CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
M. POIARES MADURO
prezentate la 27 septembrie 2007 [1]

1. În prezenta cauză, Curții i se solicită să se pronunțe asupra unei probleme juridice de importanță fundamentală pentru sistemul instituțional comunitar și pentru echilibrul instituțional care stă la baza acestuia. Este vorba despre admisibilitatea în dreptul comunitar a creării unor temeiuri juridice derivate în vederea adoptării de acte legislative printr-o procedură simplificată în raport cu procedura reglementată prin tratat. Cu alte cuvinte, este necesar să se stabilească dacă în ordinea juridică comunitară sunt în mod legal posibile delegări ale competenței legislative.

I — Cadrul juridic al acțiunii

2. În temeiul articolului 230 primul paragraf CE, Parlamentul European a sesizat Curtea de Justiție cu o cerere având ca obiect, în principal, anularea articolului 29 alineatele (1) și (2) și a articolului 36 alineatul (3) din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat [2] și, în subsidiar, anularea în totalitate a acestei directive.

3. Directiva în litigiu a fost adoptată în temeiul articolului 63 primul paragraf punctul 1 litera (d) CE, care prevede:

„Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 67, adoptă, în următorii cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam:

1. măsuri privind dreptul de azil, […], în domeniile următoare:

[…]

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242, denumită în continuare „directiva în litigiu”.

(d) norme minime privind procedura de acordare sau de retragere a statutului de refugiat în statele membre."

— Consiliul, hotărând în unanimitate după consultarea Parlamentului European, adoptă o decizie pentru ca procedura prevăzută la articolul 251 să se poată aplica în toate domeniile la care se referă prezentul titlu sau în unele dintre acestea, precum și pentru a adapta dispozițiile privind competențele Curții de Justiție."

4. Directiva menționată a fost adoptată în unanimitate de Consiliu, la propunerea Comisiei Comunităților Europene și după consultarea Parlamentului European, în conformitate cu articolul 67 alineatul (1) CE, care prevede:

„În cursul unei perioade de tranziție de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, Consiliul hotărăște în unanimitate, la propunerea Comisiei […] și după consultarea Parlamentului European."

5. Desigur, directiva în litigiu a fost adoptată după mai mult de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, iar articolul 67 alineatul (2) a doua liniuță CE prevede:

„După această perioadă de cinci ani:

[…]

6. Dar, astfel cum reiese din considerentul (4) al Deciziei 2004/927/CE [3] privind trecerea la procedura de codecizie, adoptată de Consiliu la 22 decembrie 2004 în temeiul articolului 67 alineatul (2) a doua liniuță CE („decizie tranzitorie"), aceasta nu afectează dispozițiile articolului 67 alineatul (5) CE. Or, dacă articolul 67 alineatul (5) CE prevede, prin derogare de la prevederile alineatului (1) al articolului menționat, adoptarea măsurilor prevăzute la articolul 63 punctul 1 CE în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 CE, este doar „cu condiția [ca Consiliul] să adopte în prealabil și în conformitate cu alineatul (1) din prezentul articol o legislație comunitară care definește regulile comune și principiile de bază care reglementează aceste domenii". Directiva în litigiu are ca obiect tocmai stabilirea regulilor comune și a principiilor de bază care reglementează procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat în statele membre.

7. În acest sens, dispozițiile atacate ale directivei menționate autorizează Consiliul,

3 — JO L 396, p. 45, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 163.

hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, să adopte și să modifice, pe de o parte, o listă comună minimală a țărilor terțe pe care statele membre le consideră țări de origine sigure, care constituie obiectul articolului 29 alineatele (1) și (2), și, pe de altă parte, o listă comună a țărilor terțe europene sigure, care constituie obiectul articolului 36 alineatul (3) (denumite în continuare „listele țărilor sigure"). Aceste liste ale țărilor sigure vor fi adoptate în conformitate cu criteriile de desemnare a țărilor terțe sigure definite în anexa II la directiva menționată și cu criteriile de desemnare a țărilor europene sigure prevăzute la articolul 36 alineatul (2) din directiva menționată.

II — Temeinicia acțiunii

8. Prin prezenta acțiune, Parlamentul European reproșează, în esență, Consiliului că, prin dispozițiile atacate, a creat temeiuri juridice derivate care îl abilitează să adopte și să modifice listele țărilor sigure potrivit unei proceduri derogatorii în raport cu cea prevăzută la articolul 67 alineatul (5) prima liniuță CE, care reglementează, în anumite condiții, procedura de codecizie.

9. În susținerea contestației sale, Parlamentul European invocă, în mod formal, patru motive de anulare: încălcarea tratatului care rezultă din nerespectarea articolului 67 alineatul (5) CE, necompetența Consiliului, insuficiența motivării care constituie o încălcare a normelor fundamentale de procedură și încălcarea principiului de cooperare loială. Primele două motive ridică problema principală a prezentei cauze, care privește posibilitatea legiuitorului comunitar de a recurge la temeiuri juridice derivate și care a justificat trimiterea sa în fața Marii Camere. Atenția noastră se va îndrepta, în primul rând, asupra aprecierii temeiniciei acestora, iar argumentele invocate în susținerea fiecăruia dintre ele fiind greu disociabile, le vom analiza împreună.

