Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

23 décembre 2015*

«Recours en annulation — Remplacement en cours d'instance de la décision attaquée — Objet du recours — Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Soumission d'une nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle — Cadre juridique applicable à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne — Dispositions transitoires — Consultation du Parlement européen»

Dans l'affaire C-595/14,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 19 décembre 2014,

Parlement européen, représenté par MM. F. Drexler et A. Caiola ainsi que par M^me^ M. Pencheva, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. K. Pleśniak et M^me^ K. Michoel, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen (rapporteur), président de chambre, MM. D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan et M. Vilaras, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

Arrêt

1 Par sa requête, le Parlement européen demande l'annulation de la décision d'exécution 2014/688/UE du Conseil, du 25 septembre 2014, soumettant le 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe), le 3,4-dichloro-N-[[1-(diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921), la 3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV) et la 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine) à des mesures de contrôle (JO L 287, p. 22, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

La décision 2005/387/JAI

2 L'article 1er de la décision 2005/387/JAI du Conseil, du 10 mai 2005, relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles substances psychoactives (JO L 127, p. 32), dispose:

«La présente décision vise à créer un système d'échange rapide d'informations sur les nouvelles substances psychoactives. [...]

La présente décision prévoit, en outre, une évaluation des risques que comportent ces nouvelles substances psychoactives, afin que les mesures de contrôle qui sont applicables aux stupéfiants et aux substances psychotropes dans les États membres puissent également l'être aux nouvelles substances psychoactives.»

3 L'article 6 de cette décision prévoit que le Conseil de l'Union européenne peut demander la rédaction d'un rapport d'évaluation des risques liés à une nouvelle substance psychoactive.

4 Sous le titre «Procédure visant à mettre sous contrôle certaines nouvelles substances psychoactives spécifiques», l'article 8 de ladite décision est rédigé dans les termes suivants:

«1. Dans les six semaines suivant la date de réception du rapport d'évaluation des risques, la Commission présente au Conseil une initiative visant à soumettre la nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle. [...]

2. Si la Commission ne juge pas nécessaire de présenter une initiative visant à soumettre la nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle, cette initiative peut être présentée au Conseil par un ou plusieurs États membres, de préférence dans un délai de six semaines au plus tard à compter de la date à laquelle la Commission a présenté son rapport au Conseil.

3. Le Conseil décide à la majorité qualifiée, sur la base d'une initiative présentée en vertu du paragraphe 1 ou 2, conformément à l'article 34, paragraphe 2, point c), [UE], s'il convient de soumettre la nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle.»

La décision d'exécution (UE) 2015/1875

5 Les considérants 34 et 35 de la décision d'exécution (UE) 2015/1875 du Conseil, du 8 octobre 2015, soumettant le 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe), le 3,4-dichloro-N-[[1-(diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921), la 3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV) et la 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine) à des mesures de contrôle (JO L 275, p. 38), sont libellés comme suit:

«(34) Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 16 avril 2015 dans les affaires jointes C-317/13 et C-679/13 [(EU:C:2015:223)], la Cour de justice de l'Union européenne a estimé qu'avant de mettre en œuvre les décisions fondées sur l'article 8, paragraphe 3, de la décision 2005/387/JAI, le Conseil devrait consulter le Parlement européen. La décision [attaquée] a été adoptée sans cette consultation préalable et, en conséquence, est entachée d'un vice de procédure. Il convient donc de remplacer la décision [attaquée] par la présente décision.

(35) Afin de garantir la continuité des mesures de contrôle dans toute l'Union [...], la présente décision devrait être sans préjudice des obligations qui incombent aux États membres en ce qui concerne le délai fixé pour soumettre ces nouvelles substances psychoactives à des mesures de contrôle et des sanctions pénales dans leur législation nationale, comme le prévoit l'article 2 de la décision [attaquée].»

6 L'article 1er de cette décision prévoit:

«Les nouvelles substances psychoactives suivantes sont soumises à des mesures de contrôle dans toute l'Union:

a) 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe);

b) 3,4-dichloro-N-[[1-(diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921);

c) 3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV);

d) 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine).»

7 L'article 2 de ladite décision dispose:

«La décision [attaquée] est remplacée, sans préjudice des obligations qui incombent aux États membres en ce qui concerne le délai fixé pour soumettre le 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe), le 3,4-dichloro-N-[[1-(diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921), la 3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV) et la 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine) à des mesures de contrôle et des sanctions pénales dans leur législation nationale, comme le prévoit l'article 2 de la décision [attaquée].»

