



Bruxelles, le 14 décembre 2018  
(OR. en)

14620/18

**LIMITE**

<b>JUR 558</b>	<b>ENFOCUSTOM 258</b>
<b>FREMP 210</b>	<b>AGRI 580</b>
<b>JAI 1184</b>	<b>ETS 43</b>
<b>TELECOM 431</b>	<b>SERVICES 72</b>
<b>COMPET 810</b>	<b>TRANS 569</b>
<b>RC 36</b>	<b>FISC 502</b>
<b>CONSOM 335</b>	<b>SAN 424</b>
<b>DAPIX 359</b>	<b>ENV 809</b>
<b>DATAPROTECT 256</b>	<b>GAF 58</b>
<b>DROIPEN 186</b>	<b>ATO 89</b>
<b>FIN 909</b>	<b>CYBER 298</b>
<b>EMPL 547</b>	<b>COPEN 409</b>
<b>MI 886</b>	<b>POLGEN 229</b>
<b>PI 165</b>	<b>INF 223</b>
<b>SOC 730</b>	<b>ANIMAUX 26</b>
<b>CODEC 2095</b>	

**AVIS DU SERVICE JURIDIQUE <sup>1</sup>**

---

Origine:	Service juridique
Destinataire:	Groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes"
Objet:	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (proposition relative aux lanceurs d'alerte) présentée par la Commission - Base juridique

---

<sup>1</sup> Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

## I. INTRODUCTION

1. Le 23 avril 2018, la Commission a publié la proposition législative visée en objet<sup>2</sup>. L'objectif de la directive proposée est de fixer des normes minimales dans les États membres pour la protection des "lanceurs d'alerte"<sup>3</sup> qui, dans un contexte professionnel, signalent ou divulguent des informations au sujet d'actes répréhensibles liés au droit de l'UE. Par cette proposition, la Commission répond aux demandes répétées du Parlement européen<sup>4</sup>, qui souhaitait une initiative législative horizontale pour la protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs privé et public de l'ensemble de l'UE.
2. Jusqu'à présent, le législateur de l'Union a choisi de procéder secteur par secteur, en insérant dans plusieurs actes sectoriels de l'Union des règles spécifiques relatives au signalement d'infractions. Ces actes sont énumérés dans la partie 2 de l'annexe de la proposition de directive. La proposition cherche à adopter une approche plus horizontale et complétera les dispositions spécifiques qui continueront de s'appliquer (voir l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la proposition de directive). Les règles minimales horizontales prévues dans la proposition de directive ne nécessiteront donc aucune modification formelle des actes de l'Union qui contiennent déjà des règles relatives au signalement d'infractions.
3. À ce jour, la proposition a été examinée lors de réunions du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" qui se sont tenues en septembre, octobre et novembre 2018. Un certain nombre de délégations ont demandé un avis du Service juridique sur les multiples bases juridiques proposées (dix-sept au total)<sup>5</sup>. Lors de la réunion du 5 novembre 2018, la présidence du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" a demandé au Service juridique d'émettre un avis sur la base juridique de la proposition. Le présent avis répond à cette demande.

---

<sup>2</sup> Documents 8713/18 et 8713/18 ADD 1.

<sup>3</sup> Le dispositif de la proposition n'utilise pas l'expression "*lanceurs d'alerte*" mais recourt à la définition descriptive suivante: "*informateurs travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des infractions dans un contexte professionnel (...)*": voir, par exemple, l'article 2, paragraphe 1. Dans le présent avis, nous utiliserons l'expression abrégée "*lanceurs d'alerte*".

<sup>4</sup> Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, p. 2.

<sup>5</sup> La Commission a proposé les bases juridiques suivantes: les articles 16, 33, 43 et 50, l'article 53, paragraphe 1, les articles 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192 et 207 et l'article 325, paragraphe 4, du TFUE, ainsi que l'article 31 du traité CEEA (ci-après dénommé "traité Euratom"). Selon elle, ces bases juridiques sont toutes nécessaires pour couvrir les domaines d'action de l'Union qu'elle a sélectionnés: le marché unique, la sécurité des produits, la sécurité des transports, la protection de l'environnement, la sûreté nucléaire, la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux, la santé publique, la protection des consommateurs, la protection de la vie privée et des données à caractère personnel et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, la concurrence, et les intérêts financiers de l'Union.

## II. L'APPROCHE DE LA COMMISSION

4. La Commission a adopté une approche sectorielle ou "omnibus", dans le cadre de laquelle elle considère la protection des lanceurs d'alerte comme une partie de "l'ensemble d'instruments d'application" du droit de l'Union dans certains domaines d'action de l'Union<sup>6</sup>. Les bases juridiques multiples sont le résultat d'un passage en revue des bases juridiques que la Commission a mené au sujet de tous les actes et/ou domaines d'action de l'UE mentionnés dans la proposition<sup>7</sup>.
5. Pour sélectionner des domaines d'action spécifiques de l'Union, la Commission a utilisé trois critères:  
  
*"i) il est nécessaire de renforcer l'application de la loi;  
ii) le sous-signallement des infractions est un facteur clé affectant le contrôle de l'application du droit;  
et  
iii) les infractions peuvent causer un préjudice grave à l'intérêt public"*<sup>8</sup>.
6. Les domaines d'action qui ont ainsi été sélectionnés figurent à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition, intitulé "Champ d'application matériel". Cet article doit être lu en partie en combinaison avec l'annexe de la proposition et englobe quatre catégories distinctes: a), b), c) et d).

