à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615. Cette exigence s'écarte clairement de l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE, qui prévoit un vote à la majorité qualifiée lors de l'adoption de mesures d'exécution.

17 — Arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 42), ainsi que du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, points 54 à 56).

18 — Arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 43).

19 — Voir, notamment, arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 45 ainsi que jurisprudence citée).

20 — Voir, à cet égard, arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 45) ; Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224, point 35), ainsi que du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, point 59).

21 — La Cour a confirmé que, dans la mesure où il s'agit de mesures d'exécution, l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE n'exige pas d'initiative préalable de la Commission ou d'un État membre ; voir arrêt du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, points 58 à 67).

22 — Dans une affaire comportant un motif similaire tiré de l'illégalité, la Cour a jugé que, si l'on interprète la disposition à la lumière de l'article 39, paragraphe 1, UE (selon lequel le Parlement doit être consulté), le fait que la disposition en question ne précise pas que le Parlement doit être consulté ne signifie pas qu'elle est illégale ; voir arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, points 47 à 50 et jurisprudence citée).

56. Il ne fait guère de doute que, ainsi que l'affirme le Conseil, lors de l'interprétation d'une disposition, il convient de tenir compte de son objet et de son contexte juridique [23]. De plus, la Cour a jugé qu'une disposition doit être interprétée, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remet pas en cause sa légalité [24]. Cependant, on ne saurait interpréter ces principes de manière trop large, notamment dans une situation où un autre principe d'une importance fondamentale risque d'être bafoué, à savoir le principe selon lequel les traités définissent la procédure décisionnelle (voir, également, point 51 des présentes conclusions) [25].

57. Tout d'abord, le Conseil a fait valoir que l'exigence d'unanimité figurant à l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 devrait être comprise comme comportant une procédure décisionnelle en deux étapes aboutissant à *une* décision et que l'exigence d'unanimité s'applique uniquement à la première étape préalable. La décision formelle est adoptée à la majorité qualifiée. Si l'interprétation que le Conseil fait de cet article était admise, cette disposition créerait, de facto, une base juridique dérivée qui modifie les règles prévues par le traité. Il en est ainsi, comme le Conseil l'a expliqué, parce que la procédure en deux étapes aboutit à *une* décision, ce qui a pour conséquence que l'exigence d'un vote à la majorité qualifiée se réduirait à une exigence théorique et que, en réalité, le Conseil adopterait l'acte d'exécution par un vote à l'unanimité.

58. De plus, étant donné que l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 prévoit expressément que la décision doit être prise à l'unanimité, il n'est, à mon avis, pas possible, dans le cadre d'une interprétation cohérente, d'interpréter cette exigence en matière de vote comme correspondant à la « majorité qualifiée ». Une telle interprétation serait clairement contraire au libellé de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 [26].

59. Le dernier point que j'aimerais soulever est le suivant. Je comprends les arguments du Conseil concernant la raison pour laquelle chaque État membre a – à titre de *condition préalable* pour l'adoption d'une décision d'exécution subséquente – besoin de vérifier si l'État membre en voie d'adhésion au système a réalisé avec succès la phase d'évaluation préliminaire. Cependant, cela ne saurait impliquer que le Conseil doit adopter la décision d'exécution subséquente sur le fondement de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615, étant donné que cette disposition, en exigeant un vote à l'unanimité, constitue une base juridique dérivée illégale. Comme le Parlement l'a signalé à juste titre, la décision 2008/615 comporte une autre disposition, à savoir l'article 33, qui habilite le Conseil à prendre des mesures qui peuvent être nécessaires pour l'exécution de cette décision.

60. Compte tenu de ce qui précède, j'en conclus que l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615 prévoit une procédure qui diffère de celle prévue à l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE, et qu'il constitue donc une base juridique dérivée illégale. Il en résulte qu'il convient d'accueillir pleinement le premier moyen du Parlement et d'annuler les décisions attaquées.

61. Pour le cas où la Cour ne serait pas d'accord avec moi et qu'elle considérerait qu'il convient de rejeter le premier moyen du Parlement, j'examinerai le second moyen du Parlement relatif à la violation de formes substantielles.

23 — Arrêt du 21 mai 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, point 43 et jurisprudence citée).

24 — Arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 49 et jurisprudence citée).

25 — Arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 43), ainsi que du 6 mai 2008, Parlement/Conseil (C-133/06, EU:C:2008:257, points 54 à 56).

26 — Sur ce point, une distinction pourrait être faite avec la situation décrite à la note en bas de page 22 des présentes conclusions, dans laquelle la disposition en cause était *muette* concernant le fait que le Parlement devait être consulté ; voir arrêt du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223).

C – *Formes substantielles*

62. Dans le contexte du second moyen, le Parlement fait à nouveau valoir que les décisions attaquées auraient dû être adoptées sur le fondement de l'article 82, paragraphe 1, sous d), et de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE. J'ai déjà traité cette question précédemment.

