

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

6 mai 2008 (*)

«Recours en annulation – Politique commune dans le domaine de l’asile – Directive 2005/85/CE – Procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres – Pays d’origine sûrs – Pays tiers européens sûrs – Listes communes minimales – Procédure d’adoption et de modification des listes communes minimales – Article 67, paragraphes 1 et 5, premier tiret, CE – Incompétence»

Dans l’affaire C-133/06,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l’article 230, premier alinéa, CE, introduit le 8 mars 2006,

Parlement européen, représenté par MM. H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić et K. Bradley, en qualité d’agents,

partie requérante,

soutenu par:

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} C. O’Reilly ainsi que par MM. P. Van Nuffel et J.-F. Pasquier, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par M^{mes} M. Simm et M. Balta ainsi que par M. G. Maganza, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenu par:

République française, représentée par MM. G. de Bergues et J.-C. Niollet, en qualité d’agents,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano et L. Bay Larsen (rapporteur), présidents de chambre, M. J. N. Cunha Rodrigues, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,

greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 juin 2007,
ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 septembre 2007,
rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Parlement européen demande, à titre principal, l'annulation des articles 29, paragraphes 1 et 2, et 36, paragraphe 3, de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13, ci-après les «dispositions attaquées»), et, à titre subsidiaire, l'annulation de cette directive dans son intégralité.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 25 juillet 2006, la Commission des Communautés européennes et la République française ont été autorisées à intervenir au soutien des conclusions, respectivement, du Parlement et du Conseil de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Les dispositions pertinentes du traité CE

3 L'article 63, premier alinéa, CE, figurant sous le titre IV du traité intitulé «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes», prévoit:

«Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67 [CE], arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam:

1) des mesures relatives à l'asile [...], dans les domaines suivants:

[...]

d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres;

2) des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans les domaines suivants:

a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale;

[...]]»

4 L'article 67 CE, tel que modifié par le traité de Nice, dispose:

«1. Pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen.

2. Après cette période de cinq ans:

- le Conseil statue sur des propositions de la Commission; la Commission examine toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil;
- le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 251 [CE] applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice.

[...]

5. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil arrête selon la procédure visée à l'article 251 [CE]:

- les mesures prévues à l'article 63, point 1), et point 2) sous a), [CE,] pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement et conformément au paragraphe 1 du présent article une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières;

[...]»

Le droit dérivé antérieur à la directive 2005/85

5 Sur la base de l'article 63, premier alinéa, point 1, respectivement sous a) et b), CE, ont été adoptés le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 50, p. 1), et la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO L 31, p. 18).

6 Sur le fondement de l'article 63, premier alinéa, points 1, sous c), 2, sous a), et 3, sous a), CE, a été adoptée la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12).

7 Sur la base de l'article 67, paragraphe 2, second tiret, CE, a été adoptée la décision 2004/927/CE du Conseil, du 22 décembre 2004, visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité (JO L 396, p. 45).

8 L'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette décision dispose:

«À compter du 1^{er} janvier 2005, le Conseil statue selon la procédure définie à l'article 251 [CE] pour l'adoption des mesures visées à l'article 63, point 2), sous b), et point 3), sous b), [CE].»

9 Le quatrième considérant de la même décision souligne que celle-ci n'affecte pas les dispositions de l'article 67, paragraphe 5, CE.

La directive 2005/85

10 La directive 2005/85 a été adoptée sur la base, notamment, de l'article 63, premier alinéa, point 1, sous d), CE.

11 Aux termes de son article 1^{er}, ladite directive a pour objet d'établir des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

12 Les dix-septième et dix-huitième considérants de la même directive précisent:

«(17) Un aspect essentiel pour l'appréciation du bien-fondé d'une demande d'asile est la sécurité du demandeur dans son pays d'origine. Lorsqu'un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr, les États membres devraient pouvoir le désigner comme tel et présumer qu'un demandeur donné y est en sécurité, sauf si celui-ci présente des éléments sérieux en sens contraire.

(18) Compte tenu du degré d'harmonisation atteint en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, il conviendrait d'établir des critères communs permettant de désigner des pays tiers comme pays d'origine sûrs.»

