

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

6 mai 2014 (*)

«Recours en annulation – Directive 2011/82/UE – Échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière – Choix de la base juridique – Article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE – Article 91 TFUE – Maintien des effets de la directive en cas d'annulation»

Dans l'affaire C-43/12,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 27 janvier 2012,

Commission européenne, représentée par MM. T. van Rijn et R. Troosters, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par MM. F. Drexler et A. Troupiotis ainsi que par M^{me} K. Zejdová, en qualité d'agents,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. J. Monteiro et M^{me} E. Karlsson, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenus par:

Royaume de Belgique, représenté par MM. J.-C. Halleux, T. Materne, en qualité d'agents, assistés de M^{es} S. Rodrigues et F. Libert, avocats,

Irlande, représentée par M^{me} E. Creedon, en qualité d'agent, assistée de M. N. Travers, BL,

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér ainsi que par M^{mes} K. Szijjártó et K. Molnár, en qualité d'agents,

République de Pologne, représentée par MM. B. Majczyna et M. Szpunar, en qualité d'agents,

République slovaque, représentée par M^{me} B. Ricziová, en qualité d'agent,

Royaume de Suède, représenté par M^{mes} A. Falk et C. Stege, en qualité d'agents,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{mes} C. Murrell et S. Behzadi-Spencer, en qualité d'agents, assistées de MM. J. Maurici et J. Holmes, barristers,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano (rapporteur), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M. Safjan, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader, M. D. Šváby, M^{me} M. Berger et M. C. Vajda, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 juin 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 septembre 2013,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour, d'une part, d'annuler la directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière (JO L 288, p. 1), et, d'autre part, dans le cas où elle annulerait cette directive, d'indiquer que les effets de celle-ci sont considérés comme définitifs.

Le cadre juridique

Le traité FUE

- 2 L'article 87 TFUE, qui fait partie du chapitre 5, relatif à la «Coopération policière», du titre V, intitulé «L'espace de liberté, de sécurité et de justice», de la troisième partie du traité FUE, est libellé comme suit:

«1. L'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire peuvent établir des mesures portant sur:

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes;

[...]»

- 3 L'article 91, paragraphe 1, TFUE, qui fait partie du titre VI, intitulé «Les transports», de la troisième partie de ce traité, prévoit:

«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:

[...]

- c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;
- d) toutes autres dispositions utiles.»

La directive 2011/82

- 4 Les considérants 1, 6, 7, 8, 22, 23 et 26 de la directive 2011/82 sont libellés comme suit:

«(1) L'amélioration de la sécurité routière est un objectif central de la politique des transports de l'Union. L'Union met en œuvre une politique visant à améliorer la sécurité routière afin de réduire le nombre de tués et de blessés ainsi que les dégâts matériels. Un des éléments importants de cette politique est l'application cohérente de sanctions pour les infractions routières commises dans l'Union qui menacent gravement la sécurité routière.

[...]

(6) Afin d'améliorer la sécurité routière dans l'ensemble de l'Union et de garantir l'égalité de traitement entre les conducteurs, que les contrevenants soient résidents ou non-résidents, la mise en œuvre des sanctions devrait être facilitée quel que soit l'État membre d'immatriculation du véhicule. À cet effet, un système d'échange d'informations transfrontalier devrait être créé pour certaines infractions déterminées en matière de sécurité routière, qu'elles soient de nature administrative ou pénale au regard de la loi de l'État membre concerné, ce qui permettrait à l'État membre de l'infraction d'accéder aux données relatives à l'immatriculation des véhicules de l'État membre d'immatriculation.

(7) Une meilleure efficacité de l'échange transfrontalier des données relatives à l'immatriculation des véhicules, qui devrait faciliter l'identification des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction en matière de sécurité routière, est susceptible d'accentuer l'effet dissuasif et d'inciter à la prudence les conducteurs de véhicules immatriculés dans un État membre différent de l'État membre de l'infraction, ce qui permettrait de réduire le nombre de victimes d'accidents sur les routes.

(8) Les infractions en matière de sécurité routière couvertes par la présente directive ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans les États membres. Certains États membres les qualifient, dans leur droit national, d'infractions administratives alors que d'autres les considèrent comme des infractions pénales. La présente directive devrait être applicable quelle que soit la qualification de ces infractions par le droit national.