10. Cu titlu introductiv, ne vom limita să subliniem că concluziile subsidiare ale Parlamentului European care vizează anularea în integralitate a directivei sunt explicit motivate prin preocuparea de a evita inadmisibilitatea care ar rezulta din aplicarea jurisprudenței potrivit căreia o cerere de anulare parțială nu poate fi admisă decât în măsura în care dispozițiile a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului [4]. Această condiție este îndeplinită numai atunci când anularea dispozițiilor contestate nu ar avea ca efect modificarea substanței actului [5]. În cauza pe care o examinăm, anularea dispozițiilor atacate nu ar modifica, în mod evident, substanța directivei în litigiu, astfel încât concluziile principale sunt admisibile.

4 — A se vedea Hotărârea din 10 decembrie 2002, Comisia/Consiliul (C-29/99, Rec., p. I-11221, punctele 45 și 46).

5 — A se vedea Hotărârea din 30 septembrie 2003, Germania/Comisia (C-239/01, Rec., p. I-10333, punctele 34-37).

A — *Motivele privind încălcarea tratatului și necompetența*

11. În opinia Parlamentului European, rezervându-și, prin articolul 29 alineatele (1) și (2) și prin articolul 36 alineatul (3) din directiva în litigiu, adoptarea și modificarea listelor țărilor sigure după simpla consultare a Parlamentului European, Consiliul ar fi încălcat în același timp dispozițiile articolului 67 alineatul (5) prima liniuță CE, prin care se prevede procedura de codecizie și nu ar fi respectat competența care i-a fost atribuită, Consiliul nefiind abilitat să stabilească, în cadrul unui act de drept derivat, un temei juridic pentru adoptarea, potrivit unei alte proceduri decât cea prevăzută de tratat, a unor acte succesive de drept derivat, din moment ce aceste acte nu prezintă caracterul unor măsuri de executare. Astfel cum se poate observa, primele două motive sunt indisociabile: în cazul în care Consiliul ar dispune de competența de a recurge la temeiuri juridice derivate, nu ar putea să nu respecte articolul 67 alineatul (5) CE; într-adevăr, în acest caz, listele țărilor sigure ar fi adoptate, în mod legal, în conformitate cu temeiurile juridice derivate și nu în temeiul dispozițiilor tratatului.

12. Această argumentație a Parlamentului European se sprijină pe două presupuneri esențiale. Articolul 67 alineatul (5) CE ar impune ca listele țărilor sigure să fie adoptate prin procedura de codecizie în măsura în care directiva în litigiu ar fi constituit ultima etapă în cadrul stabilirii de către legiuitor a regulilor comune și a principiilor de bază aplicabile în materie, elementul final al „legislației necesare", potrivit expresiei utilizate de Parlamentul European. Procedura de codecizie s-ar impune, pe viitor, în măsura în care adoptarea și modificarea listelor țărilor sigure nu pot fi rezultatul unor măsuri cu caracter executiv. Vom expune succint aceste două presupuneri, chiar dacă, așa cum vom demonstra, nu este necesar să li se verifice relevanța cu privire la aprecierea temeiniciei motivelor privind necompetența și încălcarea tratatului.

1. Directiva 2005/85, ultima etapă a legislației necesare?

13. Articolul 67 alineatul (5) prima liniuță CE prevede că Consiliul adoptă măsurile prevăzute la articolul 63 primul paragraf punctul 1 și punctul 2 litera (a) CE în conformitate cu procedura de codecizie prevăzută la articolul 251 CE, cu condiția să adopte în prealabil „o legislație comunitară care definește regulile comune și principiile de bază care reglementează aceste domenii", mai precis care reglementează politica de azil prevăzută la articolul 63 primul paragraf punctul 1 CE și o parte din măsurile privind refugiații sau persoanele strămutate, cele prevăzute la articolul 63 primul paragraf punctul 2 litera (a) CE. În opinia Parlamentului European, definirea regulilor comune și a principiilor de bază s-a finalizat odată cu adoptarea directivei în litigiu, astfel încât procedura de codecizie ar fi, pe viitor, aplicabilă în ceea ce privește adoptarea oricărui act ulterior în acest domeniu, în special în ceea

ce privește stabilirea listelor țărilor sigure. Astfel, directiva în litigiu ar constitui ultima etapă a legislației necesare prevăzute la articolul 67 alineatul (5) CE pentru trecerea la procedura de codecizie; cadrul juridic de bază în domeniile reglementate prin articolul 63 primul paragraf punctul 1 și punctul 2 litera (a) CE ar fi de acum înainte complet, având în vedere măsurile legislative deja adoptate. Parlamentul European menționează următoarele acte: Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe [6], întemeiat pe articolul 63 primul paragraf punctul 1 litera (a) CE, Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre [7], întemeiată pe articolul 63 primul paragraf punctul 1 litera (b) CE, Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [8], întemeiată pe articolul 63 primul paragraf punctul 1 litera (c), punctul 2 litera (a) și punctul 3 litera (a) CE.

14. În subsidiar, Parlamentul European arată că dacă, așa cum consideră și Comisia, care a intervenit în susținerea concluziilor sale, adoptarea inițială a listelor țărilor sigure ar face încă parte din regulile comune impuse și, în acest temei, s-ar încadra în procedura de consultare, aceasta ar constitui astfel, cu certitudine, ultima etapă. În consecință, modificarea ulterioară a acestor liste ar trebui să urmeze procedura de codecizie, în mod contrar față de ceea ce prevăd temeiurile juridice derivate contestate. În caz contrar, Consiliul ar putea să întârzie la nesfârșit finalizarea stabilirii regulilor comune și a principiilor de bază și, prin urmare, trecerea la procedura de codecizie.

