



Recueil de la jurisprudence

Affaire C-540/13

**Parlement européen
contre
Conseil de l'Union européenne**

«Recours en annulation — Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Fixation de la date de prise d'effet d'une décision antérieure — Détermination de la base juridique — Cadre juridique applicable à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne — Dispositions transitoires — Base juridique dérivée — Consultation du Parlement»

Sommaire – Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 16 avril 2015

1. *Procédure juridictionnelle — Requête introductive d'instance — Exigences de forme — Identification de l'objet du litige — Exposé sommaire des moyens invoqués — Formulation non équivoque des conclusions du requérant*

[Règlement de procédure de la Cour, art. 120, c)]

2. *Coopération policière — Coopération judiciaire en matière pénale — Décision 2013/392 fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière — Base juridique — Article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 — Abrogation de l'article 34 UE — Absence d'incidence sur la légalité de la décision 2013/392*

(Art. 34 UE; décisions du Conseil 2008/633, art. 18, § 2, et 2013/392)

3. *Actes des institutions — Procédure d'élaboration — Règles des traités — Caractère impératif — Possibilité pour une institution d'établir des bases juridiques dérivées — Absence*

4. *Coopération policière — Coopération judiciaire en matière pénale — Décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière — Interprétation de l'article 18, paragraphe 2, de ladite décision — Interprétation conforme aux dispositions du traité UE régissant, au moment de l'adoption de cette décision, l'adoption d'une mesure telle que la décision 2013/392, fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633 — Obligation pour le Conseil de consulter le Parlement avant d'adopter une mesure telle que la décision 2013/392 — Abrogation de l'article 39, paragraphe 1, UE — Absence d'incidence*

(Art. 39, § 1, UE; décisions du Conseil 2008/633, art. 18, § 2, et 2013/392)

5. *Coopération policière — Coopération judiciaire en matière pénale — Décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière — Article 18, paragraphe 2, de ladite décision — Compatibilité avec les règles procédurales applicables après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne — Dispositions transitoires — Interprétation*

(Protocole n° 36 annexé aux traités UE, FUE et CEEA, art. 9; décisions du Conseil 2008/633, art. 18, § 2, et 2013/392)

6. *Recours en annulation — Arrêt d'annulation — Effets — Limitation par la Cour — Décision 2013/392 fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière — Risque d'entrave à l'accès au système précité et d'atteinte au maintien de l'ordre public — Maintien des effets de la décision annulée jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel acte appelé à la remplacer*

(Art. 264, al. 2, TFUE; décisions du Conseil 2008/633 et 2013/392)

1. Voir le texte de la décision.

(cf. point 9)

2. S'agissant de la base juridique sur le fondement de laquelle la décision 2013/392, fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, a été adoptée, cette décision ne se réfère pas à l'article 34 UE et ses visas renvoient explicitement au traité FUE ainsi qu'à l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633.

Il ne saurait dès lors être considéré, eu égard au libellé de la décision 2013/392, qui doit, en principe, pour satisfaire à l'obligation de motivation, mentionner la base juridique sur laquelle celle-ci est fondée, que cette décision est fondée sur l'article 34 UE.

En particulier, la circonstance que l'article 34, paragraphe 2, sous c), UE ait constitué la seule base juridique possible pour l'adoption d'une mesure telle que la décision 2013/392, à la supposer établie, est, à cet égard, dépourvue de pertinence, dans la mesure où le choix explicite du Conseil de mentionner, dans la décision 2013/392, non pas cette disposition, mais le traité FUE et l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 indique clairement que la décision 2013/392 est fondée sur cette dernière disposition en tant que telle.

Il s'ensuit que l'abrogation de l'article 34 UE par le traité de Lisbonne ne prive pas de base juridique la décision 2013/392.

(cf. points 18, 19, 21, 22)

3. Dans la mesure où les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par les traités et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes, seuls les traités peuvent, dans des cas particuliers, habiliter une institution à modifier une procédure décisionnelle qu'ils établissent. Dès lors, 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 les traités.

Cette solution doit non seulement être appliquée aux bases juridiques dérivées permettant l'adoption d'actes législatifs, mais également à celles prévues dans un acte de droit dérivé qui permettent l'adoption de mesures d'exécution de cet acte en renforçant ou en allégeant les modalités d'adoption de telles mesures prévues dans les traités.

En effet, s'il est vrai que les traités prévoient que le Parlement et le Conseil déterminent certaines des règles relatives à l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, il n'en demeure pas moins que les règles spécifiques relatives à l'adoption de mesures d'exécution prévues dans les traités lient les institutions au même titre que celles relatives à l'adoption des actes législatifs et qu'elles ne peuvent donc pas être contredites par des actes de droit dérivé.