13 S'agissant des pays d'origine sûrs, le dix-neuvième considérant de la directive 2005/85 énonce:

«Lorsque le Conseil s'est assuré que les critères précités sont respectés en ce qui concerne un pays d'origine donné et qu'il a en conséquence inscrit ledit pays sur la liste commune minimale des pays d'origine sûrs qui sera adoptée conformément à la présente directive, les États membres devraient être tenus d'examiner les demandes introduites par des ressortissants dudit pays [...] en se fondant sur la présomption réfutable de la sécurité dudit pays. Au vu de l'importance politique que revêt la désignation des pays d'origine sûrs, et plus particulièrement des incidences d'une évaluation de la situation des droits de l'homme dans un pays d'origine et des conséquences que cela entraîne pour les politiques de l'Union européenne afférentes aux relations extérieures, le Conseil devrait statuer sur l'établissement de la liste ou les modifications à y apporter, après avoir consulté le Parlement européen.»

14 En ce qui concerne certains pays tiers européens qui observent des normes particulièrement élevées en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés, le vingt-quatrième considérant de ladite directive est libellé comme suit:

«[...] les États membres devraient être autorisés à ne procéder à aucun examen ou à ne pas effectuer d'examen complet pour les demandes d'asile émanant de demandeurs provenant de ces pays tiers européens qui entrent sur leur territoire. Compte tenu des conséquences que peut avoir pour le demandeur un examen qui aurait été limité ou omis, le concept de pays tiers sûr ne devrait être appliqué qu'aux dossiers portant sur des pays tiers dont le Conseil sait qu'ils respectent les normes élevées de sécurité définies dans la présente directive. Le Conseil devrait prendre les décisions en cette matière après avoir consulté le Parlement européen.»

15 L'article 29, paragraphes 1 et 2, de la même directive, intitulé «Liste commune minimale de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs», dispose:

«1. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, adopte une liste commune minimale de pays tiers que les États membres considèrent comme des pays d'origine sûrs conformément à l'annexe II.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, peut modifier la liste commune minimale par l'ajout ou le retrait de pays tiers, conformément à l'annexe II. La Commission examine toute demande du Conseil ou d'un État membre tendant à ce qu'elle soumette une proposition de modification de la liste commune minimale.»

16 L'annexe II de la directive 2005/85, intitulée «Désignation comme pays d'origine sûr aux fins de l'article 29 et de l'article 30, paragraphe 1», définit les critères permettant de désigner un pays comme pays d'origine sûr de la manière suivante:

«Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2004/83/CE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne.

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:

- a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;
- b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne;
- c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève;
- d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.»

17 Aux termes de l'article 36, paragraphes 1 à 3, de la directive 2005/85, intitulé «Le concept de pays tiers européens sûrs»:

«1. Les États membres peuvent prévoir qu'aucun examen, ou aucun examen complet, de la demande d'asile et de la sécurité du demandeur dans son cas particulier, tel que décrit au chapitre II, n'a lieu dans les cas où une autorité compétente a établi, en se fondant sur les faits,

que le demandeur d'asile cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire depuis un pays tiers sûr conformément au paragraphe 2.

2. Un pays tiers ne peut être considéré comme un pays tiers sûr aux fins du paragraphe 1 que:

a) s'il a ratifié la convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions;

b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi;

c) s'il a ratifié la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs, et

d) s'il a été désigné comme tel par le Conseil, conformément au paragraphe 3.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, adopte ou modifie une liste commune de pays tiers considérés comme des pays tiers sûrs aux fins du paragraphe 1.»

18 Le Conseil n'a pas fait application des dispositions attaquées afin d'adopter les deux listes prévues par ces dispositions.

Sur le recours

19 À l'appui de son recours, le Parlement invoque quatre moyens d'annulation, tirés respectivement d'une violation du traité CE résultant de la méconnaissance de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE, de l'incompétence du Conseil pour édicter les dispositions attaquées, d'une violation de l'obligation de motivation de celles-ci et, enfin, du non-respect de l'obligation de coopération loyale.

20 Il convient d'examiner ensemble les deux premiers moyens, ceux-ci étant indissociables ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 11 de ses conclusions.

Sur les deux premiers moyens, tirés d'une violation de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE, ainsi que de l'incompétence du Conseil

Argumentation des parties

21 Le Parlement soutient que, compte tenu de la législation communautaire déjà arrêtée, à savoir le règlement n° 343/2003 ainsi que les directives 2003/9 et 2004/83, l'adoption de la directive 2005/85 a constitué la dernière étape législative pour l'adoption des règles communes et des principes essentiels dont la mise en œuvre est destinée à permettre le passage à la procédure prévue à l'article 251 CE (ci-après la «procédure de codécision»), conformément aux exigences de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE.

22 Dès lors, l'adoption ultérieure de la liste commune minimale des pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs et de la liste commune des pays tiers européens sûrs (ci-après, ensemble, les «listes des pays sûrs») devrait intervenir selon la procédure de codécision.

