



---

*Commission des affaires juridiques  
Le Président*

---

25.3.2019

M. Pavel Svoboda  
Président  
Commission des affaires juridiques  
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Monsieur le Président,

Le 18 février 2019, la commission des affaires juridiques a décidé, de sa propre initiative, conformément à l'article 39, paragraphe 3, du règlement intérieur, de rendre un second avis sur la pertinence de la base juridique de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union, à la suite des résultats des négociations interinstitutionnelles.

La Commission a fondé sa proposition sur plusieurs bases juridiques sectorielles. La base juridique est exprimée en ces termes:

«vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 16, 33, 43, 50, son article 53, paragraphe 1, ses articles 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 et son article 325, paragraphe 4, et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 31».

Plusieurs amendements déposés avant l'échéance du délai de dépôt ont proposé de compléter cette base juridique. En conséquence, la commission des affaires juridiques a adopté un premier avis, le 25 octobre 2018, sur la pertinence de ces amendements à la base juridique. Par ailleurs, dans son approche générale, le Conseil a également examiné et modifié la base juridique de la proposition de la Commission.

Dans l'accord final, les colégislateurs ont décidé d'enlever de la base juridique les articles 33, 62, 103, 109 et 207 du traité, et de préciser que la référence à l'article 43 concerne son

paragraphe 2, que celle à l'article 168 concerne son paragraphe 4 et que celle à l'article 192 concerne son paragraphe 1. Il y a donc lieu d'examiner la pertinence de la base juridique présentée dans l'accord final.

## **I – Contexte**

Dans ses résolutions du 24 octobre 2017 sur des «Mesures légitimes pour protéger les lanceurs d'alerte agissant dans l'intérêt public» et du 20 janvier 2017 sur le rôle des lanceurs d'alerte dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, le Parlement a invité la Commission à présenter une proposition législative horizontale visant à garantir un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte dans l'Union à tous les niveaux des secteurs public et privé, ainsi que dans les institutions nationales et européennes.

Des règles concernant les lanceurs d'alerte existent actuellement dans certains domaines du droit de l'Union, notamment le statut des fonctionnaires et certains règlements relatifs au blanchiment de capitaux et aux marchés financiers.

La proposition de directive à l'examen prévoit des règles concernant les lanceurs d'alerte applicables en cas de violation du droit de l'Union dans les domaines qui figurent dans le champ d'application et dans l'annexe, qui dresse une liste des textes législatifs pertinents de l'Union énoncés directement ou auxquels il est renvoyé.

## **II – Articles pertinents du traité**

L'article 16 du traité FUE est libellé comme suit:

### ***«Article 16***

*1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.  
2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.  
Les règles adoptées sur la base du présent article sont sans préjudice des règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne.»*

L'article 33 du traité FUE est libellé comme suit:

### ***«Article 33***

*Dans les limites du champ d'application des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, prennent des mesures afin de renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission.»*

L'article 43 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 43**

- 1. La Commission présente des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que la mise en œuvre des mesures spécialement mentionnées au présent titre. Ces propositions doivent tenir compte de l'interdépendance des questions agricoles évoquées au présent titre.*
- 2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.*
- 3. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.*
- 4. L'organisation commune prévue à l'article 40, paragraphe 1, peut être substituée aux organisations nationales du marché, dans les conditions prévues au paragraphe 1:  
a) si l'organisation commune offre aux États membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires, et  
b) si cette organisation assure aux échanges à l'intérieur de l'Union des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national.*
- 5. S'il est créé une organisation commune pour certaines matières premières, sans qu'il n'existe encore une organisation commune pour les produits de transformation correspondants, les matières premières en cause utilisées pour les produits de transformation destinés à l'exportation vers les pays tiers peuvent être importées de l'extérieur de l'Union.»*

L'article 50 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 50**

- 1. Pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, statuent par voie de directives.*
- 2. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par les dispositions ci-dessus, notamment:  
a) en traitant, en général, par priorité des activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges,  
b) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales compétentes en vue de connaître les situations particulières à l'intérieur de l'Union des diverses activités intéressées,  
c) en éliminant celles des procédures et pratiques administratives découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement,*

d) en veillant à ce que les travailleurs salariés d'un des États membres, employés sur le territoire d'un autre État membre, puissent demeurer sur ce territoire pour y entreprendre une activité non salariée lorsqu'ils satisfont aux conditions auxquelles ils devraient satisfaire s'ils venaient dans cet État au moment où ils veulent accéder à cette activité,

e) en rendant possibles l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un autre État membre, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39, paragraphe 2,

f) en appliquant la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement, dans chaque branche d'activité considérée, d'une part, aux conditions de création, sur le territoire d'un État membre, d'agences, de succursales ou de filiales et, d'autre part, aux conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de celles-ci,

g) en coordonnant, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers,

h) en s'assurant que les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les États membres.»