63. À titre subsidiaire, le Parlement affirme que la procédure aboutissant à l'adoption des décisions attaquées était contraire à l'article 34, paragraphe 2, UE pour trois raisons. Les dispositions combinées de l'article 34, paragraphe 2, UE et de l'article 39, paragraphe 1, UE prévoient la procédure suivante : adoption par une décision unanime du Conseil (ou à la majorité qualifiée dans le cas d'actes d'exécution) à la suite d'une initiative préalable de la Commission ou d'un État membre et après consultation du Parlement. Cette procédure n'a pas été respectée par le Conseil.

64. Le Conseil considère que l'argument principal du Parlement est fondé sur des prémisses erronées quant à la base juridique appropriée aux décisions attaquées. Le Conseil ajoute qu'il a légalement adopté les décisions attaquées sur le fondement de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615, qui exige une décision unanime du Conseil, mais pas d'initiative préalable ou de consultation du Parlement. Cependant, le Conseil admet également que, à la lumière de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Conseil/Parlement [27], il aurait dû consulter le Parlement avant d'adopter les décisions attaquées.

65. À la lumière de l'analyse figurant précédemment et concernant la légalité de l'article 25, paragraphe 2, de la décision 2008/615, il suffit de faire les observations suivantes.

66. Le Conseil admet qu'il aurait dû consulter le Parlement. L'absence de consultation du Parlement a nécessairement pour conséquence que les décisions doivent être annulées [28]. En adoptant les décisions attaquées à l'unanimité, le Conseil a également violé les règles de vote prévues à l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE. Cependant, l'argument du Parlement concernant l'initiative préalable dans le contexte du second moyen doit être rejeté. Il en est ainsi parce que, ainsi que je l'ai expliqué précédemment, l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE n'exige pas d'initiative préalable d'un État membre ou de la Commission.

67. En conséquence, j'en conclus que le second moyen du Parlement doit également être accueilli. Il en résulte que les décisions attaquées doivent être annulées.

D – *Les effets des décisions attaquées*

68. Le Conseil, soutenu par le Royaume de Suède, demande à la Cour de maintenir les effets des décisions attaquées en cas d'annulation en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE. Le Parlement ne s'est pas opposé à cette demande.

69. J'ai conclu précédemment qu'il convient d'annuler les décisions attaquées. Cependant, le fait d'annuler ces décisions sans prévoir que leurs effets doivent être maintenus aurait indubitablement des conséquences importantes sur la coopération transfrontalière dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité grave et la migration illégale. En effet, cela entraverait de manière significative l'accès des autorités chargées de l'exécution (tant celles dans les États membres concernés par les décisions attaquées que celles dans les autres États membres participants) aux profils ADN, aux empreintes digitales et aux données relatives à l'immatriculation des véhicules. En ce sens, *l'absence* de maintien des effets des décisions attaquées mettrait en danger le maintien de l'ordre public et compromettrait

27 — Arrêt du 16 avril 2015 (C-540/13, EU:C:2015:224, point 53).

28 — Voir, en dernier lieu, arrêt du 23 décembre 2015, Parlement/Conseil (C-595/14, EU:C:2015:847, points 35 à 43).

le caractère effectif de la coopération transfrontalière dans ce domaine [29]. Il en est ainsi parce que l'annulation des décisions attaquées fera disparaître le fondement de cette coopération pour les États membres concernés. À mon avis, cela constitue une raison suffisante pour maintenir l'effet des décisions attaquées jusqu'à leur remplacement par de nouveaux actes. D'ailleurs, il convient de noter que le Parlement, tout en recherchant l'annulation des décisions attaquées, ne conteste pas l'objectif ou le contenu des décisions.

70. Voilà pourquoi j'estime qu'il est nécessaire de maintenir les effets des décisions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux actes destinés à les remplacer.

IV – Sur les dépens

71. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Dans les deux cas, le Parlement a conclu à la condamnation aux dépens et le Conseil a succombé.

72. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. La République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Suède doivent par conséquent supporter leurs propres dépens.

V – Conclusion

73. Compte tenu de ce qui précède, je propose à la Cour :

— d'annuler les quatre décisions attaquées : la décision 2014/731/UE du Conseil, du 9 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules à Malte, la décision 2014/743/UE du Conseil, du 21 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules à Chypre, la décision 2014/744/UE du Conseil, du 21 octobre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Estonie et la décision 2014/911/UE du Conseil, du 4 décembre 2014, concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Lettonie ;

— de maintenir les effets des décisions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur de nouveaux actes destinés à les remplacer ;

— de condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens ;

— de condamner la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Suède à supporter leurs propres dépens.

29 — Voir, de manière similaire, arrêts du 16 avril 2015, Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224, points 61 à 64), et du 23 décembre 2015, Parlement/Conseil (C-595/14, EU:C:2015:847, points 45 à 49).