[...]

- (22) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, ces États membres ne participent pas à l'adoption de la présente directive et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.
- (23) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (26) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir assurer un niveau élevé de protection pour tous les usagers de la route dans l'Union en facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière commises dans un autre État membre que celui où le véhicule en cause a été immatriculé, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc en raison de la dimension et des effets de l'action être mieux réalisé au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. [...]

5 L'article premier de la directive 2011/82, intitulé «Objectif», prévoit:

«La présente directive vise à assurer un niveau élevé de protection de tous les usagers de la route dans l'Union en facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière et, partant, l'application des sanctions, lorsque lesdites infractions ont été commises dans un État membre autre que celui où le véhicule a été immatriculé.»

6 L'article 2 de cette directive, intitulé «Champ d'application», dispose:

«La présente directive s'applique aux infractions en matière de sécurité routière énumérées ci-après:

- a) excès de vitesse;
- b) non-port de la ceinture de sécurité;
- c) franchissement d'un feu rouge;
- d) conduite en état d'ébriété;
- e) conduite sous l'influence de drogues;
- f) non-port du casque;
- g) circulation sur une voie interdite;

- h) usage illicite d'un téléphone portable ou de tout autre équipement de communication en conduisant un véhicule.»
- 7 Les articles 4 et 5 de ladite directive règlent la procédure d'échange d'informations entre les États membres ainsi que la notification des infractions concernées.
- 8 Selon l'article 12, paragraphe 1, de la même directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 7 novembre 2013.

Les faits à l'origine du litige

- 9 Le 19 mars 2008, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil une proposition de directive visant, en substance, à faciliter l'échange d'informations concernant certaines infractions routières ainsi que l'exécution transfrontalière des sanctions liées à celles-ci. Cette proposition avait comme base juridique l'article 71, paragraphe 1, sous c), CE, dont les dispositions ont été reprises à l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE.
- 10 Le 25 octobre 2011, le Parlement et le Conseil ont adopté la directive 2011/82, en retenant toutefois comme base juridique de celle-ci l'article 87, paragraphe 2, TFUE.
- 11 Une déclaration de la Commission concernant la base juridique de ladite directive a été publiée à la suite du texte de cette dernière (JO 2011, L 288, p. 15). Cette déclaration se lit comme suit:

«La Commission note que le projet de remplacement de la base juridique proposée par la Commission, à savoir l'article 91, paragraphe 1, point c), du TFUE, par l'article 87, paragraphe 2, du TFUE recueille l'assentiment du Conseil comme du Parlement européen. Même si la Commission partage le point de vue des co-législateurs quant à l'importance que revêt la poursuite des objectifs de la directive proposée en matière d'amélioration de la sécurité routière, elle estime néanmoins que, d'un point de vue juridique et institutionnel, l'article 87, paragraphe 2, du TFUE ne constitue pas la base juridique appropriée et se réserve par conséquent le droit d'utiliser tous les moyens de droit dont elle dispose.»

- 12 Estimant que ladite directive avait été adoptée sur une base juridique erronée et qu'elle aurait dû être fondée sur l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE, la Commission a introduit le présent recours.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 13 La Commission conclut à ce que la Cour:
- annule la directive 2011/82;
 - indique que les effets de cette directive sont considérés comme définitifs;
 - condamne le Parlement et le Conseil aux dépens.

- 14 Le Parlement conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.
- 15 Le Conseil demande à la Cour:
- à titre principal, de rejeter le recours comme dénué de fondement;
 - à titre subsidiaire, d'indiquer que les effets de la directive 2011/82 sont maintenus pendant une période de six mois, et
 - de condamner la Commission aux dépens.
- 16 Par ordonnance du président de la Cour du 13 juin 2012, d'une part, l'Irlande, la République de Pologne, la République slovaque et le Royaume de Suède ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Parlement et du Conseil et, d'autre part, le Royaume de Belgique, la Hongrie et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