---

<sup>6</sup> Voir l'exposé des motifs, p. 2 et 5; voir également le considérant 81, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et l'article 3, points 1 et 2, de la proposition, ainsi que les explications données oralement par la Commission au sein du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes".

<sup>7</sup> Cette approche se retrouve notamment au considérant 81 de la proposition. Cependant, comme expliqué plus en détail ci-dessous, il apparaît que la Commission n'a pas cité toutes les bases juridiques mentionnées dans les différents actes concernés. À titre d'exemple, les articles 113 et 115 du TFUE ne sont pas cités, tout comme l'article 106 *bis* du traité Euratom.

<sup>8</sup> Voir l'exposé des motifs, p. 2 et 3, et le considérant 5 de la proposition.

7. En ce qui concerne la première catégorie, le point a) de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition de la Commission énumère dix domaines d'action différents, sans mentionner de titre ou de thème général. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), est libellé comme suit:

*"les infractions relevant des actes de l'Union figurant à l'annexe (parties I et II) en matière de:*

- i) passation de marchés publics;*
- ii) services financiers, prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;*
- iii) sécurité des produits;*
- iv) sécurité des transports;*
- v) protection de l'environnement;*
- iv) sûreté nucléaire;*
- vii) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et le bien-être des animaux;*
- viii) santé publique;*
- ix) protection des consommateurs;*
- x) protection de la vie privée et des données personnelles, sécurité des réseaux et des systèmes d'information".*

8. Les dix domaines d'action visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), doivent également être lus en liaison avec la liste détaillée et complète des actes de droit dérivé qui figure à l'annexe. Seules les infractions qui relèvent du champ d'application de l'un des actes énumérés à l'annexe déclencheront l'application des règles fixées dans la proposition<sup>9</sup>. En outre, les actes de l'Union énumérés à l'annexe se répartissent en deux catégories: la partie I énumère les actes qui ne contiennent actuellement aucune règle protégeant les lanceurs d'alerte, tandis que la partie II énumère les actes qui contiennent déjà de telles règles. En ce qui concerne les actes de l'Union énumérés dans la partie I, la proposition introduirait, par conséquent, de nouvelles règles pour les compléter, alors qu'en ce qui concerne les actes de l'Union énumérés dans la partie II, la proposition vise à compléter les dispositions existantes citées qui portent sur la protection des lanceurs d'alerte<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir également l'article 3, points 1 et 2, de la proposition de directive, qui définit les infractions comme suit: "(...) *les activités illicites effectives ou potentielles ou les abus de droit relatifs aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application visé à l'article 1<sup>er</sup> et à l'annexe*".

<sup>10</sup> Voir également l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la proposition de la Commission.

9. En ce qui concerne la deuxième catégorie, le point b) de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition de la Commission fait référence aux infractions aux dispositions du droit primaire dans le domaine du droit de la concurrence et des aides d'État ainsi qu'aux infractions relevant respectivement du principal règlement du Conseil relatif aux règles de la concurrence et du principal règlement du Conseil relatif aux aides d'États. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point b), est libellé comme suit:

*"les infractions aux articles 101, 102, 106, 107 et 108 du TFUE et les infractions relevant du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil et du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil".*

10. En ce qui concerne la troisième catégorie, le point c) de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition de la Commission fait référence aux:

*"infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325 du TFUE, et telles que précisées notamment dans la directive (UE) 2017/1371 et le règlement (UE, Euratom) n° 83/2013".*

11. En ce qui concerne la quatrième catégorie, le point d) de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition de la Commission est libellé comme suit:

*"les infractions relatives au marché intérieur, visé à l'article 26, paragraphe 2, du TFUE, 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".*

12. Contrairement aux points a), b) et c), le point d) de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition ne cite aucun acte de droit dérivé dans le texte décrivant le domaine d'action concerné.

Toutefois, l'exposé des motifs<sup>11</sup> et les références figurant dans les notes de bas de pages relatives au considérant 17 de la proposition précisent que la Commission a à l'esprit deux directives spécifiques de l'UE, ainsi que deux projets de directive en attente qu'elle a proposés:

- la directive 2011/16/UE du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal<sup>12</sup>;
- la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur<sup>13</sup>;
- la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés<sup>14</sup>;
- la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés<sup>15</sup>;

### **III. ANALYSE**

#### **A. Principes découlant de la jurisprudence constante**

13. Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union ne dépend pas de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des facteurs objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, à savoir notamment le but et le contenu de l'acte<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Exposé des motifs, p. 3.

<sup>12</sup> JO L 64 du 11.3.2011, p. 1; procédure législative spéciale fondée sur les articles 113 et 115 du TFUE.

<sup>13</sup> JO L 193 du 19.7.2016, p. 1; procédure législative spéciale fondée sur l'article 115 du TFUE.

<sup>14</sup> COM/2016/0683 final — 2016/0336; document 13731/16 du Conseil; procédure législative spéciale fondée sur l'article 115 du TFUE.

<sup>15</sup> COM/2016/0685 final — 2016/0337; document 13730/16 du Conseil; procédure législative spéciale fondée sur l'article 115 du TFUE.