15. În replică, Consiliul susține că noțiunea de legislație necesară este o noțiune vagă, al cărei sens poate fi precizat numai de legiuitor, în cazul de față de Consiliu. Iar, în speță, Consiliul a considerat că stabilirea listei țărilor terțe sigure și a listei țărilor europene sigure face parte din legislația comunitară care definește regulile comune și principiile de bază în materie de azil. În plus, a încercat să le adopte chiar în cadrul directivei în litigiu.

16. Astfel cum se poate observa, părțile sunt în dezacord cu privire la această problemă de calificare. De la început, trebuie să arătăm că, în mod evident, nu putem împărtăși opinia Consiliului referitoare la puterea pe deplin discreționară de care ar dispune acesta pentru a stabili ceea ce se încadrează în legislația necesară. Fiind vorba despre o noțiune care stabilește procedura legislativă aplicabilă, așadar, în special, întinderea participării Parlamentului European

6 — JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56.
7 — JO L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48.
8 — JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52.

la procesul decizional, care influențează, în consecință, echilibrul instituțional, este de la sine înțeles că interpretarea și aplicarea sa trebuie să fie supuse controlului Curții, căreia îi revine sarcina să apere respectivul echilibru instituțional [9]. Examinarea temeiniciei motivelor privind necompetența și încălcarea tratatului invocate de Parlamentul European nu impune totuși respingerea argumentațiilor respective prin stabilirea faptului dacă crearea, respectiv modificarea listelor țărilor sigure, se încadrează în legislația necesară sau dacă directiva în litigiu constituie punctul final al acestei legislații. Este suficient, astfel, să se arate că, în orice caz, temeiurile juridice derivate contestate prevăd o procedură decizională derogatorie față de cea prevăzută la articolul 67 alineatul (5) CE, oricare ar fi situația de fapt. Dispozițiile atacate reglementează adoptarea deciziilor de către Consiliu cu majoritate calificată, după consultarea Parlamentului European. În schimb, articolul 67 alineatul (5) CE impune adoptarea legislației necesare de către Consiliu în unanimitate, după consultarea Parlamentului European și, odată stabilită legislația, prevede procedura de codecizie pentru adoptarea actelor ulterioare. În consecință, dacă considerăm că directiva în litigiu constituie ultima etapă a legislației necesare, desemnarea nominală a țărilor sigure ar trebui să intervină prin procedura de codecizie; dacă nu ar fi astfel, desemnarea nominală a țărilor sigure, încadrându-se încă în legislația necesară, ar trebui să revină Consiliului, hotărând în unanimitate după consultarea Parlamentului.

17. Cu alte cuvinte, singurul aspect important este acela de a se stabili dacă Consiliul poate să creeze în mod legal, în actul legislativ pe care îl adoptă cu respectarea procedurii prevăzute în acest scop de tratat, temeiuri juridice în vederea adoptării actelor ulterioare potrivit unei alte proceduri, simplificată în raport cu cea reglementată de tratat. Răspunsul ar fi cu siguranță afirmativ [10] dacă actele ulterioare respective ar prezenta caracterul unor măsuri de executare [11]. Prin urmare, problema care se ridică este dacă adoptarea și modificarea listelor țărilor sigure constituie măsuri de executare. În cazul în care ar fi astfel, nu este important dacă directiva în litigiu este sau nu este ultimul element al legislației necesare, întrucât listele țărilor sigure ar putea fi adoptate potrivit unui temei juridic derivat, în conformitate cu o procedură simplificată, cum este cea reținută de Consiliu. Parlamentul European susține însă tocmai faptul că desemnarea nominală a țărilor sigure este de competența legiuitorului comunitar.

2. Listele țărilor sigure se încadrează în domeniul executiv?

18. Desemnarea nominală a țărilor sigure nu se încadrează mai degrabă în domeniul executiv decât în domeniul legislativ? Se știe că măsurile care stabilesc „elementele

9 — A se vedea Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul (C-70/88, Rec., p. I-2041, punctele 21-23).

10 — Sub rezerva respectării anumitor condiții: a se vedea *infra* punctele 20 și 21 din prezentele concluzii.

11 — A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 18 iunie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-303/94, Rec., p. I-2943, punctul 23).

esențiale ale obiectului de reglementare” [12] prezintă caracter legislativ și, în consecință, trebuie, în mod imperativ, adoptate de legiuitorul comunitar în temeiul tratatului, urmând procedura prevăzută de tratat în acest scop. În măsura în care desemnarea nominală a țărilor sigure trebuie efectuată în conformitate cu criteriile enunțate în directiva în litigiu, mai precis în anexa II la aceasta în ceea ce privește identificarea țărilor terțe sigure și la articolul 36 alineatul (2) în ceea ce privește stabilirea țărilor europene sigure, putem considera că aceasta se încadrează totuși în „elementele esențiale ale obiectului de reglementare”, cu alte cuvinte în elementele esențiale ale standardelor minime privind procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat în sensul articolului 63 primul paragraf punctul 1 litera (d) CE? Chiar dacă toate părțile la procedura în fața Curții sunt de acord că listele țărilor sigure sunt acte cu caracter legislativ, acest lucru poate constitui subiect de reflecție.