Argumentation des parties

- 17 La Commission demande l'annulation de la directive 2011/82 au motif que celle-ci, en ce qu'elle est fondée sur l'article 87, paragraphe 2, TFUE, aurait été adoptée sur une base juridique erronée. Cette disposition, qui vise la coopération policière entre les services compétents dans les domaines de la prévention ou de la détection des «infractions pénales» et des enquêtes en la matière, ne pourrait être retenue comme base juridique que pour les mesures portant spécifiquement sur la prévention ou la détection des «infractions pénales». Ainsi, il ne pourrait être déduit du seul caractère punitif de la notion d'«infraction» ou du but répressif poursuivi par celle-ci, que cette notion puisse automatiquement être assimilée à celle d'infraction «pénale», au sens de l'article 87 TFUE.
- 18 Certes, dans le contexte des droits fondamentaux reconnus par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, notamment à l'article 6 de celle-ci, la notion de matière «pénale» aurait nécessairement une «portée matérielle», plus large, susceptible de couvrir des infractions d'une nature autre, telles que les infractions de nature administrative. En revanche, dans le contexte spécifique des chapitres 4 et 5 du titre V de la troisième partie du traité FUE, cette notion fixerait les limites en matière d'adoption de mesures législatives et devrait donc être définie au regard de la compétence dont dispose l'Union pour agir dans le domaine pénal. Par conséquent, compte tenu, d'une part, de la systématique du titre V de la troisième partie du traité FUE et, d'autre part, des implications institutionnelles découlant du choix de l'article 87 TFUE comme base juridique d'un acte législatif, il conviendrait de se référer à un concept plus «formel» d'infraction pénale.
- 19 Cela étant, la Commission considère que tant le but que le contenu de la directive 2011/82 relèvent du domaine de la politique des transports et, en particulier, de l'article

91 TFUE, lequel aurait dû, par conséquent, être retenu comme base juridique de cette directive.

- 20 En effet, en mettant en place un mécanisme d'échange d'informations entre États membres en ce qui concerne les infractions en matière de sécurité routière, que celles-ci soient de nature administrative ou de nature pénale, la directive 2011/82 aurait pour objectif d'améliorer la sécurité routière. Quant à son contenu, cette directive se limiterait à organiser un échange d'informations au regard de certains comportements en matière de sécurité routière, sans procéder à aucune harmonisation de ces comportements et, surtout, sans obliger les États membres à faire relever lesdits comportements du domaine pénal.
- 21 Dans l'hypothèse où la Cour déciderait d'annuler la directive 2011/82, la Commission demande néanmoins que, en vertu de l'article 264 TFUE, les effets de celle-ci soient, en raison d'exigences de sécurité juridique, maintenus et considérés comme définitifs.
- 22 D'un avis contraire, même s'ils invoquent des argumentations partiellement différentes, le Parlement et le Conseil ainsi que le Royaume de Belgique, l'Irlande, la Hongrie, la République de Pologne, la République slovaque, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni font valoir que l'article 87, paragraphe 2, TFUE constituait bien la base juridique appropriée aux fins de l'adoption de la directive 2011/82.
- 23 Le Parlement soutient que le recours à l'article 87, paragraphe 2, TFUE pour fonder l'adoption d'un acte de l'Union ne saurait être limité aux seules hypothèses dans lesquelles est en cause l'adoption de mesures relevant de la notion de «matière pénale», dès lors que le chapitre 5 du titre V de la troisième partie du traité FUE, relatif à la «Coopération policière», dans lequel cette disposition s'insère, ne comporte aucune indication ou précision en ce sens. En tout état de cause, l'application de ladite disposition ne saurait être exclue sur la base de la thèse défendue par la Commission, laquelle se fonde à tort sur une interprétation trop restrictive de cette notion.
- 24 Cela étant, le Parlement, soutenu à cet égard par la plupart des États membres intervenants, considère que, dans la mesure où la directive 2011/82 poursuit, à titre principal, l'objectif d'instaurer un système d'échange d'informations et seulement indirectement des finalités tenant à la sécurité routière, cette directive n'aurait pu être fondée sur l'article 91 TFUE.
- 25 Le Conseil fait valoir que la directive 2011/82 prévoit des règles relatives à l'exécution de sanctions relatives à certaines infractions en matière de sécurité routière. Or, si ces infractions peuvent être de nature administrative ou de nature pénale, selon le système juridique de chaque État membre, la procédure d'exécution de ces sanctions devrait être considérée comme relevant, dans tous les cas, de la catégorie des règles de procédure pénale. Toutefois, la question de savoir ce qui relève ou non de la «matière pénale» devrait être interprétée de manière autonome dans le droit de l'Union, indépendamment de l'organisation interne de chaque État membre et de la terminologie nationale correspondante.
- 26 À cet égard, le Conseil précise que devraient être considérées comme «pénales» au sens du traité FUE, et notamment du titre V de la troisième partie de celui-ci, toutes les normes qui ont pour objectif de défendre les biens juridiques traditionnellement