<sup>16</sup> Voir l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (dioxyde de titane), C-300/89, EU:C:1991:244, point 10; l'arrêt du 5 mai 2015, Espagne/Conseil, C-147/13, EU:C:2015:299, point 68 et la jurisprudence citée. Cette jurisprudence est régulièrement rappelée dans les avis du Service juridique. Voir également: l'avis du Service juridique du 26 septembre 2018, document 12004/18 du Conseil, points 9 et 10, et la jurisprudence citée dans les notes de bas de page n° 4 et 5 dudit avis, ainsi que l'avis du Service juridique du 26 mars 2018, document 7502/18 du Conseil, point 6, et la jurisprudence citée dans la note de bas de page n° 11 dudit avis.

14. En outre, selon la même jurisprudence, les procédures liées aux différentes bases juridiques résultent d'un choix opéré par les auteurs des traités et ne devraient pas déterminer le choix d'une base juridique<sup>17</sup>.
15. Par ailleurs, comme la Commission a proposé dix-sept bases juridiques, il convient de préciser que, selon une jurisprudence constante, des bases juridiques multiples ne peuvent se justifier que dans ces circonstances exceptionnelles, qui requièrent une démonstration du fait que la mesure poursuit simultanément de multiples objectifs juridiques différents d'égale importance. En particulier, selon une jurisprudence constante de la Cour:

*"Si l'examen d'un acte communautaire démontre que ce dernier poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante (...).*

*À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte concerné poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes (...)"<sup>18</sup>.*

---

<sup>17</sup> Voir l'arrêt du 19 juillet 2012, Parlement européen/Conseil de l'Union européenne, C-130/10, EU:C:2012:472, points 80 à 82.

<sup>18</sup> Arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (dioxyde de titane), C-300/89, EU:C:1991:244, points 17 à 21; arrêt du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, EU:C:2001:64, point 59; arrêt du 11 septembre 2003, Commission/Conseil, C-211/01, EU:C:2003:452, point 39; arrêt du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, point 31; arrêt du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, points 55 et suivants; arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, points 46 et 47; arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, points 36 et suivants.

16. Toujours selon une jurisprudence constante de la Cour, le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles<sup>19</sup> ou lorsque le cumul de bases juridiques est de nature à porter atteinte aux droits du Parlement<sup>20</sup>.
17. Il s'ensuit que, conformément à une jurisprudence constante, un acte législatif ne peut être fondé sur plusieurs bases juridiques que si trois conditions sont remplies:
- premièrement, l'acte poursuit plusieurs finalités, sans que l'une ne soit principale ou prépondérante par rapport aux autres;
  - deuxièmement, les finalités précisées dans l'acte législatif doivent être liées de façon indissociable;
  - troisièmement, les bases juridiques prévoient des procédures compatibles<sup>21</sup>.

## **B. Examen du but et du contenu de la proposition**

18. À la lumière de la jurisprudence constante citée ci-dessus, il convient en premier lieu d'examiner le but et le contenu de la proposition afin de déterminer l'objectif (principal) de la proposition.

---

<sup>19</sup> Arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (dioxyde de titane), C-300/89, EU:C:1991:244, points 17 à 21. Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, de telles incompatibilités surviennent, par exemple, entre des procédures législatives et des procédures non législatives. Il y a également incompatibilité entre une procédure législative dans le cadre de laquelle le vote à la majorité qualifiée est la principale règle de vote au sein du Conseil et une procédure législative spéciale exigeant l'unanimité au sein du Conseil.

<sup>20</sup> Arrêt du 25 février 1999, Parlement/Conseil, C-164/97 et C-165/97, EU:C:1999:99, point 14; arrêt du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, points 55 et suivants; arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, EU:C:2006:4, point 57.

<sup>21</sup> Voir également: l'avis du Service juridique du 24 avril 2018, document 8268/18 du Conseil, point 16, et la jurisprudence citée dans la note de bas de page n° 6 dudit avis.

19. Comme nous l'avons déjà indiqué ci-dessus, le but principal de la proposition de la Commission - selon le texte présenté au Conseil tel qu'il a été modifié à la suite des travaux menés jusqu'ici par le groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" - est de renforcer l'application du droit de l'Union par l'établissement de règles visant à protéger les personnes qui contribuent à la détection des infractions au droit de l'Union dans des domaines spécifiques ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en la matière. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition confirme que tel est bien le but principal de la proposition:

*"En vue de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques ...".*

Ce but principal se retrouve également dans les considérants 2, 19, 25, 48 et 84, dont les parties pertinentes sont libellées comme suit:

*"Au niveau de l'Union, les signalements faits par les lanceurs d'alerte constituent une composante en amont du contrôle de l'application du droit de l'Union: ils alimentent les systèmes d'exécution nationaux et de l'Union avec des informations conduisant à détecter, instruire et poursuivre efficacement les infractions aux règles de l'Union".*

*"Chaque fois qu'est adopté un nouvel acte de l'Union pour lequel la protection des lanceurs d'alerte est pertinente et peut contribuer à une mise en œuvre plus efficace, il y a lieu d'examiner s'il convient de modifier l'annexe de la présente directive pour la placer dans son champ d'application".*

*"La mise en œuvre effective du droit de l'Union requiert que la protection soit accordée au plus large éventail possible de catégories de personnes (...)"*.

*"La détection et la prévention efficaces des infractions au droit de l'Union nécessitent que les lanceurs d'alerte potentiels puissent facilement et en toute confidentialité porter l'information qu'ils possèdent à la connaissance des autorités compétentes concernées qui sont en mesure d'enquêter et de remédier au problème, lorsque cela est possible".*

*"L'objectif de cette directive, à savoir le renforcement, au moyen d'une protection efficace des lanceurs d'alerte, de l'application de la loi dans les domaines politiques et les actes où le non-respect du droit de l'Union peut porter gravement atteinte à l'intérêt public (...)"*.

