

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 septembre 2005 *

Dans l'affaire C-176/03,

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

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

partie requérante,

soutenue par:

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

partie intervenante,

* Langue de procédure: le français.

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

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

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^{me} K. Sztranc, administrateur,

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

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

rend le présent

Arrêt

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

Le cadre juridique et les antécédents du litige

- 2 Le 27 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté, à l'initiative du Royaume de Danemark, la décision-cadre.

- 3 Fondée sur le titre VI du traité sur l'Union européenne, notamment les articles 29 UE, 31, sous e), UE ainsi que 34, paragraphe 2, sous b), UE, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Nice, la décision-cadre constitue, ainsi qu'il ressort de ses trois premiers considérants, l'instrument par lequel l'Union européenne entend réagir de façon concertée à l'augmentation préoccupante des infractions commises au détriment de l'environnement.

- 4 La décision-cadre définit un certain nombre d'infractions à l'environnement, pour lesquelles les États membres sont invités à prévoir des sanctions de nature pénale.

- 5 Ainsi, aux termes de l'article 2 de la décision-cadre, intitulé «Infractions commises intentionnellement»:

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

- a) le rejet, l'émission ou l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent la mort ou de graves lésions à des personnes;

- b) le rejet, l'émission ou l'introduction illicites d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, qui causent ou sont susceptibles de causer leur détérioration durable ou substantielle ou la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à des monuments protégés, à d'autres objets protégés, à des biens, à des animaux ou à des végétaux;

- c) l'élimination, le traitement, le stockage, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de déchets, notamment de déchets dangereux, qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou de causer des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;

- d) l'exploitation illicite d'une usine dans laquelle une activité dangereuse est exercée et qui cause ou est susceptible de causer à l'extérieur de cette usine la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;

- e) la fabrication, le traitement, le stockage, l'utilisation, le transport, l'exportation ou l'importation illicites de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou des dommages substantiels à la qualité de l'air, du sol, des eaux, à des animaux ou à des végétaux;

- f) la possession, la capture, la dégradation, la mise à mort ou le commerce illicites d'espèces animales et végétales protégées ou de parties de celles-ci, du moins lorsqu'elles sont définies par la législation nationale comme étant menacées d'extinction;

g) le commerce illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone,

lorsqu'ils sont commis intentionnellement.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

Sur le recours

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

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

Argumentation des parties

- 18 La Commission conteste le choix par le Conseil de l'article 34 UE, en liaison avec les articles 29 UE et 31, sous e), UE, comme base juridique des articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre. Elle estime que la finalité et le contenu de celle-ci relèvent des compétences communautaires dans le domaine de l'environnement, telles qu'énoncées aux articles 3, paragraphe 1, sous l), CE et 174 CE à 176 CE.
- 19 Sans pour autant revendiquer pour le législateur communautaire une compétence générale en matière pénale, la Commission considère que ce dernier est compétent, au titre de l'article 175 CE, pour imposer aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales en cas d'infraction à la réglementation communautaire en matière de protection de l'environnement, dès lors qu'il estime que c'est un moyen nécessaire pour garantir l'effectivité de cette réglementation. L'harmonisation des législations pénales nationales, en particulier des éléments constitutifs des infractions commises au détriment de l'environnement et passibles de sanctions pénales, serait conçue comme un outil au service de la politique communautaire en question.
- 20 La Commission reconnaît qu'il n'y a pas de précédent en la matière. Elle invoque toutefois, à l'appui de sa thèse, la jurisprudence de la Cour relative au devoir de loyauté ainsi qu'aux principes d'effectivité et d'équivalence (voir, notamment, arrêts du 2 février 1977, Amsterdam Bulb, 50/76, Rec. p. 137, point 33, et du 8 juillet 1999,

Nunes et de Matos, C-186/98, Rec. p. I-4883, points 12 et 14, ainsi que ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, Rec. p. I-3365, point 17).