8 Aux termes de l'article 3 de la même décision, celle-ci est entrée en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

La décision attaquée

9 La décision attaquée, qui vise le traité FUE et la décision 2005/387, notamment l'article 8, paragraphe 3, de cette dernière, prévoit, à son article 1er:

«Les nouvelles substances psychoactives suivantes sont soumises à des mesures de contrôle dans toute l'Union:

a) 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe);

b) 3,4-dichloro-N-[[1-diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921);

c) 3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV);

d) 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine).»

10 L'article 2 de cette décision dispose que les États membres prennent, au plus tard le 2 octobre 2015, les mesures nécessaires pour soumettre les substances psychoactives visées à son article 1er aux mesures de contrôle et aux sanctions pénales prévues par leur législation.

Les conclusions des parties

11 Le Parlement demande à la Cour:

— d'annuler la décision attaquée;

— de maintenir les effets de cette décision jusqu'à son remplacement par un nouvel acte, et

— de condamner le Conseil aux dépens.

12 Le Conseil demande à la Cour:

— de constater le non-lieu à statuer dans la présente affaire;

— à titre subsidiaire, de rejeter comme étant non fondé le premier moyen soulevé par le Parlement, et

— au cas où la Cour conclurait à l'annulation de la décision attaquée, de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à son remplacement par un nouvel acte.

Sur le recours

Sur l'objet du recours

Argumentation des parties

13 Le Conseil fait valoir que, dans la mesure où la décision attaquée a été remplacée et abrogée par la décision d'exécution 2015/1875, adoptée après consultation du Parlement et prévoyant la soumission à des mesures de contrôle des mêmes substances psychoactives que celles visées par la décision attaquée, la Cour doit constater le non-lieu à statuer dans la présente affaire.

14 En effet, il résulterait d'une jurisprudence constante de la Cour que l'objet du litige et l'intérêt à agir doivent perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle, ce qui supposerait que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté.

15 Par ailleurs, le Conseil estime que, si la Cour a admis que l'intérêt à agir du requérant peut perdurer lorsque l'illégalité alléguée est susceptible de se reproduire à l'avenir indépendamment des circonstances de l'affaire en cause, tel n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le Conseil a déjà pris les mesures que comporte l'exécution des arrêts Parlement/Conseil (C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223) ainsi que Parlement/Conseil (C-540/13, EU:C:2015:224), et qu'il a fait disparaître de l'ordre juridique de l'Union l'illégalité dont la décision attaquée est entachée.

Appréciation de la Cour

16 Dans la mesure où le Conseil se prévaut de l'abrogation et du remplacement de la décision attaquée par la décision d'exécution 2015/1875, il convient de rappeler que l'abrogation de l'acte attaqué, survenue après l'introduction du recours, n'entraîne pas, à elle seule, l'obligation pour le juge de l'Union de prononcer un non-lieu à statuer pour défaut d'objet ou défaut d'intérêt à agir à la date du prononcé de l'arrêt (arrêt Xeda International et Pace International/Commission C-149/12 P, EU:C:2013:433, point 32 et jurisprudence citée).

17 Néanmoins, ainsi que le relève le Conseil, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'intérêt à agir d'un requérant doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci sous peine d'irrecevabilité. Cet objet du litige doit perdurer, tout comme l'intérêt à agir, jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir, en ce sens, arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, C-239/12 P, EU:C:2013:331, point 61 et jurisprudence citée).

18 La Cour en a déduit qu'il lui appartient, lorsque l'acte attaqué a cessé de produire des effets en cours d'instance, d'apprécier in concreto la persistance de l'intérêt à agir du requérant, en tenant compte, notamment, des conséquences de l'illégalité alléguée et de la nature du préjudice prétendument subi (voir, en ce sens, arrêt Abdulrahim/Conseil et Commission, C-239/12 P, EU:C:2013:331, points 62 et 65).

19 Cependant, il importe de relever que cette solution a été consacrée dans des affaires portant sur des recours dont la recevabilité était subordonnée à la justification d'un intérêt à agir dans le chef du requérant, puisqu'ils avaient été introduits par des personnes physiques ou morales visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

20 Or, le droit de recours du Parlement, prévu à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, à l'instar du droit de recours des États membres prévu à la même disposition, n'est pas subordonné à la justification d'un intérêt à agir (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 37).

21 Dès lors, la décision de la Cour de statuer ou, au contraire, de constater le non-lieu à statuer dans la présente affaire ne saurait logiquement dépendre de la vérification de la persistance d'un intérêt à agir du Parlement après l'adoption de la décision d'exécution 2015/1875.