20. Le contenu de la proposition est décrit en détail aux chapitres II, III et IV. Ces chapitres contiennent les règles proposées par la Commission en vue d'établir des normes minimale pour l'harmonisation de la protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les "informateurs" qui relèvent, conformément à l'article 2, du champ d'application personnel de la directive, et qui travaillent dans les secteurs privé et public tels qu'ils sont définis dans la directive.
21. Le chapitre II fixe les normes pour les signalements internes et leur suivi. En particulier, les articles 4 et 5 de ce chapitre établissent l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les entités juridiques des secteurs privé et public mettent en place des canaux de signalement internes et des procédures adéquats pour la réception et le suivi des signalements.
22. Le chapitre III fixe les normes pour les signalements externes et leur suivi. En vertu des articles 6 à 12 de ce chapitre, les États membres sont tenus de veiller à ce que les autorités compétentes soient dotées de canaux de signalement externes, de procédures pour la réception et le suivi des signalements. Le chapitre III fixe des normes minimales applicables à ces canaux et procédures.

23. Le chapitre IV fixe des normes minimales pour la protection des informateurs et des personnes "concernées"<sup>22</sup>. En particulier, l'article 13 définit les conditions dans lesquelles un informateur peut bénéficier de la protection prévue par la directive. À titre d'exemple, il est exigé que les informateurs aient des motifs raisonnables de croire que l'information signalée était vraie au moment du signalement. De plus, les informateurs sont généralement tenus d'utiliser d'abord les canaux internes. Les articles 14 et 15 portent sur l'interdiction des représailles. L'article 16 indique clairement que les personnes concernées par les signalements jouissent pleinement des droits que leur confère la charte des droits fondamentaux de l'UE, notamment la présomption d'innocence, le droit à un recours effectif et à un procès équitable et les droits de la défense. L'article 17 oblige les États membres à prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.
24. Enfin, il convient de préciser que les règles proposées dans la directive sont des règles minimales. C'est ce qui ressort clairement de l'article 1<sup>er</sup>, qui indique que la directive vise à établir des normes minimales communes pour la protection des lanceurs d'alerte dans des domaines d'action spécifiques de l'Union, ainsi que de l'article 19, qui autorise les États membres à adopter ou maintenir des dispositions plus favorables aux droits des informateurs<sup>23</sup>. En outre, rien n'empêche les États membres de conserver ou d'adopter une législation nationale protégeant les lanceurs d'alerte dans des secteurs qui ne sont pas mentionnés dans la proposition de la Commission.
25. Il découle de ce qui précède que la proposition a pour but principal ou prédominant le renforcement de l'application de certains domaines du droit de l'Union au moyen de règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

---

<sup>22</sup> Pour la définition des "personnes concernées", voir: l'article 3, point 11, de la proposition.

<sup>23</sup> Voir également: l'exposé des motifs, p. 6, qui décrit la proposition comme une "directive d'harmonisation minimale".

### C. Détermination de la base juridique

26. Le Service juridique fait observer qu'il n'existe pas, dans les traités, de base juridique unique conférant à l'Union la compétence pour légiférer spécifiquement sur le renforcement de l'application du droit de l'Union par la protection des lanceurs d'alertes dans plusieurs domaines du droit et de l'action de l'Union<sup>24</sup>. L'approche de la Commission, qui consiste à procéder secteur par secteur, est donc l'approche juridiquement correcte. Comme indiqué au point 2 ci-dessus, le législateur de l'Union a déjà adopté cette approche auparavant en insérant, dans des actes législatifs sectoriels spécifiques, des dispositions particulières relatives à la protection des lanceurs d'alerte, en se fondant sur la base juridique de chacun de ces actes. Dans le cadre de cette approche, le Service juridique considère que la directive poursuit simultanément des objectifs distincts d'égale importance qui sont, en outre, liés de façon indissociable. En particulier, la directive vise, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la proposition, à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans chacun des domaines spécifiques énumérés, ce renforcement constituant, dans chaque cas, un objectif distinct.
27. Cependant, comme expliqué ci-dessous, le Service juridique considère également qu'un certain nombre des bases juridiques sectorielles proposées par la Commission sont inutiles et que certaines bases juridiques prévoient des procédures incompatibles et devront donc être adoptées dans un acte séparé (dans la plupart des cas par une scission de la proposition).

---

<sup>24</sup> Il convient de souligner qu'il existe dans les traités certaines dispositions obligeant les États membres à veiller à ce que le droit de l'Union soit correctement appliqué. Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du TUE, "*[l]es États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union*" (deuxième alinéa). En outre, l'article 197, paragraphe 1, du TFUE dispose que "*[l]a mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun*", et il contient une base juridique habilitant le législateur de l'Union à adopter des mesures pour soutenir la capacité administrative des États membres. De surcroît, l'article 291, paragraphe 1, du TFUE prévoit que "*[l]es États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union*".

28. L'un des principales bases juridiques que la Commission a proposées est l'article 114 du TFUE<sup>25</sup>. Selon une jurisprudence constante de la Cour, une mesure adoptée sur le fondement de l'article 114 du TFUE:

*"doit, d'une part, comporter des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et, d'autre part, avoir pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur"*<sup>26</sup>.