L'article 53, paragraphe 1, du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 53, paragraphe 1**

*1. Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.»*

L'article 62 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 62**

*Les dispositions des articles 51 à 54 inclus sont applicables à la matière régie par le présent chapitre.»*

L'article 91 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 91**

*1. En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 90 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établissent:*

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;*
- b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;*
- c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;*

*d) toutes autres dispositions utiles.*

*2. Lors de l'adoption des mesures visées au paragraphe 1, il est tenu compte des cas où l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport.»*

L'article 100 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 100**

*1. Les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.*

*2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.»*

L'article 103 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 103**

*1. Les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 101 et 102 sont établis par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*2. Les dispositions visées au paragraphe 1 ont pour but notamment:*

*a) d'assurer le respect des interdictions visées à l'article 101, paragraphe 1, et à l'article 102, par l'institution d'amendes et d'astreintes,*

*b) de déterminer les modalités d'application de l'article 101, paragraphe 3, en tenant compte de la nécessité, d'une part, d'assurer une surveillance efficace et, d'autre part, de simplifier dans toute la mesure du possible le contrôle administratif,*

*c) de préciser, le cas échéant, dans les diverses branches économiques, le champ d'application des dispositions des articles 101 et 102,*

*d) de définir le rôle respectif de la Commission et de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'application des dispositions visées dans le présent paragraphe,*

*e) de définir les rapports entre les législations nationales, d'une part, et, d'autre part, les dispositions de la présente section ainsi que celles adoptées en application du présent article.»*

L'article 102 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 102**

*Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.*

*Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à:*

*a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,*

- b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,*
- c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,*
- d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.»*

L'article 109 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 109**

*Le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure.»*

L'article 114 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 114**

*1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent 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.*

*2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.*

*3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif.*

*4. Si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.*

*5. En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption.*

*6. Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si*

*elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.*

*En l'absence de décision de la Commission dans ce délai, les dispositions nationales visées aux paragraphes 4 et 5 sont réputées approuvées.*

*Lorsque cela est justifié par la complexité de la question et en l'absence de danger pour la santé humaine, la Commission peut notifier à l'État membre en question que la période visée dans le présent paragraphe peut être prorogée d'une nouvelle période pouvant aller jusqu'à six mois.*

*7. Lorsque, en application du paragraphe 6, un État membre est autorisé à maintenir ou à introduire des dispositions nationales dérogeant à une mesure d'harmonisation, la Commission examine immédiatement s'il est opportun de proposer une adaptation de cette mesure.*

*8. Lorsqu'un État membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation, il en informe la Commission, qui examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil.*

*9. Par dérogation à la procédure prévue aux articles 258 et 259, la Commission et tout État membre peuvent saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne s'ils estiment qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus par le présent article.*

*10. Les mesures d'harmonisation visées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.»*

L'article 168 du traité FUE est libellé comme suit:

#### **«Article 168**

*1. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.*

*L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci.*

*L'Union complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention.*

*2. L'Union encourage la coopération entre les États membres dans les domaines visés au présent article et, si nécessaire, elle appuie leur action. Elle encourage en particulier la coopération entre les États membres visant à améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières.*

*Les États membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, leurs politiques et programmes dans les domaines visés au paragraphe 1. La Commission peut prendre, en contact étroit avec les États membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination, notamment des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs,*

*d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le Parlement européen est pleinement informé.*

*3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique.*

*4. Par dérogation à l'article 2, paragraphe 5, et à l'article 6, point a), et conformément à l'article 4, paragraphe 2, point k), le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, contribuent à la réalisation des objectifs visés au présent article en adoptant, afin de faire face aux enjeux communs de sécurité:*

*a) des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang; ces mesures ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes;*

*b) des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique;*

*c) des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments et des dispositifs à usage médical.*

*5. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, peuvent également adopter des mesures d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine, et notamment à lutter contre les grands fléaux transfrontières, des mesures concernant la surveillance des menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci, ainsi que des mesures ayant directement pour objectif la protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'abus d'alcool, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.*

*6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut également adopter des recommandations aux fins énoncées dans le présent article.*

*7. L'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux. Les responsabilités des États membres incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées. Les mesures visées au paragraphe 4, point a), ne portent pas atteinte aux dispositions nationales relatives aux dons d'organes et de sang ou à leur utilisation à des fins médicales.»*

L'article 169 du traité FUE est libellé comme suit:

#### **«Article 169**

*1. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.*

*2. L'Union contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 par:*

*a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 114 dans le cadre de la réalisation du marché intérieur;*

*b) des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi.*



3. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures visées au paragraphe 2, point b).