19. Vom arăta, în susținerea calificării ca măsuri de executare, că atât în propunerea inițială a Comisiei [13], cât și în propunerea modificată a acesteia [14] obligația de a desemna țările sigure în temeiul criteriilor enunțate de directivă revenea statelor membre. Or, în principiu, statele membre sunt însărcinate cu punerea în aplicare a dreptului comunitar. Deși criteriile de desemnare figurează în directivă, faptul că, în cele din urmă, Consiliul s-a pronunțat pentru adoptarea listelor comune ale țărilor sigure în vederea apropierii listelor naționale existente și a punerii la dispoziția ordinilor juridice naționale care nu au adoptat încă măsuri în acest sens a unor liste minimale militează, dimpotrivă, în favoarea calificării ca act legislativ. Pledează de asemenea în favoarea acestei calificări faptul că, inițial, Consiliul a urmărit să încorporeze listele țărilor sigure în directiva în litigiu și nu a renunțat la acest lucru decât din cauza dificultății de a ajunge la un acord privind aceste liste fără a întârzia în mod excesiv adoptarea directivei respective [15]. În sfârșit, militează în acest sens și domeniul de aplicare al consecințelor asociate acestor liste. În cadrul procedurilor de cerere de azil, utilizarea acestor liste stabilește modul în care autoritățile naționale tratează o mare parte a cererilor și decide asupra întinderii garanțiilor procedurale prevăzute de directivă. Astfel, în temeiul articolului 25, statele membre pot considera o cerere de azil inadmisibilă și, prin urmare, să nu aibă obligația de a verifica, în cazul în care solicitantul de azil provine dintr-o țară terță sigură, dacă acesta îndeplinește condițiile cerute pentru a obține statutul de refugiat; această prezumție de securitate a țării respective poate fi totuși răsturnată dacă solicitantul prezintă elemente serioase în sens contrar. Pe de altă parte, în temeiul articolului 36, statele membre pot să nu examineze cererea de azil sau să nu efectueze o examinare completă a acesteia în cazul în care solicitantul a intrat sau încearcă să intre ilegal pe teritoriul acestor state venind dintr-o țară terță europeană sigură. De altfel, Consiliul justifică consultarea Parlamentului European, pe de o parte, în privința stabilirii și modificării listelor țărilor sigure,

12 — Hotărârea din 17 decembrie 1970, Köster (25/70, Rec., p. 1161, punctul 6); a se vedea, în continuare, Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, Rec., p. I-5383, punctul 36).

13 — A se vedea articolele 21 și 30 din Propunerea de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și de retragere a statutului de refugiat din 20 septembrie 2000 (JO 2001, C 62 E, p. 231).

14 — A se vedea articolele 27 și 30 din Propunerea de directivă modificată a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și de retragere a statutului de refugiat din 3 iulie 2002 (JO 2002, C 291 E, p. 142).

15 — A se vedea punctele 9-11 din memoriul său în apărare.

prin „importanța politică” pe care o prezintă o astfel de operațiune și „în special [prin] implicațiile unei evaluări a situației drepturilor omului într-o țară de origine și [prin] implicațiile acesteia pentru politicile Uniunii Europene în domeniul relațiilor externe” și, pe de altă parte, în privința desemnării țărilor terțe europene sigure, pe „potențialele consecințe pentru solicitant ale unei examinări restrânse sau omise” [16].

20. Cu toate acestea, în speță nu este necesară examinarea acestui aspect. Presupunând că desemnarea nominală a țărilor sigure nu face parte din „elementele esențiale ale obiectului de reglementare” și că dispozițiile atacate se analizează ca o rezervare a dreptului de a exercita competența de executare, ar trebui să admitem că această rezervare nu respectă condițiile de legalitate. După modificările aduse prin Actul Unic European articolului 145 CE (devenit articolul 202 CE), reiese, reamintim, din interpretarea coroborată a articolului 202 a treia liniuță CE și a articolului 211 a patra liniuță CE,„regula potrivit căreia, în sistemul tratatului, atunci când este necesară adoptarea, la nivel comunitar, a măsurilor de executare a unui act de bază, în mod normal Comisia este competentă să exercite această prerogativă [17]. Cumulată cu obligația generală de motivare prevăzută la articolul 253 CE, rezultă că Consiliul „nu își poate rezerva dreptul de a exercita în mod direct competențe de executare decât în cazuri specifice, decizie pe care trebuie să o motiveze în mod detaliat” [18]. Acest lucru este confirmat de articolul 1 primul paragraf din A doua decizie privind comitologia [19], potrivit căruia „competențele de executare, cu excepția cazurilor specifice și justificate în care actul de bază rezervă Consiliului dreptul de a exercita direct anumite competențe dintre acestea, sunt conferite Comisiei în conformitate cu dispozițiile prevăzute în acest scop de actul de bază”. Cu alte cuvinte, Consiliul „are obligația să motiveze în mod corespunzător” rezervarea competenței de executare „în funcție de natura și conținutul actului de bază care trebuie pus în aplicare sau modificat” [20]. Consiliul trebuie, prin urmare, să demonstreze că natura și conținutul competenței de executare prezintă un caracter specific, astfel încât să își poată rezerva exercitarea acestei competențe prin derogare de la competența de principiu atribuită Comisiei în acest domeniu [21].

21. Desigur, în lumina cauzei Comisia/Consiliul din 18 ianuarie 2005, ne-am putea întreba dacă desemnarea țărilor sigure în materie de azil constituie un caz specific care ar putea face obiectul unei rezervări a competenței de executare. În cazul în care, într-adevăr, dispozițiile atacate ar trebui

16 — Considerentele (19) și (24) ale Directivei 2005/85.