- 21 De même, plusieurs règlements adoptés dans le domaine de la politique de la pêche ou des transports feraient obligation aux États membres d'agir par la voie pénale ou apporteraient des limites aux types de sanctions que ces derniers peuvent instituer. La Commission mentionne, en particulier, deux actes communautaires qui prévoiraient l'obligation pour les États membres d'instaurer des sanctions de nature nécessairement pénale, même si cette qualification n'a pas été expressément utilisée [voir article 14 de la directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L 166, p. 77), et articles 1^{er} à 3 de la directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328, p. 17)].
- 22 En outre, la Commission fait valoir que la décision-cadre doit, en tout état de cause, être annulée partiellement au motif que ses articles 5, paragraphe 2, 6 et 7 laissent aux États membres la liberté de prévoir également des sanctions autres que pénales, voire de choisir entre les sanctions pénales et d'autres sanctions, ce qui relèverait incontestablement de la compétence communautaire.
- 23 Toutefois, la Commission ne soutient pas que l'ensemble de la décision-cadre aurait dû faire l'objet d'une directive. Elle ne conteste pas, en particulier, que le titre VI du traité sur l'Union européenne constitue la base juridique adéquate pour les dispositions de cette décision traitant de la compétence juridictionnelle, de l'extradition et des poursuites engagées à l'encontre des auteurs d'infractions. Toutefois, étant donné que ces dispositions ne sauraient avoir d'existence autonome, elle serait tenue de demander l'annulation de la décision-cadre dans son ensemble.

- 24 Par ailleurs, la Commission soulève un grief tiré du détournement de procédure. À cet égard, elle s'appuie sur les cinquième et septième considérants de la décision-cadre, lesquels font ressortir que le choix d'un instrument relevant du titre VI du traité résulterait de considérations d'opportunité, la proposition de directive n'ayant pas réuni la majorité requise pour son adoption en raison du refus d'une majorité d'États membres de reconnaître à la Communauté la compétence nécessaire pour imposer aux États membres de prévoir des sanctions pénales en matière d'infractions commises au détriment de l'environnement.
- 25 Le Parlement fait sienne l'argumentation de la Commission. Il estime plus particulièrement que le Conseil a opéré une confusion entre la compétence pour adopter la proposition de directive, détenue par la Communauté, et une compétence, non réclamée par cette dernière, pour l'adoption de la décision-cadre dans son ensemble. Les éléments que le Conseil invoque à l'appui de sa thèse seraient, en réalité, des considérations d'opportunité quant au choix d'imposer ou non uniquement des sanctions pénales, considérations qui auraient dû avoir leur place dans la procédure législative, sur le fondement des articles 175 CE et 251 CE.
- 26 Le Conseil et les États membres qui sont intervenus au présent litige autres que le Royaume des Pays-Bas font valoir que, en l'état actuel du droit, la Communauté ne dispose pas de la compétence pour obliger les États membres à sanctionner pénalement les comportements visés par la décision-cadre.
- 27 Non seulement il n'existerait, à cet égard, aucune attribution expresse de compétence, mais, compte tenu de l'importance considérable du droit pénal pour la souveraineté des États membres, il ne saurait être admis que cette compétence ait pu être implicitement transférée à la Communauté à l'occasion de l'attribution de compétences matérielles spécifiques, telles que celles exercées au titre de l'article 175 CE.

- 28 Les articles 135 CE et 280 CE, qui réservent explicitement l'application du droit pénal national et l'administration de la justice aux États membres, confirmeraient cette interprétation.
- 29 Celle-ci serait encore confortée par le fait que le traité sur l'Union européenne consacre un titre spécifique à la coopération judiciaire en matière pénale [voir articles 29 UE, 30 UE et 31, sous e), UE], qui conférerait expressément à l'Union européenne une compétence en matière pénale, en particulier en ce qui concerne la détermination des éléments constitutifs des infractions et des sanctions applicables. La position de la Commission serait dès lors paradoxale puisqu'elle reviendrait, d'une part, à considérer que les auteurs des traités sur l'Union européenne et CE ont entendu conférer implicitement à la Communauté une compétence pénale et, d'autre part, à ignorer que les mêmes auteurs ont expressément confié à l'Union européenne une telle compétence.
- 30 Aucun des arrêts ou des textes de droit dérivé auxquels la Commission se réfère ne serait de nature à corroborer sa thèse.
- 31 D'une part, la Cour n'aurait jamais contraint les États membres à adopter des sanctions pénales. Selon sa jurisprudence, il appartiendrait, certes, à ces derniers de veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires, la sanction devant, par ailleurs, avoir un caractère effectif, dissuasif et proportionné à l'infraction; en outre, les autorités nationales devraient procéder, à l'égard des violations du droit communautaire, avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en œuvre des législations nationales correspondantes (voir, notamment, arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce, 68/88, Rec. p. 2965, points 24 et 25). Toutefois, la Cour n'aurait ni explicitement ni implicitement jugé que la Communauté a compétence pour harmoniser les règles pénales applicables dans les États membres. Elle aurait, au contraire, considéré que le choix des sanctions incombe à ces derniers.

