CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 11 mars 1999 *

1. Par le présent recours, la Commission demande l'annulation du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, du 13 mars 1997, relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole [1] (ci-après le «règlement»). La Commission conteste le fondement juridique du règlement, qui a été adopté sur la base des articles 43 et 235 du traité CE. De l'avis de la partie requérante, l'acte attaqué aurait dû au contraire être arrêté sur la base des articles 43 et 100 A de ce traité. Par ordonnances du président de la Cour du 29 septembre 1997 et du 1er décembre 1997, le Parlement européen et la République française ont été admis à intervenir dans la présente affaire à l'appui, respectivement, des conclusions de la Commission et de celles du Conseil.

2. La définition de la base juridique correcte de l'acte contesté représente davantage qu'un élément purement formel. Elle sert en fait à préciser quelle procédure devait être suivie en l'espèce, du point de vue tant du rôle incombant aux différentes institutions qui interviennent dans le processus législatif, que des différentes majorités requises pour l'adoption de l'acte. En effet, comme on le sait, l'article 235 prévoit une simple consultation du Parlement et une délibération à l'unanimité du Conseil; l'article 100 A, quant à lui, dispose que le Conseil statue selon les modalités de la procédure de codécision, ce qui, conformément aux dispositions de l'article 189 B du traité CE, implique non seulement une participation plus importante du Parlement au processus d'adoption de l'acte, mais également un vote à majorité qualifiée. Il est dès lors évident que, dans ces conditions, le choix de la base juridique a une incidence sur le processus de formation de l'acte et peut de ce fait se répercuter sur le contenu de cet acte. En conséquence, selon une jurisprudence constante, la constatation éventuelle d'un choix erroné de la base juridique établirait une violation de formes substantielles, de nature à entraîner l'illégalité de l'acte conformément à l'article 173 du traité CE.

Le cadre juridique

3. Le 13 mars 1997, le Conseil a arrêté le règlement qui a abrogé, par une disposition

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 82, p. 1.

expresse figurant à l'article 52, le règlement (CEE) n° 1468/81 du Conseil, du 19 mai 1981 [2], portant le même titre, qui avait été adopté sur la base des articles 43 et 235 du traité CEE.

4. Au cours du processus qui a abouti à l'adoption de l'acte, le Conseil, tout en apportant plusieurs modifications au texte de la proposition de la Commission, a aussi décidé à l'unanimité de modifier la base juridique indiquée dans la proposition, en remplaçant notamment l'article 100 A par l'article 235. L'acte a donc été arrêté conformément à la procédure de consultation prévue à l'article 189 A du traité CE au lieu de celle de codécision visée à l'article 189 B.

5. Plusieurs indications qui peuvent être tirées du préambule de l'acte revêtent de l'importance en l'espèce. Aux termes du premier considérant du règlement, « la lutte contre la fraude dans le cadre de l'union douanière et de la politique agricole commune exige une collaboration étroite entre les autorités administratives chargées dans chacun des États membres de l'exécution des dispositions arrêtées dans ces deux domaines;... elle exige également une collaboration appropriée entre ces autorités nationales et la Commission, chargée de veiller à l'application du traité ainsi que des dispositions prises en vertu de celui-ci; ... une collaboration efficace dans ce domaine est de nature à renforcer notamment la protection des intérêts financiers de la Communauté ».

Le considérant suivant ajoute que « il convient, en conséquence, de définir les règles selon lesquelles les autorités administratives des États membres doivent se prêter mutuellement assistance et collaborer avec la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole et la protection juridique des intérêts financiers de la Communauté, notamment par la prévention et la recherche des infractions à ces réglementations ainsi que par la recherche de toutes opérations qui sont ou paraissent contraires à ces réglementations ».