défendus par le droit pénal, à savoir, notamment, la vie et l'intégrité physique ainsi que l'intégrité morale des personnes, et la propriété. Dans ce cadre, des dispositions, telles que celles de la directive 2011/82, ayant pour but l'amélioration de la sécurité routière par la voie de la répression des comportements considérés comme dangereux, relèveraient nécessairement de la matière «pénale» et ne sauraient être classifiées comme étant des normes visant la sécurité routière, au sens de l'article 91 TFUE.

- 27 Cette directive relèverait donc entièrement des objectifs visés à l'article 87, paragraphe 2, TFUE. En effet, en premier lieu, même si l'amélioration de la sécurité routière relève, selon le Conseil, de la politique des transports, la mesure envisagée viserait concrètement à faciliter la détection des auteurs d'infractions transfrontalières en matière de sécurité routière. En deuxième lieu, ladite directive aurait bien pour objet la collecte d'informations relatives à des infractions en vue de faciliter leur répression, mesures pour lesquelles l'Union serait compétente en vertu de l'article 87 TFUE. En troisième lieu, la référence à «toutes les autorités compétentes» faite à l'article 87, paragraphe 1, TFUE confirmerait qu'il est indifférent, aux fins de la détermination de l'applicabilité de cet article, que les services impliqués aient, dans chaque État membre concerné, un caractère administratif ou un caractère pénal.
- 28 Dans l'hypothèse où la Cour déciderait d'annuler la directive 2011/82, le Conseil, soutenu notamment par l'Irlande, la République slovaque, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni, demande, à titre subsidiaire, le maintien des effets de celle-ci pendant une période de six mois, afin qu'un texte soit de nouveau présenté en vue d'une négociation sur le fondement de l'article 91 TFUE. À cet égard, l'Irlande et le Royaume-Uni précisent néanmoins que l'éventuel maintien des effets de cette directive jusqu'à l'adoption d'un nouveau texte sur une base juridique différente devrait concerner non pas les États membres qui sont en droit de se prévaloir des protocoles n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que n° 22 sur la position du Danemark, annexés au traité UE et au traité FUE, mais uniquement ceux qui sont déjà liés par ladite directive.

Appréciation de la Cour

- 29 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte (arrêts Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, point 45 et jurisprudence citée, ainsi que Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 42 et jurisprudence citée).
- 30 Si l'examen de l'acte concerné démontre que celui-ci 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, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante (arrêt Commission/Conseil, C-137/12, EU:C:2013:675, point 53 et jurisprudence citée).
- 31 En vue d'apprécier le bien-fondé du présent recours, il convient, dès lors, d'examiner la finalité ainsi que le contenu de la directive 2011/82, afin de déterminer si celle-ci a pu valablement être adoptée, comme le font valoir le Conseil et le Parlement, sur le

fondement de l'article 87, paragraphe 2, TFUE, en lieu et place de l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE, invoqué par la Commission comme base juridique appropriée.