23 Par les dispositions attaquées, le Conseil aurait donc illégalement mis en œuvre, dans un acte de droit dérivé, des bases juridiques lui permettant de procéder à l'adoption des listes des pays sûrs en appliquant une procédure exigeant seulement la consultation du Parlement.

24 En créant ainsi une base juridique dérivée, le Conseil se serait attribué une «réserve de législation». Or, le traité n'aurait nullement prévu que le Conseil puisse, en dehors des procédures existantes d'adoption des actes normatifs et des actes d'exécution, établir des bases juridiques nouvelles aux fins de l'adoption de dispositions normatives dérivées.

25 Le Parlement estime que l'existence éventuelle d'une pratique du Conseil consistant à établir des bases juridiques dérivées ne saurait servir de justification.

26 En se référant à l'arrêt de la Cour du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855), il soutient que, dans le domaine normatif, le traité s'applique sans qu'il soit possible de procéder à un aménagement des procédures qu'il prévoit.

27 La Commission considère que les bases juridiques dérivées contenues dans les dispositions attaquées sont illégales.

28 Le législateur communautaire ne disposerait pas de la faculté de déterminer la manière dont il exerce ses compétences. Les institutions ne pourraient agir que dans les limites des attributions conférées par les traités, qui seuls déterminent les procédures d'adoption d'actes normatifs.

29 Selon la Commission, les dispositions attaquées ne peuvent être regardées comme des réserves de compétence d'exécution que le Conseil pourrait opérer sur la base de l'article 202, troisième tiret, CE.

30 Les dispositions attaquées constitueraient un double détournement de procédure, en premier lieu, par rapport à la règle de l'unanimité prévue à l'article 63, premier alinéa, point 1, sous d), CE au moment de l'adoption de la directive 2005/85 et, en second lieu, par rapport à la procédure de codécision qui doit se substituer à ladite règle, dès lors qu'aura été adoptée la législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant la politique en matière d'asile.

31 Le Conseil fait valoir que, au contraire, rien dans le traité CE ne s'oppose à ce qu'un acte adopté selon la procédure prévue par la base juridique applicable crée une base juridique dérivée, aux fins, notamment, de l'adoption ultérieure d'un acte normatif dans ce domaine au moyen d'une procédure décisionnelle simplifiée.

32 Selon lui, le recours aux bases juridiques dérivées est une technique législative confirmée, illustrée dans de très nombreux actes communautaires. Le seul enseignement à tirer de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, serait celui selon lequel une base juridique dérivée ne peut aboutir à un alourdissement de la procédure prévue par le traité, ce qui ne serait pas le cas de la procédure instituée par la directive 2005/85.

33 Le Conseil estime que les circonstances de l'espèce appelaient le recours à une base juridique dérivée, sans que l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE s'y opposât.

34 Les instruments que constituent les listes des pays sûrs relèveraient d'un domaine caractérisé tant par les sensibilités politiques marquées des États membres que par la nécessité pratique de réagir rapidement et efficacement à des changements de situation dans les pays tiers concernés. Or, précisément, ces instruments ne pourraient être utilisés d'une manière efficace que si leur adoption et leurs modifications ultérieures interviennent dans le cadre d'une procédure telle que celle instaurée par les dispositions attaquées.

35 Le Conseil conteste la thèse selon laquelle les bases juridiques dérivées contenues dans les dispositions attaquées sont en conflit avec la procédure de codécision prévue à l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE. Cette disposition ne serait applicable qu'à la double condition que l'acte à adopter soit fondé sur l'article 63, premier alinéa, points 1 ou 2, sous a), CE et que le Conseil ait préalablement arrêté une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant la matière.

36 S'agissant de la première de ces conditions, le Conseil observe, en substance, que les listes des pays sûrs seront adoptées non pas sur la base de l'article 63 CE, mais sur le fondement des dispositions attaquées, qui prévoient une procédure plus légère que celle suivie pour l'adoption de l'acte de base. Il ajoute que, dans la mesure où le traité n'imposait, pour l'adoption de la directive 2005/85, qu'une consultation du Parlement, le recours aux dispositions attaquées, qui prévoient le même niveau de participation de ce dernier, semble difficilement critiquable.

37 En ce qui concerne la seconde condition, le Conseil considère que, en se référant à «une législation communautaire», l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE n'impose pas que les règles communes et les principes essentiels soient établis dans un seul acte législatif et à un moment donné. Le passage à la procédure de codécision serait lié à un critère substantiel et non pas à un critère formel ou temporel.

38 Les conditions prévues pour le passage à la procédure de codécision n'étant pas remplies, il ne serait porté atteinte ni aux prérogatives du Parlement ni à l'équilibre institutionnel.