4. Les mesures arrêtées en application du paragraphe 3 ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission.»

L'article 192 du traité FUE est libellé comme suit:

#### **«Article 192**

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête:

a) des dispositions essentiellement de nature fiscale;

b) les mesures affectant:

– l'aménagement du territoire;

– la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources;

– l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets;

c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, peut rendre la procédure législative ordinaire applicable aux domaines visés au premier alinéa.

3. Des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes sont adoptées conformément aux conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas.

4. Sans préjudice de certaines mesures adoptées par l'Union, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

5. Sans préjudice du principe du pollueur-payeur, lorsqu'une mesure fondée sur le paragraphe 1 implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre, cette mesure prévoit les dispositions appropriées sous forme:

– de dérogations temporaires et/ou

– d'un soutien financier du Fonds de cohésion créé conformément à l'article 177.»

L'article 207 du traité FUE est libellé comme suit:

**«Article 207**

*1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.*

*2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune.*

*3. Si des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, l'article 218 est applicable, sous réserve des dispositions particulières du présent article.*

*La Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union. Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial, ainsi qu'au Parlement européen, sur l'état d'avancement des négociations.*

*4. Pour la négociation et la conclusion des accords visés au paragraphe 3, le Conseil statue à la majorité qualifiée.*

*Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, ainsi que des investissements étrangers directs, le Conseil statue à l'unanimité lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.*

*Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords:*

*a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union;*

*b) dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.*

*5. La négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports relèvent du titre VI de la troisième partie, et de l'article 218.*

*6. L'exercice des compétences attribuées par le présent article dans le domaine de la politique commerciale commune n'affecte pas la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres et n'entraîne pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des États membres, dans la mesure où les traités excluent une telle harmonisation.»*

L'article 325, paragraphe 4, du TFUE est libellé comme suit:

**«Article 325, paragraphe 4**

*4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, 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 l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.»*

L'article 31 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique est libellé comme suit:

**«Article 31**

*Les normes de base sont élaborées par la Commission, après avis d'un groupe de personnalités désignées par le comité scientifique et technique parmi les experts scientifiques des États membres, notamment parmi les experts en matière de santé publique. La Commission demande, sur les normes de base ainsi élaborées, l'avis du Comité économique et social.*

*Après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui lui transmet les avis des comités recueillis par elle, fixe les normes de base.»*

**III – Principe général pour le choix de la base juridique**

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice que «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»<sup>1</sup>. Le choix d'une base juridique erronée peut donc justifier l'annulation de l'acte concerné.

Il convient donc, en l'espèce, de déterminer si la proposition:

1. poursuit une finalité multiple ou a plusieurs composantes et si l'une de celles-ci est identifiable comme étant la proposition principale ou prépondérante, tandis que les autres ne sont qu'accessoire; ou
2. poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont indissociablement liés, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport aux autres.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, dans le premier cas, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante; dans le second cas, l'acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Affaire C-45/86, Commission/Conseil (préférences tarifaires généralisées), Rec. 1987, p. 1439, point 5; affaire C-440/05, Commission/Conseil, Rec. 2007, p. I-9097; affaire C-411/06, Commission/Parlement et Conseil, Rec. 2009, p. I-7585.

<sup>2</sup> Voir l'affaire C-411/06, précitée, points 46 et 47.

En outre, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de justice, la combinaison de plusieurs bases juridiques est possible, à condition qu'elles soient liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire et indirecte par rapport aux autres, et uniquement si elles ne comportent pas de processus décisionnels incompatibles.<sup>3</sup> Les bases juridiques qu'il est proposé d'ajouter doivent être évaluées sous cet angle, c'est-à-dire qu'il s'agit de déterminer si elles relèvent de la procédure législative ordinaire ou si, au contraire, elles sont compatibles avec la base juridique, comme le propose la Commission.

#### **IV – Objectif et fond de l'accord provisoire entre les colégislateurs**

Selon l'accord provisoire, l'objet de la directive est d'atteindre le double objectif de renforcer l'application de la législation de l'Union sur les infractions au droit de l'Union et de garantir un niveau élevé de protection des personnes qui dénoncent ces infractions. Cet objectif est de nature horizontale. La base juridique expose les politiques et les domaines du droit de l'Union auxquels cet objectif peut être appliqué, sous la forme d'un seul et même acte législatif, compte tenu des contraintes de procédure.