Le douzième considérant précise que, « en vue d'un échange rapide et systématique des informations communiquées à la Commission, il est nécessaire de créer un système d'information douanière automatisé au niveau communautaire; que, dans ce cadre, il importe également de conserver les informations sensibles concernant les fraudes et irrégularités en matière douanière ou agricole dans une base de données centrale accessible aux États membres, tout en veillant à respecter le caractère confidentiel de l'information échangée, notamment des données à caractère personnel; que, en raison de la sensibilité légitime de cette

2 — JO L 144, p. 1; règlement modifié par le règlement (CEE) n° 945/87 du Conseil, du 30 mars 1987.

question, des règles précises et transparentes doivent être instaurées afin de garantir les libertés individuelles». Le considérant suivant ajoute que «les administrations douanières doivent quotidiennement appliquer les dispositions tant communautaires que non communautaires, et qu'il est, par conséquent, opportun de disposer d'une infrastructure unique pour l'application de ces dispositions».

Enfin, le dernier considérant indique que «les dispositions du présent règlement visent tant l'application des règles de la politique agricole commune que celle des réglementations en matière douanière; que le système créé par le présent règlement constitue une entité communautaire complète; que, les dispositions spécifiques du traité en matière douanière n'ayant pas conféré à la Communauté la compétence pour créer un tel système, il est nécessaire de recourir à l'article 235».

6. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement, «[l]e présent règlement détermine les conditions dans lesquelles les autorités administratives chargées dans les États membres de l'exécution des réglementations douanière et agricole collaborent entre elles ainsi qu'avec la Commission en vue d'assurer le respect de ces réglementations dans le cadre d'un système communautaire».

Pour atteindre ces résultats, le règlement énonce une série de règles relatives à l'assistance sur demande (titre I) et à l'assistance spontanée (titre II). Les titres III et IV suivants sont respectivement consacrés aux relations entre les autorités administratives nationales et la Commission, et aux relations avec les pays tiers. Le titre V, qui est décomposé en huit chapitres, prévoit la création d'un système d'information automatisé, dit «système d'information douanier» (ci-après le «SID»). Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, ce système «répond aux besoins des autorités administratives chargées de l'application des réglementations douanière et agricole, ainsi qu'à ceux de la Commission». Le paragraphe 2 de ce même article précise que le SID a pour objectif «d'aider à prévenir, à rechercher et à poursuivre les opérations qui sont contraires aux réglementations douanière et agricole, en renforçant, par une diffusion plus rapide des informations, l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des autorités compétentes visées par le présent règlement». Le paragraphe 3 ajoute que «[l]es autorités douanières des États membres peuvent utiliser l'infrastructure matérielle du SID dans le cadre de la coopération douanière visée à l'article K.1 point 8 du traité sur l'Union européenne». Enfin, le paragraphe 6 précise que les États membres et la Commission sont «partenaires du SID».

7. Le fonctionnement et l'organisation du SID sont régis par les articles 24 à 42. Le SID se compose d'une base de données centrale accessible à partir de terminaux placés dans chacun des États membres et à la Commission. Il comprend exclusivement les données, y compris les données à caractère personnel, nécessaires à l'accomplissement des objectifs visés à l'article 23. L'accès direct à ces données est réservé exclusivement aux autorités nationales désignées par chaque État membre ainsi qu'aux services de la Commission (article 29, paragraphe 1). Les données à caractère personnel introduites dans le système doivent être protégées par une législation nationale ou des règles internes applicables à la Commission et « assurant la protection des droits et des libertés des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel » (article 34, paragraphe 1).

L'analyse du règlement

8. Abordons à présent le fond du recours. Il convient d'observer, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte [3]. Il s'agit donc de vérifier si les finalités que le règlement entend poursuivre, de même que le contenu de ce règlement, sont de nature à justifier le recours à l'article 235 du traité, disposition qui, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de cet article, a un caractère résiduel. Les institutions ne peuvent donc retenir cet article comme base juridique que si aucune autre disposition du traité ne confère la compétence nécessaire pour arrêter l'acte en question [4].