22 Cela étant, la Cour a pu constater qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur des recours introduits par des États membres lorsque, à la suite de l'annulation ou du retrait de l'acte attaqué, ces États avaient obtenu le résultat visé par leurs recours (voir, en ce sens, ordonnance Allemagne/Commission, C-46/96, EU:C:1997:103, point 6, ainsi que arrêts Italie/Commission, C-372/97, EU:C:2004:234, point 37, et Italie/Commission, C-138/03, C-324/03 et C-431/03, EU:C:2005:714, point 25).

23 En l'espèce, force est de constater que, en tout état de cause, le remplacement de la décision attaquée par la décision d'exécution 2015/1875 a laissé subsister les effets passés de la décision attaquée et n'a donc pas produit des effets équivalents à ceux qu'aurait emportés, en principe, l'annulation de cette décision.

24 Ainsi, il résulte de la lecture combinée des articles 1er et 3 de cette décision d'exécution que l'obligation qu'elle prévoit de soumettre les substances psychoactives concernées à des mesures de contrôle n'a pris effet que le jour suivant sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Il s'ensuit que cette obligation n'est pas de nature à se substituer, en ce qui concerne la période précédant l'entrée en vigueur de ladite décision d'exécution, à l'obligation équivalente prévue par la décision attaquée.

25 De même, s'il découle du considérant 34 et de l'article 2 de la décision d'exécution 2015/1875 que celle-ci a remplacé la décision attaquée, aucun élément de cette décision d'exécution n'indique que ce remplacement aurait un caractère rétroactif.

26 Il ressort, au contraire, du considérant 35 et de l'article 2 de ladite décision d'exécution que celle-ci s'applique «sans préjudice» des obligations résultant de la décision attaquée en ce qui concerne le délai fixé pour soumettre les substances psychoactives en cause à des mesures de contrôle et à des sanctions pénales, à savoir au plus tard le 2 octobre 2015. Il en découle que le Conseil n'a ni entendu remettre en cause la validité de ces obligations, telles qu'elles résultent de la décision attaquée, ni établi de manière rétroactive la validité desdites obligations sur le fondement de la décision d'exécution 2015/1875.

27 Au demeurant, il convient de relever que le Conseil s'est seulement prévalu devant la Cour de l'abrogation et du remplacement de la décision attaquée par la décision d'exécution 2015/1875, sans soutenir que ce remplacement aurait un effet ex tunc équivalent à celui d'une annulation de la décision attaquée.

28 Par conséquent, il apparaît que l'entrée en vigueur de cette décision d'exécution n'a pas fait disparaître l'ensemble des effets de la décision attaquée et, partant, n'a pas entièrement privé de son objet le recours introduit par le Parlement dans la présente affaire.

29 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par la circonstance que le Parlement demande à la Cour, dans l'hypothèse où elle annulerait la décision attaquée, de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à son remplacement par une nouvelle décision, étant donné qu'il incombe à la Cour de statuer sur les conséquences d'une annulation sans être liée par les propositions formulées à cet effet par les parties et que, en tout état de cause, une institution peut valablement chercher à obtenir une déclaration d'illégalité, même dans le cas où les effets de l'acte annulé seraient intégralement maintenus (voir, en ce sens, arrêt Conseil/Parlement, C-284/90, EU:C:1992:154, point 36).

30 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de statuer sur le recours introduit par le Parlement.

Sur le fond

31 Le Parlement invoque deux moyens au soutien de son recours, tirés, respectivement, du choix d'une base juridique abrogée ou illégale et de la violation d'une forme substantielle en raison de l'absence de participation du Parlement à la procédure d'adoption de la décision attaquée.

Sur le second moyen, tiré de la violation d'une forme substantielle

– Argumentation des parties

32 Le Parlement soutient que le fait qu'il n'a pas participé à l'adoption de la décision attaquée constitue la violation d'une forme substantielle.

33 Il relève que cette décision aurait dû être adoptée au moyen de la procédure législative ordinaire, sur la base de l'article 83, paragraphe 1, TFUE, et non dans le cadre d'une procédure à laquelle le Parlement n'a pas été associé.

34 Le Conseil reconnaît que, du fait de l'absence de consultation du Parlement, la procédure suivie pour adopter la décision attaquée n'était pas conforme aux exigences de l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE.

– Appréciation de la Cour

35 Il importe de souligner, à titre liminaire, que la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par les règles applicables du droit de l'Union constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné (arrêts Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 63, ainsi que Parlement/Conseil, C-540/13, EU:C:2015:224, point 53 et jurisprudence citée).

36 Il est donc nécessaire, en vue de statuer sur le second moyen invoqué par le Parlement à l'appui de son recours, de déterminer si le Parlement devait être consulté avant l'adoption de la décision attaquée.

37 Il convient de rappeler, à cet égard, qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que la base juridique d'un acte détermine la procédure à suivre pour l'adoption de celui-ci (voir, en ce sens, arrêts Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 80, et Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 57).

38 En l'espèce, s'il existe un désaccord entre les parties quant à la base juridique effectivement utilisée par le Conseil pour adopter la décision attaquée, il ressort clairement du texte de cette décision que celle-ci est fondée sur l'article 8, paragraphe 3, de la décision 2005/387 (voir, par analogie, arrêt Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, points 28 à 31).

39 Or, il découle de la jurisprudence de la Cour que, aussi longtemps qu'il n'a pas été abrogé, annulé ou modifié, l'article 8, paragraphe 3, de la décision 2005/387 continue, en vertu de l'article 9 du protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires, à produire ses effets juridiques, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et que, partant, il permet l'adoption de mesures d'exécution en application de la procédure qu'il définit (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, points 57 et 65).

40 En outre, la Cour a jugé que l'article 8, paragraphe 3, de la décision 2005/387 doit être interprété, conformément à l'article 39, paragraphe 1, UE, comme ne permettant au Conseil d'adopter un acte aux fins de soumettre une nouvelle substance psychoactive à des mesures de contrôle qu'après avoir consulté le Parlement (arrêt Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, point 50).

41 L'abrogation de l'article 39, paragraphe 1, UE par le traité de Lisbonne ne saurait remettre en cause cette obligation de consulter le Parlement, dès lors, d'une part, que l'obligation d'interpréter un acte de droit dérivé conformément au droit primaire découle du principe général d'interprétation selon lequel une disposition doit être interprétée, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remet

pas en cause sa légalité et, d'autre part, que la légalité d'un acte de l'Union doit être appréciée en fonction des éléments de faits et de droit existant à la date où cet acte a été adopté (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, C-317/13 et C-679/13, EU:C:2015:223, points 45, 49 et 67).

42 Or, il est constant que la décision attaquée a été adoptée par le Conseil sans consultation préalable du Parlement.

43 Il s'ensuit que le second moyen invoqué par le Parlement est fondé et que la décision attaquée doit, en conséquence, être annulée.

Sur le premier moyen, tiré du choix d'une base juridique abrogée ou illégale

44 Le second moyen du Parlement ayant été accueilli et la décision attaquée devant être annulée en conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner le premier moyen invoqué par le Parlement au soutien de son recours.

Sur la demande de maintien des effets de la décision attaquée

45 Tant le Parlement que le Conseil demandent à la Cour de maintenir, dans le cas où elle annulerait la décision attaquée, les effets de celle-ci jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par un nouvel acte.

46 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

47 En l'espèce, il importe de relever que le Conseil a adopté, en vue de remédier au vice de procédure dont était entachée la décision attaquée, la décision d'exécution 2015/1875 et que celle-ci a remplacé, à compter de la date de son entrée en vigueur, la décision attaquée.

48 Cependant, prononcer l'annulation de la décision attaquée sans prévoir le maintien de ses effets serait susceptible, en créant, notamment, une incertitude quant à la date à partir de laquelle les États membres sont tenus de soumettre les substances psychoactives concernées à des mesures de contrôle et à des sanctions pénales, de porter atteinte à l'efficacité du contrôle des substances psychoactives concernées par cette décision et, partant, à la protection de la santé publique. Or, si le Parlement demande l'annulation de cette décision au motif qu'une forme substantielle a été violée, il n'en conteste ni la finalité ni le contenu.

49 Il y a lieu, par conséquent, de maintenir les effets de la décision attaquée.

Sur les dépens

50 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant conclu à la condamnation du Conseil aux dépens et celui-ci ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1) **La décision d'exécution 2014/688/UE du Conseil, du 25 septembre 2014, soumettant le 4-iodo-2,5-diméthoxy-N-(2-méthoxybenzyl)phénéthylamine (25I-NBOMe), le 3,4-dichloro-N-[[1-(diméthylamino)cyclohéxyl]méthyl]benzamide (AH-7921), la**

3,4-méthylènedioxypyrovalérone (MDPV) et la 2-(3-méthoxyphényl)-2-(éthylamino)cyclohéxanone (méthoxétamine) à des mesures de contrôle, est annulée.

2) **Les effets de la décision d'exécution 2014/688 sont maintenus en vigueur.**

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

Signatures