- 32 En l'occurrence, s'agissant de la finalité de la directive 2011/82, l'article 1^{er} de cette dernière, intitulé «Objectif» et reprenant la formulation du considérant 26 de celle-ci, énonce expressément que cette directive «vise à assurer un niveau élevé de protection de tous les usagers de la route dans l'Union en facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière».
- 33 Ainsi qu'il ressort des considérants 1 et 6 de ladite directive, un tel objectif d'amélioration de la sécurité routière dans l'ensemble de l'Union doit être poursuivi précisément par la création d'un système d'échange transfrontalier de données relatives à l'immatriculation des véhicules, afin de faciliter l'identification des personnes ayant commis certaines infractions déterminées en matière de sécurité routière, que ces dernières soient de nature administrative ou de nature pénale au regard de la loi de l'État membre concerné.
- 34 Comme l'indique le considérant 2 de la directive 2011/82, celle-ci repose sur le constat du législateur de l'Union selon lequel les sanctions financières afférentes à certaines infractions routières restent souvent inappliquées lorsque ces infractions sont commises dans un autre État membre que celui dans lequel le véhicule a été immatriculé.
- 35 Dans ce contexte, un tel système d'échange d'informations, comme le précise le considérant 7 de la directive 2011/82, est susceptible d'accentuer l'effet dissuasif en matière d'infractions routières et d'inciter à la prudence les conducteurs de véhicules immatriculés dans un État membre différent de l'État membre où l'infraction a été commise, ce qui permettrait de réduire le nombre de victimes d'accidents sur les routes.
- 36 Il résulte clairement de ce qui précède que l'objectif principal ou prépondérant de la directive 2011/82 est l'amélioration de la sécurité routière, qui, comme l'énonce le considérant 1 de cette directive, constitue un objectif central de la politique des transports de l'Union.
- 37 En effet, s'il est certes vrai que ladite directive met en place un système d'échange transfrontalier d'informations relatives à des infractions en matière de sécurité routière, il n'en demeure pas moins que ce système est instauré précisément afin que l'Union puisse poursuivre l'objectif consistant à améliorer la sécurité routière.
- 38 S'agissant du contenu de la directive 2011/82, il convient, tout d'abord, de relever que celle-ci établit une procédure d'échange d'informations entre États membres, relative à huit infractions déterminées en matière de sécurité routière, énumérées à son article 2 et définies à son article 3, à savoir l'excès de vitesse, le non-port de la ceinture de sécurité, le franchissement d'un feu rouge, la conduite en état d'ébriété, la conduite sous l'influence de drogues, le non-port du casque, la circulation sur une voie interdite et l'usage illicite d'un téléphone portable ou de tout autre équipement de communication en conduisant un véhicule.
- 39 S'agissant, ensuite, du déroulement de la procédure d'échange d'informations, celui-ci est régi par l'article 4 de la directive 2011/82. Le paragraphe 1 de cet article prévoit que

les États membres permettent aux points de contact nationaux des autres États membres d'accéder à leurs données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules et d'y effectuer des requêtes automatisées concernant les données relatives aux véhicules et à leurs propriétaires ou détenteurs. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa, de cette directive, l'État membre où l'infraction a été commise utilise les données obtenues aux fins de déterminer la personne responsable d'infractions en matière de sécurité routière visées par ladite directive.

- 40 Lorsque le propriétaire ou le détenteur du véhicule ou toute autre personne soupçonnée d'avoir commis une telle infraction en matière de sécurité routière a été identifié, il appartient à l'État membre sur le territoire duquel cette infraction a été commise de décider d'engager ou non des poursuites. À cette fin, l'article 5 de la directive 2011/82 définit les modalités selon lesquelles l'infraction relevée doit être notifiée à la personne concernée et prévoit l'envoi d'une lettre, rédigée de préférence dans la langue utilisée dans le document d'immatriculation, contenant toutes les informations pertinentes, notamment, la nature de l'infraction en matière de sécurité routière, le lieu, la date et l'heure de l'infraction, le titre des textes de droit national qui ont été violés et la sanction ainsi que, lorsqu'il y a lieu, des informations sur l'appareil utilisé pour détecter l'infraction.
- 41 Enfin, l'article 11 de la directive 2011/82 prévoit que, au plus tard le 7 novembre 2016, la Commission remettra au Parlement et au Conseil, en vue d'une éventuelle révision, un rapport sur l'application de cette directive par les États membres. Ce rapport portera notamment sur l'évaluation de l'efficacité de ladite directive quant à la réduction du nombre de victimes sur les routes de l'Union, sur la possibilité pour la Commission d'élaborer des lignes directrices en matière de sécurité routière au niveau de l'Union, dans le cadre de la politique commune des transports, afin d'assurer une plus grande convergence au niveau de l'application des règles de circulation routière par les États membres, et sur la possibilité d'harmoniser, le cas échéant, les règles de circulation routière.
- 42 L'examen du contenu des dispositions de la directive 2011/82 qui précède confirme que le système d'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres, établi par cette directive, constitue l'instrument au moyen duquel celle-ci poursuit l'objectif d'amélioration de la sécurité routière évoqué aux points 32 à 43 du présent arrêt et permet à l'Union de réaliser cet objectif.
- 43 Or, il importe de préciser que la Cour a déjà jugé que des mesures visant à améliorer la sécurité routière relèvent de la politique des transports et peuvent dès lors être adoptées sur le fondement de l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE, en ce qu'elles relèvent de la notion de «mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports», au sens de cette disposition (voir arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil, C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, point 30).
- 44 Il convient, par conséquent de conclure que, dès lors que, par ses finalités et son contenu, la directive 2011/82 constitue une mesure permettant d'améliorer la sécurité des transports, au sens de l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE, elle aurait dû être adoptée sur la base de cette disposition.