9. La Commission et le Conseil sont en désaccord sur les deux éléments que nous venons de rappeler ci-dessus. Le Conseil estime que l'acte a pour finalité la lutte contre la fraude dans le cadre de la protection des intérêts financiers de la Communauté et que son contenu est la création d'une entité communautaire autonome. La Commission estime, quant à elle, que le règlement réalise une forme d'har-

3 — Voir arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil (C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10); du 7 juillet 1992, Parlement/Conseil (C-295/90, Rec. p. I-4193, point 13); du 17 mars 1993, Commission/Conseil (C-155/91, Rec. p. I-939, point 7), et du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (C-271/94, Rec. p. I-1689, point 14).

4 — Dans une jurisprudence constante, voir arrêts du 13 juillet 1995, Espagne/Conseil (C-350/92, Rec. p. I-1985), et du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (précité, note 3, point 13).

monisation des législations, au moins en qui concerne la protection des données personnelles, et que ce même règlement vise au bon fonctionnement du marché intérieur.

10. Plus précisément, s'agissant des finalités de l'acte, la Commission soutient que le règlement a pour but l'application correcte de la réglementation douanière et agricole et donc, par définition, le bon fonctionnement du marché intérieur, d'où la nécessité de recourir à l'article 100 A du traité. Elle ajoute que la lutte contre la fraude et, partant, la protection des intérêts financiers de la Communauté sont non pas un objectif autonome, mais une simple conséquence de l'union douanière. En outre, s'agissant du contenu de l'acte, la Commission soutient que celui-ci comprend deux parties, à savoir, d'une part, celle visant à améliorer l'assistance mutuelle entre les États membres et, d'autre part, celle ayant pour objet la création du SID. Pour l'une et l'autre, le recours à l'article 235 ne serait pas justifié: en ce qui concerne la première partie, il s'agirait d'un rapprochement des législations des États membres relatives à l'assistance mutuelle entre les administrations en vue d'assurer l'application de la réglementation communautaire en matière douanière et agricole; en ce qui concerne le SID, la Commission fait valoir que le fonctionnement et l'utilisation de ce système reposent sur l'action harmonisée des États membres, alors que la Commission, qui est certes partenaire du système au même titre que les États membres, joue un rôle limité à celui de simple coordination des activités des administrations nationales. En tout état de cause, quand bien même le recours à l'article 235 serait regardé comme nécessaire pour la création du SID, la base juridique correcte serait l'article 100 A, puisqu'il n'est pas possible d'avoir recours à un cumul de bases juridiques lorsque l'une de celles-ci prescrit l'application de la procédure de coopération plutôt que celle de consultation. La Commission conclut en demandant à la Cour d'annuler le règlement attaqué pour violation des formes substantielles. Cette même conclusion est partagée par le Parlement qui fait observer que le règlement en question vise à rapprocher les législations nationales tandis que le SID constitue non pas une entité autonome, mais un simple instrument au service de la Communauté et dont la création n'aurait pas dû avoir d'incidence sur le choix de la base juridique.

11. Le Conseil observe, quant à lui, que le règlement en cause a pour finalité la création d'une entité juridique autonome de niveau communautaire. La comparaison entre ledit règlement et le précédent règlement n° 1468/81, qu'il a remplacé, mon-

trerait que l'on n'a pas entendu procéder à une nouvelle rédaction du texte en fixant comme objectif unique de l'ensemble du système la protection des intérêts financiers de la Communauté. Cet objectif serait d'ailleurs expressément visé à l'article 209 A du traité CE, introduit par l'Acte unique européen, lequel, dans sa version actuelle, n'attribue cependant pas aux institutions communautaires les pouvoirs nécessaires pour atteindre l'objectif en question. Le recours à l'article 235 du traité était dès lors nécessaire. Le Conseil précise que la protection des intérêts financiers de la Communauté n'est pas une simple conséquence de l'union douanière, mais un objectif à part entière. La place même qu'occupe l'article 209 A dans le texte du traité — à savoir non pas parmi les dispositions relatives à l'union douanière, mais parmi les dispositions financières — plaiderait en ce sens. Quant au contenu de l'acte, le règlement a créé, selon le Conseil, un nouveau système complet pour la protection des intérêts financiers de la Communauté, qui s'appuie sur l'activité coordonnée des administrations nationales et de la Commission, ainsi que sur le fonctionnement de l'infrastructure du SID. Il s'agirait donc d'une entité communautaire autonome, dont la création ne relèverait pas de la simple activité d'harmonisation des législations nationales: d'où la nécessité d'avoir recours à l'article 235 du traité. En ce qui concerne, d'autre part, les dispositions visant à protéger les données à caractère personnel, celles-ci ne constitueraient pas une partie distincte du règlement, ne poursuivraient pas des objectifs propres, mais seraient liées au système général auquel elles se rattachent. La République française, qui est intervenue à l'appui des arguments développés par le Conseil, observe que le règlement a pour objet non pas le rapprochement des législations, mais la lutte contre la fraude dans les domaines douanier et agricole, et que l'instauration du SID constitue l'apport majeur du règlement attaqué.