- 32 D'autre part, la pratique législative serait conforme à cette conception. Les différents actes de droit dérivé reprendraient la formule traditionnelle selon laquelle il convient de prévoir des «sanctions effectives, proportionnées et dissuasives» (voir, par exemple, article 3 de la directive 2002/90), sans cependant remettre en cause la liberté des États membres de choisir entre la voie administrative et la voie pénale. Lorsqu'il est arrivé au législateur communautaire, au demeurant à de rares occasions, de préciser que les États membres engageront des poursuites pénales ou administratives, il se serait borné à expliciter le choix qui en tout état de cause s'offrait à eux.
- 33 En outre, chaque fois que la Commission a proposé au Conseil l'adoption d'un acte communautaire ayant des incidences en matière pénale, cette dernière institution aurait disjoint la partie pénale de cet acte pour renvoyer celle-ci à une décision-cadre [voir règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO L 139, p. 1), qui a dû être complété par la décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil, du 29 mai 2000, visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux-monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (JO L 140, p. 1); voir également directive 2002/90, complétée par la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328, p. 1)].
- 34 En l'occurrence, eu égard tant à sa finalité qu'à son contenu, la décision-cadre concernerait l'harmonisation du droit pénal. Le seul fait qu'elle tend à combattre les infractions au détriment de l'environnement ne serait pas de nature à fonder la compétence de la Communauté. En réalité, cette décision compléterait le droit communautaire en matière de protection de l'environnement.
- 35 En outre, quant au grief tiré du détournement de pouvoir, le Conseil estime qu'il repose sur une lecture erronée des considérants de la décision-cadre.

- 36 S'agissant du Royaume des Pays-Bas, tout en soutenant les conclusions du Conseil, il défend une position un peu plus nuancée que celle de ce dernier. Il estime que, dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées par le traité CE, la Communauté peut obliger les États membres à prévoir la possibilité de sanctionner pénalement certains agissements au niveau national, à condition que la sanction soit indissociablement liée aux dispositions communautaires matérielles et qu'il puisse être effectivement démontré qu'une telle politique répressive est nécessaire à la réalisation des objectifs dudit traité dans le domaine concerné (voir arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission, C-240/90, Rec. p. I-5383). Tel pourrait être le cas si l'application d'une règle d'harmonisation fondée, par exemple, sur l'article 175 CE nécessitait des sanctions pénales.
- 37 En revanche, s'il découle du contenu et de la nature de la mesure envisagée qu'elle tend essentiellement à harmoniser, de manière générale, des dispositions pénales et que le régime de sanctions n'est pas indissociablement lié au domaine du droit communautaire concerné, les articles 29 UE, 31, sous e), UE et 34, paragraphe 2, sous b), UE constitueraient le fondement juridique correct de cette mesure. Or, tel serait le cas en l'espèce. En effet, il ressortirait de la finalité et du contenu de la décision-cadre que celle-ci tend, de façon générale, à assurer une harmonisation de dispositions pénales dans les États membres. Le fait que des normes adoptées en vertu du traité CE peuvent être concernées ne serait pas déterminant.

Appréciation de la Cour

- 38 En vertu de l'article 47 UE, aucune des dispositions du traité CE ne saurait être affectée par une disposition du traité sur l'Union européenne. Cette même exigence figure également au premier alinéa de l'article 29 UE, qui introduit le titre VI de ce dernier traité.

- 39 Il incombe à la Cour de veiller à ce que les actes dont le Conseil prétend qu'ils relèvent dudit titre VI n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté (voir arrêt du 12 mai 1998, Commission/Conseil, C-170/96, Rec. p. I-2763, point 16).
- 40 Il convient donc de vérifier si les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre n'affectent pas la compétence que détient la Communauté en vertu de l'article 175 CE en ce qu'ils auraient pu, ainsi que le soutient la Commission, être adoptés sur le fondement de cette dernière disposition.
- 41 À cet égard, il est constant que la protection de l'environnement constitue un des objectifs essentiels de la Communauté (voir arrêts du 7 février 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, point 13; du 20 septembre 1988, Commission/Danemark, 302/86, Rec. p. 4607, point 8, et du 2 avril 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, point 32). En ce sens, l'article 2 CE énonce que la Communauté a pour mission de promouvoir un «niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» et, à cette fin, l'article 3, paragraphe 1, sous l), CE prévoit la mise en place d'une «politique dans le domaine de l'environnement».
- 42 En outre, aux termes de l'article 6 CE, «[l]es exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté», disposition qui souligne le caractère transversal et fondamental de cet objectif.