- 45 L'analyse qui précède n'est pas infirmée par l'argumentation du Conseil et du Parlement selon laquelle l'article 87, paragraphe 2, TFUE pouvait valablement fonder l'adoption de la directive 2011/82.
- 46 En effet, cette disposition doit être interprétée dans le contexte dans lequel elle s'insère, à savoir, en premier lieu, le chapitre 5, intitulé «Coopération policière», du titre V de la troisième partie du traité FUE.
- 47 Or, s'il est certes vrai que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la coopération policière se caractérise par un champ d'application plus large que celui qui découlait de l'article 30 UE, il n'en demeure pas moins que, ainsi que le prévoit l'article 87, paragraphe 1, TFUE, cette coopération continue à intéresser, à l'instar de ce que prévoyait l'article 30, paragraphe 1, sous a), UE, les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans «les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière».
- 48 En second lieu, l'article 87, paragraphe 2, TFUE doit être compris à la lumière des «Dispositions générales» faisant l'objet du chapitre 1 du titre V de la troisième partie du traité FUE et, notamment, de l'article 67 TFUE, qui ouvre ce chapitre en prévoyant, à son paragraphe 2, que l'Union «assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures» et, à son paragraphe 3, qu'elle «œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales».
- 49 Dans ces conditions, il y a lieu de constater qu'une mesure telle que la directive 2011/82, eu égard à sa finalité et à son contenu, décrits aux points 32 à 43 du présent arrêt, ne se rattache pas directement aux objectifs mentionnés au point précédent du présent arrêt.
- 50 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de considérer que la directive 2011/82 n'a pu être valablement adoptée sur la base de l'article 87, paragraphe 2, TFUE.
- 51 Partant, le recours étant fondé, il y a lieu d'annuler la directive 2011/82.

Sur la limitation des effets de l'annulation

- 52 La Commission et le Conseil demandent à la Cour de maintenir, dans le cas où elle annulerait la directive attaquée, les effets de cette dernière. À cet égard, si le Conseil considère qu'un délai de six mois devrait suffire aux fins de l'adoption d'une nouvelle directive, la Commission a demandé, lors de l'audience de plaidoirie, que les effets de l'acte annulé soient maintenus pendant une période plus longue.

- 53 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.
- 54 En l'espèce, il y a lieu d'admettre que, compte tenu de l'importance que revêt la poursuite des objectifs visés par la directive 2011/82 en matière d'amélioration de la sécurité routière, l'annulation de celle-ci sans que ses effets soient maintenus serait susceptible d'avoir des conséquences négatives sur la réalisation de la politique de l'Union dans le domaine des transports.
- 55 En outre, il importe de tenir compte de ce que le délai prévu à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive, pour la mise en vigueur, par les États membres, des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci, est venu à échéance le 7 novembre 2013.
- 56 Dans ces circonstances, d'importants motifs de sécurité juridique justifient que la Cour maintienne les effets de ladite directive jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder douze mois à compter de la date du prononcé du présent arrêt, d'une nouvelle directive fondée sur la base juridique appropriée, à savoir l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE.

Sur les dépens

- 57 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, 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 Parlement et du Conseil et ces derniers ayant succombé en leur moyen, il convient de les condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement, le Royaume de Belgique, l'Irlande, la Hongrie, la République de Pologne, la République slovaque, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni supporteront leurs propres dépens.

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

- 1) La directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, est annulée.**
- 2) Les effets de la directive 2011/82 sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder douze mois à compter de la date du prononcé du présent arrêt, d'une nouvelle directive fondée sur la base juridique appropriée, à savoir l'article 91, paragraphe 1, sous c), TFUE.**
- 3) Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sont condamnés aux dépens.**
- 4) Le Royaume de Belgique, l'Irlande, la Hongrie, la République de Pologne, la République slovaque, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.**