12. Nous estimons que la thèse correcte est celle soutenue par le Conseil et la République française. En effet, en ce qui concerne les buts de l'acte, il résulte clairement du préambule de celui-ci (premier et vingtième considérants) que le système complet mis en place par le règlement vise à renforcer la protection des intérêts financiers de la Communauté. Il s'agit d'un objectif qui, dans le système du traité, apparaît tout à fait autonome par rapport au fonctionnement de l'union douanière et, partant, du marché intérieur. Il suffit de considérer, à cet égard, la place même qu'occupe l'article 209 A dans le texte du traité: il fait partie du titre II (dispositions financières) de la cinquième partie du traité (les institutions de la Communauté) et non du chapitre I du titre I de la troisième partie, relatif à l'union douanière. Il s'ensuit que la protection des intérêts financiers de la Communauté est un objectif de type horizontal qui, par le règlement en cause, trouve une mise en œuvre concrète dans le domaine de la lutte contre la fraude en matière douanière et agricole. D'autre part, le fait que la protection des intérêts financiers de la Communauté constitue un objectif à part entière, tout à fait distinct du fonctionnement de l'union douanière, est confirmé par la pratique législative antérieure au règlement, et notamment par l'adoption de

règlements eux aussi «horizontaux» qui trouvent leur base juridique dans l'article 235 [5].

S'il est vrai que la collaboration entre les autorités administratives des États membres et entre celles-ci et la Commission peut avoir une influence positive sur le bon fonctionnement du marché intérieur, il s'agit cependant d'un lien tout à fait indirect qui, en tant que tel, ne saurait justifier le recours à une disposition, à savoir l'article 100 A, qui concerne au contraire des mesures qui ont *pour objet* l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour que le recours à l'article 100 A n'est pas justifié lorsque l'acte à adopter n'a qu'accessoirement pour effet d'harmoniser les conditions du marché intérieur de la Communauté. Le seul fait que l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur est concerné ne suffit pas pour que l'article 100 A du traité soit d'application [6]. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un règlement qui a pour objet la protection des intérêts financiers de la Communauté et dont l'incidence sur les conditions de marché n'est qu'indirecte. Par conséquent, quand bien même on considérerait que le règlement, dans la mesure où il coordonne l'action des administrations nationales en vue d'assurer l'application correcte de la réglementation douanière et agricole, sert également les objectifs du marché intérieur, ceux-ci ne sont qu'accessoires par rapport à l'objet principal de l'acte, de sorte que l'article 100 A ne saurait constituer la base juridique adéquate pour son adoption [7]. L'objectif de la protection des intérêts financiers de la Communauté est en revanche expressément visé à l'article 209 A qui, dans la version actuellement en vigueur [8], exprime certes le but à atteindre, mais ne confère pas aux institutions communautaires les pouvoirs d'action nécessaires: d'où la nécessité de recourir à l'article 235.

13. Quant au contenu de l'acte, celui-ci apparaît pleinement conformeaux objectifs

5 — Voir le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1) et le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil, du 11 novembre 1996, relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292, p. 2).