39 La République française fait valoir que l'adoption des listes des pays sûrs relève de la législation communautaire définissant «les règles communes et les principes essentiels» au sens de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE. Par conséquent, même si ces listes doivent être adoptées sur le fondement du traité lui-même et non sur celui des dispositions attaquées, elles ne devraient l'être qu'après une simple consultation du Parlement.

40 S'agissant de la question générale de la possibilité d'un recours à une base juridique dérivée, ledit État membre estime, à l'instar du Conseil, que rien dans le traité ne s'y oppose.

41 Le recours à des bases juridiques dérivées correspondrait à une pratique constante du législateur communautaire. Certes, une simple pratique ne serait pas susceptible de déroger aux règles du traité et ne pourrait dès lors créer un précédent liant les institutions communautaires. Cependant, la jurisprudence révélerait que la Cour n'est pas nécessairement indifférente aux pratiques suivies par ces dernières (arrêt du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement, 230/81, Rec. p. 255, points 48 et 49).

42 Enfin, en ce qui concerne les conditions substantielles d'un recours à des bases juridiques dérivées, elles seraient remplies en l'espèce. En effet, les dispositions attaquées

présenteraient une grande sensibilité politique et impliqueraient la nécessité pratique de réagir rapidement et efficacement à des changements de situation dans des pays tiers.

Appréciation de la Cour

43 Par ses deux premiers moyens, le Parlement soulève, en substance, la question de savoir si le Conseil pouvait légalement prévoir, dans les dispositions attaquées, l'adoption et la modification des listes des pays sûrs à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement.

44 À cet égard, il doit être rappelé que, aux termes de l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, CE, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité (voir arrêt du 23 octobre 2007, C-403/05, Parlement/Commission, non encore publié au Recueil, point 49 et jurisprudence citée).

45 Il convient, en premier lieu, d'observer que le Conseil, lors de l'adoption de la directive 2005/85 selon les modalités prévues à l'article 67, paragraphe 1, CE, avait la possibilité de faire application de l'article 202, troisième tiret, CE aux fins de l'adoption de mesures ne présentant pas un caractère essentiel pour la matière à régler (voir, en ce sens, arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission, C-240/90, Rec. p. I-5383, point 36).

46 Ainsi, il aurait pu, à supposer que les listes des pays sûrs revêtent un tel caractère non essentiel et relèvent d'un cas spécifique, décider de se réserver l'exercice des compétences d'exécution, à condition de motiver sa décision de façon circonstanciée (voir, en ce sens, arrêt du 18 janvier 2005, Commission/Conseil, C-257/01, Rec. p. I-345, point 50).

47 En effet, le Conseil est tenu de dûment justifier, en fonction de la nature et du contenu de l'acte de base à mettre en œuvre, une exception à la règle selon laquelle, dans le système du traité, lorsqu'il y a lieu de prendre, au niveau communautaire, les mesures d'exécution d'un acte de base, c'est à la Commission qu'il incombe normalement d'exercer cette compétence (arrêt Commission/Conseil, précité, point 51).

48 En l'occurrence, le Conseil s'est explicitement référé, au dix-neuvième considérant de la directive 2005/85, à l'importance politique que revêt la désignation des pays d'origine sûrs et, au vingt-quatrième considérant de la même directive, aux conséquences que peut avoir le concept de pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile.

49 Cependant, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 21 de ses conclusions, les motifs exposés auxdits considérants tendent à justifier la consultation du Parlement sur l'établissement des listes des pays sûrs et les modifications à y apporter, mais non à motiver d'une manière suffisante une réserve d'exécution présentant un caractère spécifique pour le Conseil.

50 En outre, dans le présent litige, qui concerne une directive dont les dispositions attaquées réservent au Conseil une compétence qui n'est pas limitée dans le temps, le Conseil n'a fait valoir aucun argument tendant à ce que celles-ci soient requalifiées comme des dispositions sur la base desquelles il se serait réservé d'exercer directement des compétences d'exécution spécifiques. En revanche, lors de l'audience, il a confirmé que lesdites dispositions accordent une compétence législative dérivée au Conseil.

51 Dans ces circonstances, la question d'une éventuelle requalification des dispositions attaquées afin de pouvoir considérer que le Conseil a fait application de l'article 202, troisième tiret, CE, ne se pose pas.

52 Il convient, en second lieu, de constater que, dans le cadre de l'application de l'article 67 CE, les mesures à prendre dans les matières visées à l'article 63, points 1 et 2, sous a), CE sont adoptées selon deux procédures distinctes, prévues à l'article 67 CE, à savoir soit la procédure d'adoption à l'unanimité après consultation du Parlement, soit la procédure de codécision.