(cf. points 32-34)

4. Étant donné 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, la légalité de l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633, concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, doit être appréciée au regard des dispositions régissant, à la date de l'adoption de cette décision, l'adoption d'une mesure telle que la décision 2013/392, fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633, à savoir les articles 34, paragraphe 2, sous c), UE et 39, paragraphe 1, UE.

Il résulte de ces dispositions que le Conseil, statuant selon les cas à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, arrête, après avoir consulté le Parlement, les décisions à toute fin conforme aux objectifs du titre VI du traité UE autre que celles visées à l'article 34, paragraphe 2, sous a) et b), UE et les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions.

À cet égard, il y a lieu certes de constater que le libellé de l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 ne prévoit pas une obligation pour le Conseil de consulter le Parlement avant d'adopter la mesure prévue par cette disposition.

Toutefois, un texte de droit dérivé de l'Union doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions des traités.

Dès lors, étant donné, 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 de l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 doit être appréciée notamment au regard de l'article 39, paragraphe 1, UE, cette première disposition doit être interprétée en conformité avec cette dernière.

Par conséquent, l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 doit être interprété, conformément à l'article 39, paragraphe 1, UE, comme ne permettant au Conseil d'adopter un acte aux fins de fixer la date de prise d'effet de cette décision qu'après avoir consulté le Parlement.

Par ailleurs, l'abrogation de l'article 39, paragraphe 1, UE postérieurement à l'adoption de l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 ne saurait faire disparaître l'obligation d'interpréter cette disposition conformément à l'article 39, paragraphe 1, UE.

(cf. points 35-40, 57)

5. S'agissant de la question de la compatibilité de l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633, concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, avec les règles de procédure applicables après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires comprend des dispositions portant spécifiquement sur le régime juridique applicable, après l'entrée en vigueur de ce traité, aux actes adoptés sur la base du traité UE avant cette date.

Ainsi, l'article 9 de ce protocole prévoit que les effets juridiques de tels actes sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités.

Cet article doit être interprété à la lumière du premier considérant dudit protocole, qui précise qu'il est nécessaire de prévoir des dispositions transitoires afin d'organiser la transition entre les dispositions institutionnelles des traités applicables avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et celles prévues par ce traité.

Dès lors, étant donné que le traité de Lisbonne a modifié substantiellement le cadre institutionnel de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'article 9 du protocole sur les dispositions transitoires doit être compris comme visant notamment à assurer que les actes adoptés dans le cadre de cette coopération pourront continuer à être appliqués efficacement malgré la modification du cadre institutionnel de ladite coopération.

Or, accueillir un argument selon lequel l'abrogation, par le traité de Lisbonne, des procédures spécifiques d'adoption des mesures relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale rendrait impossible l'adoption de telles mesures dans les conditions prévues par des actes généraux adoptés dans le cadre de cette coopération avant que ces actes n'aient été modifiés pour être adaptés au traité de Lisbonne conduirait justement à compliquer, voire à empêcher, l'application efficace desdits actes, compromettant ainsi la réalisation de l'objectif poursuivi par les auteurs du traité.

Au demeurant, l'interprétation de l'article 9 du protocole sur les dispositions transitoires proposée par le Parlement, selon laquelle cet article implique uniquement que les actes relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ne sont pas automatiquement abrogés à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, priverait ledit article de tout effet utile.

Par conséquent, une disposition d'un acte adopté régulièrement sur la base du traité UE avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui prévoit les modalités d'adoption d'autres mesures continue de produire ses effets juridiques tant qu'elle n'a pas été abrogée, annulée ou modifiée et permet l'adoption de ces mesures en application de la procédure qu'elle définit.

Dans ces conditions, la circonstance que l'article 18, paragraphe 2, de la décision 2008/633 prévoirait des modalités d'adoption d'une mesure telle que la décision 2013/392, fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633, renforcées ou allégées par rapport à la procédure prévue à cette fin par le traité FUE ne saurait impliquer que cette disposition constitue une base juridique dérivée illégale dont l'application devrait être écartée par voie d'exception.

(cf. points 41-48)

6. 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.

À cet égard, prononcer l'annulation de la décision 2013/392, fixant la date de prise d'effet de la décision 2008/633 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police aux fins de la prévention et

de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, sans prévoir le maintien de ses effets serait de nature à entraver l'accès audit système et, partant, à porter atteinte au maintien de l'ordre public.

Il y a lieu, par conséquent, de maintenir les effets de la décision 2013/392 jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel acte appelé à la remplacer.

(cf. points 62-64)