17 — Hotărârea din 18 ianuarie 2005, Comisia/Consiliul (C-257/01, Rec., p. I-345, punctul 51).

18 — *Ibidem*, punctul 50; a se vedea deja Hotărârea din 24 octombrie 1989, Comisia/Consiliul (16/88, Rec., p. 3457, punctul 10).

19 — Decizia Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei, JO L 184, p. 23, Ediție specială, 02/vol. 2, p. 159.

20 — Hotărârea din 18 ianuarie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 51.

21 — Astfel cum a subliniat avocatul general Léger, motivația trebuie să arate „de ce este necesar să fie [Consiliul] cel care exercită în mod excepțional” competența de executare în cauză „și nu Comisia” (Concluziile prezentate în cauza din 18 ianuarie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 54).

privite ca o rezervare a competenței de executare, s-ar impune totuși constatarea lipsei oricărei motivări. Motivele expuse în considerentele (19) și (24) ale directivei în litigiu nu urmăresc în niciun caz să justifice o astfel de rezervare, ci, dimpotrivă, astfel cum am subliniat deja [22], urmăresc să expună motivele consultării Parlamentului European cu privire la întocmirea listelor și a modificărilor care trebuie aduse acestora.

trebuie, într-adevăr, să analizăm dispozițiile atacate ca expresie a voinței Consiliului de a trata problema desemnării țărilor sigure pe cale legislativă, deși printr-o procedură simplificată, este necesar să ridicăm problema legalității recurgerii la un temei juridic derivat pentru a adopta măsuri legislative.

3. Problema legalității temeiurilor juridice derivate

22. Ar fi posibil, este adevărat, să se contraargumenteze că, presupunând că desemnarea nominală a țărilor sigure se încadrează în domeniul executiv, Consiliul nu ar fi avut în niciun caz intenția, prin dispozițiile atacate, de a-și rezerva o competență de executare. Dimpotrivă, acesta ar fi vrut să evoce această problemă în calitate de legiuitor pentru a o trata potrivit unei proceduri simplificate, pe baza unui temei juridic derivat. Se știe că, deși anumite ordini juridice naționale recunosc posibilitatea legiuitorului de a interveni în domeniul executiv, altele, dimpotrivă, atribuie puterii executive o sferă de competență exclusivă și protejată, tot așa cum asigură legii un domeniu propriu. În ceea ce privește sistemul instituțional comunitar, acesta nu interzice *a priori* ca legiuitorul să intervină dincolo de reglementarea elementelor esențiale ale unui domeniu și să adopte dispoziții cu caracter executiv. Totuși, nu este încă necesar să ne exprimăm, în acest moment, poziția cu privire la admisibilitatea în dreptul comunitar a intervenției legiuitorului în domeniul executiv. Presupunând că

23. Este posibil să se adopte acte legislative în baza unui temei juridic care nu este prevăzut în dreptul originar, ci în dreptul derivat, urmând o procedură stabilită prin dreptul derivat simplificată în raport cu cea prevăzută în dreptul originar? Aceasta este problema juridică esențială în această cauză. Această problemă se referă la admisibilitatea, în sistemul instituțional comunitar, a delegării puterii legislative.

24. Aceasta nu este în totalitate necunoscută. Legalitatea recurgerii la un temei juridic derivat în vederea exercitării unei activități legislative a fost deja supusă aprecierii Curții [23]. Regulamentul (CE) nr. 820/97

22 — A se vedea *supra*, punctul 19 din prezentele concluzii.

23 — A se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2001, Parlamentul European/Consiliul (C-93/00, Rec., p. I-10119).

al Consiliului din 21 aprilie 1997 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a bovinelor și privind etichetarea cărnii de vită și mânzat și a produselor din carne de vită și mânzat [24], adoptat de Consiliu în temeiul articolului 43 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 37 CE), prevedea, la articolul 19, adoptarea de către Consiliu, cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, a normelor generale privind un sistem de etichetare a cărnii de vită și mânzat începând cu data de 1 ianuarie 2000. În acest temei, Consiliul a adoptat un regulament, contestat de Parlamentul European pe motivul nelegalității temeiului juridic derivat, care ar permite adoptarea, printr-o procedură decizională simplificată care nu prevede consultarea Parlamentului European, a unui act legislativ, iar nu a unei măsuri de executare în cadrul politicii agricole comune, încălcând astfel dispozițiile articolului 37 CE. Arătând că regulamentul atacat nu conținea normele generale ale unui sistem de etichetare obligatorie a cărnii de vită și mânzat, ci avea ca obiect prorogarea sistemului de etichetare facultativă după data de 31 decembrie 1999, Curtea a dedus de aici că acest regulament nu se încadrează în abilitarea conferită prin regulamentul de bază și că, în realitate, tinde la modificarea acestuia din urmă. Curtea s-a pronunțat în sensul că modificarea regulamentului de bază „nu putea interveni decât pe baza unui temei juridic de natură echivalentă celui pe baza căruia a fost adoptat acest regulament, mai exact în temeiul tratatului însuși și cu respectarea procesului decizional prevăzut de acesta din urmă” [25]. Curtea a pronunțat, în consecință, anularea regulamentului pe motivul încălcării paralelismului competențelor și al procedurilor, fără a fi „necesar să răspundă la întrebarea dacă, fără a încălca normele tratatului privind competența instituțiilor, Consiliul putea să își atribuie competența de a adopta, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, normele generale ale unui sistem de etichetare obligatorie a cărnii de vită și mânzat” [26]. Astfel cum se poate observa, problema rămâne deschisă.