53 Les dispositions attaquées instituent une procédure d'adoption desdites mesures à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement, une telle procédure étant différente de celles prévues à l'article 67 CE.

54 Or, il a déjà été jugé que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes (voir arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 38).

55 Seul le traité peut, dans des cas particuliers tels que celui prévu à l'article 67, paragraphe 2, second tiret, CE, habiliter une institution à modifier une procédure décisionnelle qu'il établit.

56 Reconnaître à une institution la possibilité d'établir des bases juridiques dérivées, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou dans celui d'un allègement des modalités d'adoption d'un acte, reviendrait à lui attribuer un pouvoir législatif qui excède ce qui est prévu par le traité.

57 Cela conduirait également à lui permettre de porter atteinte au principe de l'équilibre institutionnel, qui implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres (arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, C-70/88, Rec. p. I-2041, point 22).

58 Le Conseil ne saurait utilement soutenir que la procédure d'adoption prévue par les dispositions attaquées n'est pas en conflit avec la procédure de codécision au motif que les listes des pays sûrs seront adoptées non pas sur la base de l'article 63 CE, mais sur celle desdites dispositions, qui prévoient une procédure plus légère que celle en vertu de laquelle l'acte de base a été adopté. En effet, un tel raisonnement reviendrait à conférer à des dispositions de droit dérivé la primauté sur des dispositions de droit primaire, en l'occurrence l'article 67 CE, dont les paragraphes 1 et 5 doivent s'appliquer successivement dans le respect des conditions qu'ils prévoient à cet effet.

59 L'adoption de bases juridiques dérivées ne saurait non plus être justifiée sur le fondement de considérations liées au caractère politiquement sensible de la matière concernée ou à un souci d'assurer l'efficacité d'une action communautaire.

60 Par ailleurs, l'existence d'une pratique antérieure consistant à établir des bases juridiques dérivées ne saurait être utilement invoquée. En effet, même à la supposer établie, une telle pratique n'est pas susceptible de déroger à des règles du traité et ne peut, dès lors, créer un précédent liant les institutions (voir, en ce sens, arrêts Royaume-Uni/Conseil, précité, point 24, et du 9 novembre 1995, Allemagne/Conseil, C-426/93, Rec. p. I-3723, point 21).

61 Il résulte de ce qui précède que le Conseil, en insérant dans la directive 2005/85 les bases juridiques dérivées constituées par les dispositions attaquées, a violé l'article 67 CE, excédant ainsi les compétences qui lui sont conférées par le traité.

62 Il convient d'ajouter, pour ce qui concerne l'adoption future des listes des pays sûrs ainsi que leurs modifications, qu'il appartient au Conseil d'y procéder en respectant les procédures instaurées par le traité.

63 À cet égard, afin de déterminer si soit l'adoption et la modification des listes des pays sûrs par voie législative, soit la décision éventuelle de procéder à l'application de l'article 202, troisième tiret, CE, sous la forme d'une délégation ou d'une réserve d'exécution, relèvent des paragraphes 1 ou 5 de l'article 67 CE, il y a lieu d'apprécier si, avec l'adoption de la directive 2005/85, le Conseil a arrêté une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant les matières relevant de l'article 63, premier alinéa, points 1 et 2, sous a), CE.

64 En ce qui concerne la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres, l'article 63, premier alinéa, point 1, sous d), CE se borne à prévoir l'adoption de «normes minimales».

65 Ainsi qu'il résulte des points 10 à 17 du présent arrêt, la directive 2005/85 arrête des critères détaillés permettant l'établissement ultérieur des listes des pays sûrs.

66 Il doit, dès lors, être considéré que, par cet acte législatif, le Conseil a arrêté «la législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels» au sens de l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, CE, de sorte que la procédure de codécision est applicable.

67 Au vu de tout ce qui précède, les deux premiers moyens soulevés par le Parlement au soutien de son recours en annulation doivent être accueillis et, en conséquence, il convient d'annuler les dispositions attaquées.

Sur les troisième et quatrième moyens, tirés d'une violation de l'obligation de motivation des dispositions attaquées et du non-respect de l'obligation de coopération loyale

68 Les deux premiers moyens étant fondés, il n'y a pas lieu d'examiner les troisième et quatrième moyens invoqués par le Parlement au soutien de son recours.

Sur les dépens

69 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. Le Parlement ayant conclu à la condamnation du Conseil et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il convient 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) Les articles 29, paragraphes 1 et 2, et 36, paragraphe 3, de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la

procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, sont annulés.

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

3) La République française et la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens.

Signatures

* Langue de procédure: le français.