*"(...) les mesures visées par ladite disposition sont destinées à améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur et doivent effectivement avoir cet objet, en contribuant à l'élimination d'entraves à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation des services ou encore à la suppression de distorsions de concurrence".*

*"(...) si le recours à l'article 95 CE [l'actuel article 114 du TFUE] comme base juridique est possible en vue de prévenir l'apparition d'obstacles futurs aux échanges résultant de l'évolution hétérogène des législations nationales, l'apparition de tels obstacles doit être vraisemblable et la mesure en cause doit avoir pour objet leur prévention"*<sup>27</sup>.

29. La proposition de la Commission contient des termes qui justifient le recours à l'article 114 du TFUE comme principale base juridique. En particulier, le considérant 4 de la proposition fait référence à la fragmentation de la protection des lanceurs d'alerte dans la législation des États membres et à son inégalité d'un secteur à l'autre. En outre, le considérant 6 mentionne les distorsions de concurrence, et le considérant 10 évoque des retombées possibles au-delà des frontières nationales en ce qui concerne les crimes environnementaux. Il est également fait référence au fonctionnement efficace du marché intérieur et/ou à l'article 114 du TFUE dans les considérants relatif à la santé publique et à la protection des consommateurs (considérant 13), à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel ainsi qu'à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (considérant 14) et dans le considérant 81.

---

<sup>25</sup> Voir le considérant 81 de la proposition de la Commission.

<sup>26</sup> Arrêt du 22 janvier 2014, Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-270/12, EU:C:2014:18, point 100.

<sup>27</sup> Arrêt du 10 décembre 2002, The Queen/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 60. Voir également l'arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement européen et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 84.

30. Néanmoins, pour les motifs exposés ci-dessous, l'article 114 du TFUE ne constituerait pas une base juridique suffisante pour l'ensemble de la proposition. En particulier, l'article 114 du TFUE ne peut pas être utilisé pour renforcer l'application du droit de l'Union sans lien direct avec le marché intérieur, ni lorsqu'il existe une base juridique plus spécifique dans les traités. En outre, l'article 114 du TFUE prévoit le recours à la procédure législative ordinaire, ce qui crée des incompatibilités avec d'autres bases juridiques citées par la Commission.

Matières visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a)

31. En ce qui concerne la première catégorie de matières, visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), le Service juridique estime que les mesures destinées à renforcer l'application des actes de l'Union énumérés à l'annexe et portant sur les domaines sectoriels ci-après peuvent être fondées sur l'article 114 du TFUE: la passation de marchés publics<sup>28</sup>; les services financiers, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme<sup>29</sup>; la sécurité des produits<sup>30</sup>; la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale<sup>31</sup>; la protection des consommateurs<sup>32</sup> ainsi que la protection de la vie privée et des données personnelles, et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information<sup>33</sup>.
32. Cependant, il convient de retirer un acte cité à l'annexe qui concerne la "sécurité des produits": le règlement (UE) n° 258/2012 relatif à la fabrication et au trafic illicites d'armes à feu, mentionné à l'annexe, partie I C 2 iii), destiné à mettre en œuvre le protocole des Nations unies sur les armes à feu. Ce règlement ne peut pas être inclus car il se rapporte à un acte législatif relevant de l'article 207, paragraphe 2, du TFUE relatif à la politique commerciale commune, qui autorise l'adoption de mesure législatives par la seule voie de règlements, et non de directives. Si le législateur de l'Union souhaite adopter des règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte en rapport avec cet acte de l'Union, il devra adopter à cette fin un règlement distinct fondé sur l'article 207, paragraphe 2, du TFUE (en scindant la proposition).

---

<sup>28</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) i).

<sup>29</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) ii).

<sup>30</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) iii).

<sup>31</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) vii).

<sup>32</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) ix).

<sup>33</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) x).

33. En outre, un certain nombre de matières énumérées dans la première catégorie ne peuvent pas être couvertes au titre de l'article 114 du TFUE en raison du fait que le renforcement de l'application du droit de l'Union dans ces domaines poursuit un objectif juridique sectoriel distinct, qui requiert une base juridique propre.
34. L'un de ces matières est la santé publique, qui est liée à des actes de l'Union existants fondés uniquement sur l'article 168, paragraphe 4, du TFUE<sup>34</sup>. Ces actes visent exclusivement à protéger la santé humaine et ne présentent pas de lien suffisant avec l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur. Pour que ces actes puissent être couverts, une base juridique distincte assortie d'une justification appropriée sera nécessaire. L'objectif consistant à renforcer l'application du droit de l'Union dans le domaine de la santé publique doit être considéré comme un objectif séparé de la directive, qui justifie le recours à l'article 168, paragraphe 4, du TFUE comme base juridique distincte et est lié de façon indissociable aux autres objectifs recensés dans le présent avis.
35. En ce qui concerne les actes liés au secteur de la santé publique énumérés dans la partie I, point H, de l'annexe, seuls ceux qui sont fondés sur une disposition autorisant l'harmonisation peuvent être couverts par la directive proposée. Cela signifie que les actes adoptés sur le fondement de l'article 168, paragraphe 4, du TFUE peuvent figurer sur la liste, mais pas les actes fondés sur l'article 168, paragraphe 5, du TFUE, car cette dernière disposition autorise l'Union à adopter des mesures d'encouragement tout en excluant explicitement l'harmonisation. Il s'ensuit que la décision n° 1082/2013/UE relative aux menaces transfrontières graves sur la santé, citée dans la partie I, point H 3, ne peut pas être incluse, puisqu'elle a été adoptée sur le fondement de l'article 168, paragraphe 5, du TFUE<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Voir, notamment, les actes de l'UE mentionnés dans la partie I, point H 1.

<sup>35</sup> La Commission a déjà reconnu oralement, au sein du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes", qu'il s'agissait d'une erreur et a accepté que la mention de cet acte soit retirée de l'annexe.

36. Le deuxième domaine d'action relevant de la première catégorie concerne les actes relatifs à la politique commune des transports de l'UE qui, selon le TFUE et la jurisprudence de la Cour de justice, présente des caractéristiques distinctes et requiert une base juridique séparée en matière de transports<sup>36</sup>. Par conséquent, les infractions aux actes de l'Union énumérés à l'annexe qui relèvent du domaine de la sécurité des transports<sup>37</sup> ne peuvent pas être couvertes par l'article 114 du TFUE. L'inclusion des infractions aux actes relevant de ce domaine requiert une base juridique correspondante séparée (les articles 91 et 100 du TFUE), distincte de la base juridique relative au marché intérieur.
37. En outre, l'article 114 du TFUE ne peut pas être utilisé en rapport avec les actes de l'Union figurant à l'annexe qui visent à protéger le bien-être des animaux<sup>38</sup>. Actuellement, les actes en question sont, pour nombre d'entre eux, fondés uniquement sur l'article 43, paragraphe 2, du TFUE (agriculture et pêche) et ne semblent avoir aucun lien direct avec le marché intérieur. L'objectif consistant à renforcer l'application du droit de l'Union dans le domaine du bien-être des animaux doit être considéré comme un objectif séparé de la directive, qui justifie le recours à l'article 43, paragraphe 2, du TFUE et est lié de façon indissociable aux autres objectifs recensés dans le présent avis.

---

<sup>36</sup> Voir l'article 58, paragraphe 1, l'article 91 et l'article 207, paragraphe 5, du TFUE; l'arrêt du 28 novembre 1978, Schumalla, 97/78, EU:C:1978:211, point 4; l'arrêt du 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt et Stapf, C-248/95 et C-249/95, EU:C:1997:377, point 23; l'arrêt du 12 mai 2011, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, EU:C:2011:290, point 34; l'arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 80; ; l'arrêt du 12 mars 2002, Omega Airs e.a., C-27/00 et C-122/00, EU:C:2002:161, point 63; l'arrêt du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, C-440/05, EU:C:2007:625, point 58; l'arrêt du 22 décembre 2010, Yellow Cab Verkehrsbetriebs, C-338/09, EU:C:2010:814, point 30; l'arrêt du 9 septembre 2004, Espagne et Finlande/Parlement européen et Conseil, C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, points 29 et suivants.

<sup>37</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) iv), et les actes énumérés dans la partie I, point D, et dans la partie II, point B, de l'annexe.

<sup>38</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) vii), et partie I, point G 4, de l'annexe.

38. Dans le même ordre d'idées, le Service juridique considère que le renforcement de l'application du droit de l'Union relatif à la protection de l'environnement ne présente, lui non plus, aucun lien juridique manifeste avec le fonctionnement du marché intérieur<sup>39</sup>. En tout état de cause, le lien avec le marché intérieur est inexistant en ce qui concerne les mesures énumérées à l'annexe qui visent, pour l'essentiel, à mettre en œuvre la politique environnementale internationale de l'UE<sup>40</sup>. Pour ce secteur, il faudra ajouter l'article 192, paragraphe 1, du TFUE en tant que base juridique distincte, accompagnée d'une justification juridique séparée. L'objectif consistant à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union visant à protéger l'environnement doit être considéré comme un objectif séparé de la directive, qui justifie le recours à l'article 192, paragraphe 1, du TFUE comme base juridique distincte et est lié de façon indissociable aux autres objectifs recensés dans le présent avis.
39. Toutes les bases juridiques mentionnées jusqu'ici (l'article 43, paragraphe 2, les articles 91, 100 et 114, l'article 168, paragraphe 4, et l'article 192, paragraphe 1, du TFUE) sont juridiquement compatibles, puisqu'elles prévoient toutes le recours à la procédure législative ordinaire.

---

<sup>39</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) v), et la partie I, point E, ainsi que la partie II, point C, de l'annexe.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, le règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 60), mentionné dans la partie I, point E vii). Ce règlement est actuellement fondé sur l'article 192, paragraphe 1, et l'article 207 du TFUE. De même, la directive 2013/30/UE, mentionnée dans la partie II, point C i), n'a qu'un objectif environnemental.

40. L'observation formulée ci-dessus ne s'applique pas aux actes de l'Euratom<sup>41</sup> dans le domaine de la sûreté nucléaire mentionné à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), et dans la partie correspondante de l'annexe, qui cite cinq actes<sup>42</sup>. Ces actes ont été adoptés au titre de l'article 31 du traité Euratom, lequel établit une procédure spécifique qui sort du cadre du TFUE et n'est pas de nature législative<sup>43</sup>. En outre, cette procédure Euratom requiert que la Commission consulte des experts en matière de santé publique désignés par le comité scientifique et technique institué en vertu du traité Euratom ainsi que le Comité économique et social, et qu'elle transmette leurs avis au Conseil<sup>44</sup>. Le Conseil ne saurait remédier à la situation, puisque le comité scientifique et technique visé à l'article 31 du traité Euratom est rattaché à la Commission.

---

<sup>41</sup> Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO C 327 du 26.10.2012, p. 1).

<sup>42</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a) vi), et la partie I, point F, de l'annexe.

<sup>43</sup> L'article 31 du traité Euratom est libellé comme suit: *"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"*.

<sup>44</sup> L'article 134 du traité Euratom dispose ce qui suit: *"1. Il est institué auprès de la Commission un comité scientifique et technique de caractère consultatif. Le comité est obligatoirement consulté dans les cas prévus au présent traité. Il peut être consulté dans tous les cas où la Commission le juge opportun. 2. Le comité est composé de quarante-deux membres, nommés par le Conseil après consultation de la Commission. Les membres du comité sont nommés à titre personnel pour une durée de cinq ans. Leurs fonctions sont renouvelables. Ils ne peuvent être liés par aucun mandat impératif. Le comité scientifique et technique désigne chaque année parmi ses membres son président et son bureau"* (soulignement ajouté).

41. Par ailleurs, il convient de souligner que l'article 31 du traité Euratom prévoit une procédure non législative. Le Service juridique a déjà eu l'occasion d'expliquer pourquoi il convient de ne pas combiner des bases juridiques législatives et des bases juridiques non législative dans un seul et même acte de l'Union. Les raisons ont trait aux règles divergentes en matière de publicité et de transmission obligatoire des projets d'actes législatifs aux parlements nationaux; à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et au rôle des parlements nationaux; aux règles divergentes relatives à la transparence des sessions du Conseil et aux critères déterminant la capacité pour agir en vue de faire contrôler la légalité des actes de l'Union, qui varient toutes en fonction de la nature législative ou non législative de l'acte<sup>45</sup>.
42. Cela signifie que, pour l'adoption de règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte en rapport avec les actes Euratom relevant du domaine de la "sûreté nucléaire", il faudra un acte de l'Union distinct conformément à l'article 31 du traité Euratom, qui imposera à la Commission de transmettre au Conseil les avis requis obtenus auprès du comité scientifique et technique et du Comité économique et social.

---

<sup>45</sup> Pour de plus amples détails, voir: le document 9303/13 du Conseil, avis du Service juridique du 6 mai 2013, points 28 à 39; voir également le document 6138/11 du Conseil, avis du Service juridique du 9 février 2011, points 20 et 23, dans lequel il a été jugé que les actes hybrides combinant une mesure législative (article 352 du TFUE) et une mesure d'exécution (article 291 du TFUE) ne sont pas compatibles avec les traités.

Matières visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point b)

43. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point b), de la proposition porte sur le renforcement de l'application du droit de l'Union dans les domaines du droit de la concurrence et des aides d'État. Cet objectif sectoriel ne peut être fondé ni sur l'article 114 du TFUE ni sur aucune autre des bases juridiques sectorielles retenues jusqu'à présent. La raison en est que les bases juridiques pour l'adoption de mesures dans ces domaines - les articles 103 et 109 du TFUE -, même si elles sont liées au marché intérieur, correspondent à des procédures non législatives. Comme indiqué ci-dessus, le Service juridique a déjà expliqué pourquoi, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il convient d'éviter l'utilisation concomitante d'actes législatifs et d'actes non législatifs<sup>46</sup>.

Matières visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point c)

44. La disposition proposée est libellée comme suit:

*"les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, au sens de l'article 325 du TFUE, et telles que précisées notamment dans la directive (UE) 2017/1371 et le règlement (UE, Euratom) 883/2013".*

45. L'article 114 du TFUE ne peut pas être utilisé pour couvrir les infractions aux mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'Union. Ces infractions ne peuvent non plus être couvertes par aucune autre base juridique sectorielle retenue jusqu'à présent. Cette mesure devra donc avoir sa propre base juridique (l'article 325, paragraphe 4, du TFUE). L'objectif consistant à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union visant à protéger les intérêts financiers de l'Union au sens de l'article 325 du TFUE doit être considéré comme un objectif séparé de la directive qui est lié de façon indissociable aux autres objectifs mentionnés précédemment. Comme cette base juridique est compatible avec les autres bases juridiques mentionnées ci-dessus, qui se réfèrent également à la procédure législative ordinaire, l'article 325 du TFUE peut être ajouté à ces autres bases juridiques.

---

<sup>46</sup> Les trois institutions devront procéder à un échange de vues sur la modification de la base juridique. Voir le point 25 de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil de l'Union européenne et la Commission "Mieux légiférer" du 13 avril 2016 (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1): "S'il est envisagé de procéder à une modification de la base juridique entraînant le passage de la procédure législative ordinaire à une procédure législative spéciale ou à une procédure non législative, les trois institutions procéderont à un échange de vues sur la question".

46. Il convient toutefois de supprimer la référence à la directive (UE) 2017/1371. Cette directive a été adoptée sur le fondement de l'article 83, paragraphe 2, du TFUE, introduit par le traité de Lisbonne, pour permettre à l'Union de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale au moyen de "*règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions*" dans un domaine d'action déterminé de l'Union, lorsqu'un tel rapprochement "*s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation*"<sup>47</sup>. Par conséquent, l'objectif de la base juridique que constitue l'article 83, paragraphe 2, du TFUE est de soutenir, au moyen de dispositions législatives en matière pénale, d'autres politiques de l'Union. Plus précisément, la directive (UE) 2017/1371 soutient le règlement (UE, Euratom) n° 833/2013, tout en portant sur un objet plus étroit. Il n'est pas nécessaire de faire référence à la directive (UE) 2017/1371 à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point c)<sup>48</sup>.
47. Enfin, contrairement aux actes Euratom relatifs à la sûreté nucléaire, le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ne pose aucun problème d'incompatibilité. En effet, l'article 106 *bis* du traité Euratom<sup>49</sup> rend l'article 325 du TFUE applicable au traité Euratom. L'article 106 *bis* du traité Euratom devrait néanmoins être ajouté comme base juridique.

---

<sup>47</sup> Voir le document 15309/12 du Conseil, avis du Service juridique du 22 octobre 2012, points 6 et 7.

<sup>48</sup> Il convient de rappeler également que l'article 83, paragraphe 2, du TFUE relève de la troisième partie, titre V, du TFUE et déclenche l'application des protocoles n° 21 et 22 sur la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. En outre, l'article 83, paragraphe 3, du TFUE accorde à un membre du Conseil qui estime qu'un projet de directive porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale le droit de demander que le Conseil européen soit saisi dudit projet, ce qui suspend la procédure législative ordinaire. Inversement, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concernée, ils peuvent procéder à cette coopération.

<sup>49</sup> L'article 106 *bis* du traité Euratom est libellé comme suit: "*1. L'article 7, les articles 13 à 19, l'article 48, paragraphes 2 à 5, et les articles 49 et 50, du traité sur l'Union européenne, l'article 15, les articles 223 à 236, les articles 237 à 244, l'article 245, les articles 246 à 270, les articles 272, 273 et 274, les articles 277 à 281, les articles 285 à 304, les articles 310 à 320, les articles 322 à 325 et les articles 336, 342 et 344, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le protocole sur les dispositions transitoires, s'appliquent au présent traité*".

Matières visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point d)

48. Le Service juridique fait observer que l'article 114 du TFUE ne peut pas être utilisé pour assurer le renforcement de l'application du droit de l'Union visant à intensifier la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales des entreprises, qui doit être fondé sur l'article 115 du TFUE<sup>50</sup>. La base juridique pour la législation ou la proposition de législation de l'Union qui est visée implicitement à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point d), et explicitement dans les notes de bas de pages relatives au considérant 17 de la proposition de la Commission, est la procédure prévue à l'article 113 et/ou à l'article 115 du TFUE. Ces deux articles prévoient une procédure législative spéciale qui requiert l'unanimité au sein du Conseil et la consultation du Parlement européen. Le domaine en question (visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point d)), devra donc être retiré du projet de proposition dans le cadre d'une scission et traité en parallèle, puisqu'il n'est pas possible de combiner dans un seul et même acte de l'UE une procédure législative ordinaire et une procédure législative spéciale qui requiert l'unanimité<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Voir également l'avis du Service juridique du 11 novembre 2016, document 14384/16 du Conseil.

<sup>51</sup> Voir l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (dioxyde de titane), C-300/89, EU:C:1991:244, points 17 à 21. La Cour a jugé que la "procédure de codécision" (et la "procédure de coopération" qui l'a précédée) que prévoyait l'ancien article 251 du traité CE était incompatible avec une base juridique exigeant l'unanimité au sein du Conseil. Voir également: la note d'information du Service juridique adressée au Coreper concernant l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-130/10, Parlement/Conseil: document 15826/12 du Conseil, point 9.

#### **IV. CONCLUSIONS**

49. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Service juridique du Conseil est d'avis que:

- 1) la directive proposée requiert les bases juridiques suivantes: l'article 43, paragraphe 2, les articles 91, 100, 114, l'article 168, paragraphe 4, l'article 192, paragraphe 1, et l'article 325 du TFUE, en combinaison avec l'article 106 *bis* du traité Euratom; ces bases juridiques peuvent couvrir tous les secteurs du droit de l'Union visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, points a) et c), de la proposition de la Commission, à l'exception de la sûreté nucléaire;
- 2) il faudra prévoir, au moyen d'une scission, des actes séparés, dotés chacun d'une base juridique distincte, pour les secteurs et actes de l'Union ci-après, dont l'examen pourra être mené parallèlement à celui de la proposition de directive et qui pourront être traités comme un tout:
  - a) pour les actes de l'Union relatifs à la sûreté nucléaire, visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), vi), de la proposition de la Commission, un acte séparé devra être fondé sur la procédure non législative spécifique prévue à l'article 31 du traité Euratom;
  - b) pour les actes de l'Union relatifs au droit de la concurrence et aux aides d'État, visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point b), de la proposition de la Commission, un acte séparé devra être fondé sur la procédure non législative prévue aux articles 103 et 109 du TFUE;
  - c) pour les règles de l'impôt sur les sociétés ou pour le renforcement des mesures visant à lutter contre les dispositifs destinés à obtenir un avantage fiscal, visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point c), un acte séparé devra être fondé sur la procédure législative spéciale prévue à l'article 115 du TFUE;
  - d) pour le règlement (UE) n° 258/2012 (armes à feu), visé dans la partie I, point C 2 iii), de l'annexe de la proposition de la Commission, un acte séparé devra être adopté sous la forme d'un règlement relevant de l'article 207, paragraphe 2, du TFUE;

- 3) les références aux actes de l'Union ci-après devront être supprimées:
- a) la référence à la directive (UE) 2017/1371, qui figure à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point c), de la proposition de la Commission;
  - b) la référence à la décision n° 1082/2013/UE, qui figure dans la partie I, point H 3, de l'annexe et porte sur les menaces transfrontières graves pour la santé.
-