Les domaines que la proposition est censée couvrir sont énoncés à l'article 1<sup>er</sup>. Il s'agit i) de la passation de marchés publics, ii) des services financiers, de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, iii) de la sécurité des produits, iv) de la sécurité des transports, v) de la protection de l'environnement, vi) de la sûreté nucléaire, vii) de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de la santé et du bien-être des animaux, viii) de la santé publique, ix) de la protection des consommateurs, et x) de la protection de la vie privée et des données personnelles, de la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. Ces domaines incluent également les intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325 du traité FUE, les infractions relatives au marché intérieur, visé à l'article 26, paragraphe 2, du traité, en ce qui concerne les actes qui violent les règles de l'impôt sur les sociétés ou les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la loi sur l'impôt sur les sociétés applicable.

#### **V – Analyse et choix de la base juridique appropriée**

Comme exposé ci-dessus, la proposition s'applique à plusieurs domaines. Or, les traités ne contiennent aucune disposition unique qui couvre l'ensemble de ces domaines. Il est donc inévitable que la base juridique renvoie à plusieurs articles de ces traités. Il est néanmoins souhaitable de limiter autant que possible le nombre de dispositions contenues dans la base juridique.

Il est indiqué dans l'accord final que l'article 114 du traité FUE peut s'appliquer à plusieurs domaines d'intervention de l'Union. D'après la jurisprudence de la Cour de justice, cet article constitue la base juridique appropriée pour le rapprochement des législations des États membres en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Selon le Conseil, cela s'applique aux articles 33, 62, 103 et 109 du traité FUE.

---

<sup>3</sup> Arrêt du 6 novembre 2008, *Parlement / Conseil*, affaire C-155/07, EU:C:2008:605, point 37, et arrêt du 3 septembre 2009, *Parlement / Conseil*, affaire C-166/07, EU:C:2009:499, points 68 et 69.

L'article 33 porte sur le renforcement de la coopération douanière au sein de l'Union, l'article 62 énonce la procédure d'adoption de mesures dans le domaine des services, l'article 102 contient des règles sur les questions de concurrence et l'article 109 expose la procédure à suivre au sujet des aides d'État.

Parmi les dispositions restantes, toutes, sauf une, sont compatibles quant aux procédures. Le seul problème manifeste concerne l'article 207 du traité, car il permet uniquement l'adoption de règlements. Du point de vue de la procédure, il n'est donc pas compatible avec une proposition qui envisage une directive.

Dans le même ordre d'idées, il convient également d'observer que l'article 31 du traité Euratom fait référence à une procédure non législative. Il existe cependant des précédents qui combinent des procédures législatives et non législatives. C'est le cas, par exemple, de la directive 2014/104/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit national pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne, qui repose à la fois sur l'article 103 (procédure non législative) et sur l'article 114 (procédure législative) du traité FUE.

Enfin, en précisant que la référence à l'article 43 du traité concerne son paragraphe 2, que celle à l'article 168 concerne son paragraphe 4 et que celle à l'article 192 concerne son paragraphe 1, l'accord final apporte les éclaircissements d'usage quant aux éléments de ces dispositions qui sont pertinents pour la proposition de la Commission.

## **VI – Conclusion et recommandation**

La mesure à l'examen comporte plusieurs composantes qui sont indissociablement liées, sans que l'une soit accessoire et indirecte par rapport aux autres. Sur cette base, la composition de la base juridique proposée par la Commission est correcte, au sens où chaque domaine d'intervention de l'Union visé par la proposition doit être étayé par une disposition du traité FUE.

Au vu des domaines d'intervention et des mesures visés par le texte de l'accord provisoire, la base juridique que celui-ci contient est pertinente.

Au cours de sa réunion du 18 mars 2019, la commission des affaires juridiques a donc décidé, par 15 voix pour<sup>4</sup>, de vous recommander de confirmer la base juridique contenu dans l'accord provisoire.

---

<sup>4</sup> Étaient présents au moment du vote final: Pavel Svoboda (président), Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Rosa Estaràs Ferragut, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka, Dominique Bilde (suppléant Marie-Christine Boutonnet conformément à l'article 200, paragraphe 2, du règlement intérieur) et Josef Weidenholzer (suppléant Evelyn Regner conformément à l'article 200, paragraphe 2, du règlement intérieur).

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pavel Svoboda