25. Anumite sisteme juridice naționale consacră posibilitatea delegării puterii legislative. Acesta este, de exemplu, cazul Franței în privința articolului 38 din Constituția din 4 octombrie 1958 [27] sau al Italiei în privința articolului 76 din Constituția din 27 decembrie 1947. Cu toate acestea, trebuie să subliniem că deseori astfel de delegări nu pot viza decât anumite domenii legislative, așa cum arată articolul 82 din Constituția spaniolă din 27 decembrie 1978 sau articolele 164 și 165 din Constituția portugheză din 2 aprilie 1976.

26. Tratatul privind Uniunea Europeană nu prevede în mod expres delegarea puterii legislative, fiind consacrată expres, la articolul 202 CE, numai delegarea competențelor de executare. Trebuie, prin urmare, să se stabilească dacă dreptul comunitar autorizează implicit sau cel puțin nu se opune ca legiuitorul comunitar mai degrabă să creeze,

24 — JO L 117, p. 1.

25 — *Ibidem*, punctul 42.

26 — *Ibidem*, punctul 45.

27 — Trebuie să precizăm de asemenea că această dispoziție nu prevede propriu-zis o delegare a puterii legislative, ci mai exact o extindere a competenței de reglementare a guvernului în domeniul legislativ.

în actul pe care îl adoptă cu respectarea acestei proceduri, un temei juridic derivat care îl abilitează să trateze anumite aspecte din acest domeniu legislativ printr-o procedură simplificată decât să reglementeze în totalitate un domeniu legislativ în conformitate cu procedura prevăzută de tratat.

27. În concluziile prezentate în cauza Parlamentul European/Consiliul din 13 decembrie 2001, avocatul general Stix-Hackl a răspuns afirmativ, considerând, fără a oferi însă mai multe explicații, că un temei juridic derivat „este în principiu legal, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții” [28]. La rândul său, Consiliul invocă, în susținerea legalității recurgerii la temeiuri juridice derivate, existența unei practici care s-ar fi dezvoltat în acest sens. Acesta menționează o întreagă serie de acte adoptate înaintea directivei în litigiu, care ar fi conținut deja temeiuri juridice derivate. Presupunând că aceste precedente ar fi în realitate relevante, se pune problema dacă o practică nu constituie decât rodul temporar al împrejurărilor și al compromisurilor politice, care își pierd din substanță de îndată ce raporturile de forță se modifică sau dacă poate da naștere unei norme de drept în urma unui proces de consolidare pe cale cutumiară. Reamintim, cu privire la acest aspect, că formarea unei cutume presupune reunirea a două elemente: pe de o parte, un element material (*repetitio*) care constă în utilizarea generală și prelungită, într-o succesiune de precedente concordante, și, pe de altă parte, un element psihologic (*opinio iuris necessitatis*), convingerea celor care se conformează acestei utilizări că se supun, acționând astfel, unei reguli obligatorii. O parte a doctrinei [29] s-a arătat favorabilă recunoașterii, în ordinea juridică a Comunităților, a existenței cutumelor comunitare, în măsura în care sunt reunite condițiile necesare apariției lor.

28. În ceea ce privește Curtea, aceasta nu s-a pronunțat încă în mod formal. Totuși, se pare că nu a manifestat o ostilitate de principiu. Dacă a refuzat să ia în considerare anumite practici, *a fortiori* să le considere o cutumă, este pentru că acestea nu întruneau elementele constitutive ale unei cutume [30]. În plus, chiar dacă nu a calificat în mod expres practicile vizate drept cutume, Curtea a recunoscut legalitatea unei rezoluții a Parlamentului European de reunire a comisiilor

28 — Concluziile prezentate în cauza C-93/00, citată anterior, punctul 41.

29 — A se vedea, de exemplu, Jacqué, J. P., „La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire”, în Bieber, R., și Ress, G., „*Die Dynamik des Europaïschen Gemeinschaftsrechts*”, Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 377, Bleckmann, A., „Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht”, în *Europarecht*, 1981, nr. 2, p. 101. Și chiar unii membri ai Curții: a se vedea, de exemplu, Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège, 1973, republicare Bruylant, 2006, a se vedea în special p. 174.

30 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 februarie 1983, Luxemburg/Parlamentul European (230/81, Rec., p. 255, punctul 44): în cazul în care motivul întemeiat pe încălcarea practicii Parlamentului European de a desfășura o parte din ședințele sale plenare la Luxemburg, invocat împotriva unei rezoluții parlamentare prin care s-a decis ca toate ședințele plenare să se desfășoare la Strasbourg, a fost respins, este pentru că această practică, nefiind aprobată de statele membre, ci, dimpotrivă, fiind contestată de Franța, nu putea să fi dat naștere unei cutume. Cu alte cuvinte, *opinio iuris* a lipsit.

și a grupurilor sale politice la Bruxelles, precum și legalitatea procedurii comitetului de gestiune, pentru că acestea corespundeau unei practici parlamentare care nu a fost contestată de statele membre [31] și, respectiv, „unei practici constante a instituțiilor comunitare” [32].