- 43 Les articles 174 CE à 176 CE constituent, en principe, le cadre dans lequel la politique communautaire dans le domaine de l'environnement doit être conduite. En particulier, l'article 174, paragraphe 1, CE énumère les objectifs de l'action environnementale de la Communauté et l'article 175 CE définit les procédures à suivre en vue d'atteindre ces objectifs. La compétence de la Communauté est, en général, exercée selon la procédure prévue à l'article 251 CE, après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Toutefois, en ce qui concerne certains domaines visés à l'article 175, paragraphe 2, CE, le Conseil décide seul en statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement ainsi que des deux organes susmentionnés.
- 44 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, les mesures visées aux trois tirets de l'article 175, paragraphe 2, premier alinéa, CE impliquent toutes une intervention des institutions communautaires dans des domaines tels que la politique fiscale, la politique de l'énergie ou la politique d'aménagement du territoire, dans lesquels, en dehors de la politique communautaire de l'environnement, soit la Communauté ne dispose pas de compétence législative, soit l'unanimité au sein du Conseil est requise (arrêt du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 54).
- 45 Par ailleurs il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10, et du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, point 30).
- 46 En ce qui concerne la finalité de la décision-cadre, il ressort tant de son intitulé que de ses trois premiers considérants que celle-ci poursuit un objectif de protection de

l'environnement. Préoccupé «par l'augmentation des infractions au détriment de l'environnement et par leurs effets qui s'étendent de plus en plus souvent au-delà des frontières des États où ces infractions sont commises», le Conseil, après avoir constaté que celles-ci constituent «une menace pour l'environnement» et «un problème commun aux États membres», a estimé qu'il est nécessaire d'y «apporter une réponse très ferme» et «de façon concertée afin de protéger l'environnement sur le plan pénal».

⁴⁷ Quant au contenu de la décision-cadre, celle-ci dresse, à son article 2, une liste d'agissements particulièrement graves au détriment de l'environnement que les États membres doivent sanctionner pénalement. Il est vrai que les articles 2 à 7 de cette décision comportent une harmonisation partielle des législations pénales des États membres, en particulier s'agissant des éléments constitutifs de différentes infractions pénales commises au détriment de l'environnement. Or, en principe, la législation pénale tout comme les règles de la procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté (voir, en ce sens, arrêts du 11 novembre 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, point 27, et du 16 juin 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, point 19).

⁴⁸ Cette dernière constatation ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement.

- 49 Il convient d'ajouter que, en l'occurrence, si les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre régissent l'incrimination de certains comportements particulièrement graves au détriment de l'environnement, ils laissent le choix aux États membres des sanctions pénales applicables, lesquelles doivent cependant, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la même décision, être effectives, proportionnées et dissuasives.
- 50 Le Conseil ne conteste pas que, parmi les agissements énumérés à l'article 2 de la décision-cadre, figurent des infractions à de nombreux actes communautaires, lesquels ont été recensés à l'annexe de la proposition de directive. Par ailleurs, il résulte des trois premiers considérants de cette décision que le Conseil a estimé que les sanctions pénales étaient indispensables pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement.
- 51 Il résulte de ce qui précède que, en raison tant de leur finalité que de leur contenu, les articles 1^{er} à 7 de la décision-cadre ont pour objet principal la protection de l'environnement et auraient pu valablement être adoptés sur le fondement de l'article 175 CE.
- 52 La circonstance que les articles 135 CE et 280, paragraphe 4, CE réservent, dans les domaines respectivement de la coopération douanière et de la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de la Communauté, l'application du droit pénal national et l'administration de la justice aux États membres n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion. En effet, il ne saurait être déduit de ces dispositions que, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'environnement, toute harmonisation pénale, même aussi limitée que celle résultant de la décision-cadre, doit être écartée quand bien même elle serait nécessaire pour garantir l'effectivité du droit communautaire.

- 53 Dans ces conditions, la décision-cadre, en empiétant sur les compétences que l'article 175 CE attribue à la Communauté, méconnaît dans son ensemble, en raison de son indivisibilité, l'article 47 UE.
- 54 Il n'y a pas lieu, dès lors, d'examiner l'argument de la Commission selon lequel la décision-cadre devrait, en tout état de cause, être annulée partiellement dans la mesure où ses articles 5, paragraphe 2, 6 et 7 laissent aux États membres la liberté de prévoir également des sanctions autres que pénales, voire de choisir entre les sanctions pénales et d'autres sanctions, ce qui relèverait incontestablement de la compétence communautaire.
- 55 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu d'annuler la décision-cadre.

Sur les dépens

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

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

- 1) **La décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, est annulée.**

- 2) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**

- 3) **Le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que le Parlement européen supportent leurs propres dépens.**

Signatures.