6 — Arrêts du 4 octobre 1991, Parlement/Conseil (C-70/88, Rec. p. I-4529, point 17), et du 17 mars 1993, Commission/Conseil (précité, note 3, point 19), ainsi que les conclusions de l'avocat général M. Tesauro, sous ce dernier arrêt, point 4, où l'on peut lire que «l'article 100 A ne doit être considéré comme pertinent pour l'adoption d'un certain acte que si l'acte lui-même a pour *objet* l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, que si, par conséquent, il réglemente spécifiquement les conditions de la concurrence ou des échanges à l'intérieur de la Communauté».

7 — Arrêt du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (précité, note 3), point 32.

8 — Le texte de l'article 209 A (nouvel article 280) est en effet modifié par le traité d'Amsterdam, qui ajoute deux nouveaux paragraphes (paragraphes 4 et 5). Le premier attribue au Conseil le pouvoir d'arrêter, en statuant conformément à la procédure de codécision et après consultation de la Cour des comptes, «les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres». Par conséquent, à la suite de l'entrée en vigueur de ce traité, il ne sera plus nécessaire de recourir à l'article 235 pour l'adoption d'actes en matière de protection des intérêts financiers de la Communauté.

que nous venons d'indiquer. Le texte du règlement instaure un système complexe en vue de la prévention et de la répression des infractions à la réglementation douanière et agricole de la Communauté. Ce système s'appuie, d'une part, sur la collaboration des administrations des États membres entre elles ainsi qu'avec la Commission selon les modalités fixées par le règlement; d'autre part, il s'appuie sur une infrastructure essentielle à cette fin, à savoir le SID, qui est spécialement créée pour assister tant les administrations nationales que la Commission dans leur activité. Dans l'économie générale de ce système, la Commission joue un rôle qui est loin d'être marginal, ainsi qu'il résulte d'une série de dispositions contenues dans le règlement (articles 23, paragraphes 3 et 4, 29, 30, etc.). En outre, au titre IV, le règlement régit également les relations avec les pays tiers, en indiquant dans quelles conditions et selon quelles modalités peuvent être menées les actions concertées entre les administrations nationales, la Commission et les administrations des États tiers en question (articles 19 et suivants).

14. Compte tenu des éléments qui précèdent, l'affirmation figurant au dernier considérant du règlement selon laquelle le système créé par le règlement constitue une «entité communautaire complète», de caractère autonome, dont l'instauration ne comporte aucune activité de «rapprochement des législations nationales» au sens de l'article 100 A du traité, apparaît pleinement justifiée.

15. Enfin, en ce qui concerne les dispositions du règlement qui, dans le cadre des règles relatives au fonctionnement des SID, concernent la protection des données à caractère personnel, il suffit d'observer que le texte du règlement ne comporte aucune harmonisation des législations nationales dans ce domaine. Dans un contexte où le fonctionnement du système administratif de contrôle du respect de la réglementation agricole et douanière pourrait être porteur de risques pour les libertés individuelles, le règlement exige des partenaires du SID (les États membres et la Commission) qu'ils adoptent des dispositions «assurant la protection des droits et des libertés des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel» (article 34). Quant à l'utilisation de ces données, le règlement impose aux partenaires du SID le respect de certaines règles concernant notamment le droit d'accès des personnes privées aux données introduites dans le SID. Il est évident que ces prescriptions, même si elles sont directement applicables, équivalent à des mesures accessoires, indispensables au bon fonctionnement d'un système dont elles ne peuvent pas être dissociées afin d'apprécier de manière séparée si leur base juridique est correcte [9].

9 — Cette conclusion, selon laquelle les mesures destinées à régir le traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'un système complexe de contrôle du respect de la réglementation douanière ne peuvent pas être appréciées en les dissociant du système dont elles font partie intégrante, est d'ailleurs confirmée par la pratique suivie par l'institution requérante elle-même. Voir l'article 6 de la proposition de règlement (CE, Euratom) du Conseil instituant un Office européen d'enquêtes antifraude, présentée par la Commission le 4 décembre 1998 (JO 1999, C 21, p. 10), et dont la base juridique est l'article 235 du traité.

Conclusions

16. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous suggérons par conséquent à la Cour de:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens;

— déclarer que chaque partie intervenante supportera ses propres dépens.