29. Cu toate acestea, eventuala recunoaștere a valorii juridice a practicilor provenind fie de la instituții, fie de la statele membre trebuie, în orice caz, să fie strict reglementată. Calitatea de norme de drept poate fi conferită practicilor care, întrunind elementele constitutive ale cutumei, urmăresc să atenueze concizia tratatelor sau chiar lacunele acestora, în vederea asigurării eficacității procesului decizional. În cazul în care cutumele *praeter legem* pot fi, astfel, consacrate, practicile contrare tratatelor nu pot, în niciun caz, să fie admise. Acceptarea cutumelor *contra legem* ar nesocoti caracterul rigid al tratatelor fondatoare, acestea neputând fi revizuite decât în conformitate cu procedura formală reglementată în acest scop [33]. Curtea califică, într-adevăr, tratatele fondatoare ca fiind o cartă constituțională generatoare a unei ordini juridice ale cărei subiecte sunt cetățenii Uniunii [34]. Această legitimitate consolidată implică faptul că normele stabilite prin tratate „nu sunt nici la discreția statelor membre, nici a instituțiilor înseși” [35]. De aceea, Curtea a respins validitatea precedentelor provenind atât de la instituții [36], cât și de la statele membre [37], pentru motivul că o practică nu ar trebui să deroge de la normele tratatului sau să prevaleze asupra acestora.

30. Prin urmare, opinia Consiliului, susținută de guvernul francez, potrivit căreia nicio dispoziție din tratat nu se opune ca un act adoptat în temeiul unei dispoziții din tratat și în cadrul procedurii prevăzute de aceasta să trimită la adoptarea unor măsuri legislative complementare în conformitate cu o procedură simplificată, nu poate fi împărtășită. Principiul atribuirii competențelor, prevăzut la articolul 7 CE, potrivit căruia „fiecare instituție acționează în limitele competențelor care îi sunt conferite prin prezentul tratat” [38], se opune recurgerii la temeiuri juridice derivate. Într-adevăr, tratatele sunt acelea care reglementează procedurile privind adoptarea actelor legislative.

31 — *Ibidem*, punctele 48 și 49.

32 — A se vedea Hotărârea Köster, citată anterior, punctul 6.

33 — A se vedea Hotărârea din 8 aprilie 1976, Defrenne (43/75, Rec., p. 455, punctul 58).

34 — A se vedea Avizul 1/91 din 14 decembrie 1991, Rec., p. I-6079, punctul 21. A se vedea deja Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend en Loos (26/62, Rec., p. 1, p. 23).

35 — Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul (68/86, Rec., p. 855, punctul 38).

36 — A se vedea în special Hotărârea din 9 august 1994, Franța/Comisia (C-327/91, Rec., p. I-3641): ca răspuns la motivul privind necompetența de a încheia Acordul CEE — Statele Unite privind aplicarea de către cele două părți a legislațiilor naționale în domeniul concurenței, Comisia s-a prevalat de o practică prin care i se atribuia competența de a încheia acorduri administrative. Însă Curtea a respins această argumentație pentru motivul că articolul 228 CE conferă Consiliului competența de încheiere a acordurilor și că „o simplă practică nu poate prevala asupra normelor tratatului” (punctul 36). A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 noiembrie 1995, Germania/Consiliul (C-426/93, Rec., p. I-3723, punctul 21).

37 — A se vedea Hotărârea din 18 februarie 1986, Bulk Oil (174/84, Rec., p. 559, punctul 65).

38 — Acest principiu este exprimat de asemenea într-o altă manieră la articolul 5 UE: „Parlamentul European, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi își exercită atribuțiile în condițiile și în scopurile prevăzute, pe de o parte, de dispozițiile tratatelor de instituire a Comunităților Europene și ale tratatelor și actelor subsecvente care le-au modificat sau completat și, pe de altă parte, de celelalte dispoziții ale prezentului tratat”.

Prin urmare, o instituție nu poate stabili ea însăși, în mod liber, modul în care își exercită competențele și nu poate modifica, în vederea adoptării unui act, procedura prevăzută în acest scop de tratat. Consiliul poate fi abilitat să modifice procedura decizională, dacă este cazul, numai prin tratat, astfel cum arată dispozițiile provizorii precum articolul 67 alineatul (2) a doua liniuță CE sau articolul 175 alineatul (2) al doilea paragraf CE. Cu alte cuvinte, din principiul atribuirii competențelor decurge, într-un fel, un principiu de indisponibilitate a competențelor.

31. Pe de altă parte, procedurile legislative stabilite prin tratate determină întinderea participării fiecărei instituții la adoptarea deciziilor și definesc astfel un echilibru instituțional. Modificarea procesului decizional de către o instituție are drept consecință de asemenea faptul că această instituție aduce atingere principiului echilibrului instituțional consacrat de Curte [39], care „presupune ca fiecare instituție să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte instituții” [40] și care interzice unei instituții „să lipsească celelalte instituții de o prerogativă care le este atribuită chiar prin tratate” [41].

32. Pe de altă parte, Curtea acordă o asemenea importanță alegerii temeiului juridic pentru motivul că această alegere afectează echilibrul instituțional. Într-adevăr, această alegere este cea care determină procedura decizională aplicabilă. Prin urmare, de aceasta depind în special instituția comunitară competentă, normele privind votarea aplicabile procedurii de adoptare a actului de către Consiliu, întinderea participării Parlamentului European la adoptarea actului. De asemenea, orice controversă în privința alegerii temeiului juridic adecvat nu are decât o aplicabilitate pur formală. Începând din momentul în care temeiul juridic revendicat de reclamant prevede o procedură decizională diferită de cea reglementată prin temeiul juridic reținut de autorul actului, alegerea temeiului juridic are efecte asupra stabilirii conținutului actului. În consecință, această alegere nu trebuie să depindă de aprecierea discreționară a unei instituții, ci trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, precum scopul și conținutul actului [42].

33. Tot astfel, contestarea recurgerii la temeiuri juridice derivate nu are decât o aplicabilitate pur formală, întrucât stabilirea temeiurilor juridice derivate are ca obiectiv să permită adoptarea actelor cu caracter legislativ printr-o procedură simplificată în raport cu cea prevăzută prin temeiul juridic adecvat din tratat. În prezenta cauză, astfel cum am subliniat deja, modalitățile de adoptare a

39 — Din 1958: a se vedea Hotărârea din 13 iunie 1958, Meroni/Înalta Autoritate (9/56, Rec., p. 9, p. 44); a se vedea, în continuare, Hotărârea Köster, citată anterior, punctul 9, Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, Rec., p. 3333, punctul 33).

40 — Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, punctul 22.

41 — Hotărârea din 10 iulie 1986, Wybot (149/85, Rec., p. 2391, punctul 23).

42 — Potrivit unei jurisprudențe constante: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493, punctul 11), Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul European și Consiliul (C-233/94, Rec., p. I-2405, punctul 12), Hotărârea din 14 aprilie 2005, Belgia/Comisia (C-110/03, Rec., p. I-2801, punctul 78), Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (C-176/03, Rec., p. I-7879, punctul 45), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (C-94/03, Rec., p. I-1, punctul 34).

deciziilor prevăzute de temeiurile juridice derivate atacate (majoritate calificată în cadrul Consiliului și consultarea Parlamentului European) diferă de procedurile reglementate la articolul 67 alineatul (5) CE, temei juridic revendicat de Parlamentul European și de Comisie (unanimitate în cadrul Consiliului și consultarea Parlamentului European în cazul în care desemnarea țărilor sigure ar face încă parte din legislația necesară; majoritate calificată în cadrul Consiliului și procedura de codecizie dacă directiva în litigiu ar fi considerată ca fiind ultima etapă a legislației necesare).

34. Întrucât aduce atingere principiului atribuirii competențelor și principiului echilibrului instituțional, utilizarea temeiurilor juridice derivate nu poate, prin urmare, să fie admisă. De altfel, Curtea a replicat reclamantului care susținea că Directiva 85/649/CEE a Consiliului din 31 decembrie 1985 privind interzicerea utilizării anumitor substanțe cu efect hormonal în creșterea animalelor ar fi fost adoptată în temeiul articolului 43 CE și nu în conformitate cu procedura stabilită de temeiul juridic derivat prevăzut în acest scop, că „normele referitoare la formarea voinței instituțiilor comunitare sunt stabilite de tratat și nu sunt nici la discreția statelor membre, nici a instituțiilor înseși” [43]. Și nu putem limita, așa cum face Consiliul, concluzia care urmează să fie dedusă din această soluție numai la o condamnare a temeiurilor juridice derivate care ar conduce la sporirea gradului de complexitate a procedurii prevăzute de tratat [44]. Reiterarea de către Curte a imperativului respectării procedurilor decizionale prevăzute de tratat este clară și de aplicabilitate generală.

35. Tot astfel, în ceea ce privește argumentul invocat de Consiliu în favoarea legalității temeiurilor juridice derivate întemeiat pe existența unei practici, este necesar să subliniem că, în direcția constantă în sensul refuzului cutumelor *contra legem* în ordinea juridică comunitară [45], Curtea de Justiție a refuzat deja posibilitatea invocării precedentelor pentru a justifica privilegierea de către Consiliu a unui alt temei decât temeiul juridic adecvat, pentru motivul că „o simplă practică a Consiliului nu poate deroga de la normele tratatului și nu poate, prin urmare, să creeze un precedent cu caracter obligatoriu pentru instituțiile Comunității în ceea ce privește temeiul juridic corect” [46].

36. Având în vedere ansamblul acestor considerații, sugerăm Curții să se pronunțe în sensul că, în cadrul directivei în litigiu,

43 — Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul, citată anterior, punctul 38.

44 — În această cauză, într-adevăr, temeiul juridic derivat substituia majoritatea calificată prevăzută de tratat prin adoptarea cu unanimitate de către Consiliu.

45 — A se vedea *supra* punctul 29 din prezentele concluzii.

46 — A se vedea Hotărârea din 26 martie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-271/94, Rec., p. I-1689, punctul 24), Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, Rec., p. I-5755, punctul 19); a se vedea deja Hotărârea din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul, citată anterior, punctul 24.

Consiliul nu era în niciun caz abilitat să adopte temeiurile juridice derivate atacate în vederea adoptării de măsuri legislative printr-o procedură simplificată în raport cu cele prevăzute la articolul 67 alineatul (5) CE. De asemenea, motivele privind necompetența și încălcarea tratatului invocate de Parlamentul European trebuie să fie admise, iar dispozițiile atacate trebuie anulate.

B — *Motivele privind insuficiența motivării și încălcarea principiului de cooperare loială*

37. Motivele privind necompetența și încălcarea tratatului fiind întemeiate și conducând, prin urmare, la anularea dispozițiilor atacate, este inutil să ne pronunțăm cu privire la celelalte două motive privind insuficiența motivării și încălcarea principiului de cooperare loială invocate de Parlamentul European.

III — Concluzie

38. Pentru motivele expuse mai sus, propunem Curții să dispună:

anularea articolului 29 alineatele (1) și (2) și a articolului 36 alineatul (3) din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat.