

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

6 de Maio de 2008 *

No processo C-133/06,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE, entrado em 8 de Março de 2006,

Parlamento Europeu, representado por H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matic e K. Bradley, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado por:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. O'Reilly, bem como por P. Van Nuffel e J.-F. Pasquier, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

* Língua do processo: francês.

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Simm e M. Balta, bem como por G. Maganza, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

apoiado por:

República Francesa, representada por G. de Bergues e J.-C. Niollet, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano e L. Bay Larsen (relator), presidentes de secção, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Junho de 2007,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 27 de Setembro de 2007,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, o Parlamento Europeu pede, a título principal, a anulação dos artigos 29.º, n.ºs 1 e 2, e 36.º, n.º 3, da Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros (JO L 326, p. 13, a seguir «disposições impugnadas»), e, a título subsidiário, a anulação dessa directiva na íntegra.

- 2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 2006, a Comissão das Comunidades Europeias e a República Francesa foram autorizadas a intervir em apoio dos pedidos, respectivamente, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

Quadro jurídico

Disposições pertinentes do Tratado CE

- ³ O artigo 63.º, primeiro parágrafo, CE, que figura sob o título IV do Tratado, intitulado «Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas», prevê:

«O Conselho, deliberando nos termos do artigo 67.º [CE], adoptará, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão:

- 1) Medidas em matéria de asilo [...], nos seguintes domínios:

[...]

- d) Normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros;

- 2) Medidas relativas aos refugiados e às pessoas deslocadas, nos seguintes domínios:

- a) Normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam regressar ao seu país de origem, bem como a pessoas que, por outros motivos, necessitem de protecção internacional;

[...]»

4 O artigo 67.º CE, conforme alterado pelo Tratado de Nice, dispõe:

«1. Durante um período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão ou por iniciativa de um Estado-Membro e após consulta ao Parlamento Europeu.

2. Findo esse período de cinco anos:

- o Conselho delibera sob proposta da Comissão; a Comissão deve instruir qualquer pedido formulado por um Estado-Membro, destinado a constituir uma proposta ao Conselho;

- o Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu, toma uma decisão destinada a tornar aplicável o processo previsto no artigo 251.º [CE] à totalidade ou a parte dos domínios abrangidos pelo presente título e a adaptar as disposições relativas à competência do Tribunal de Justiça.

[...]

5. Em derrogação do n.º 1, o Conselho adopta nos termos do artigo 251.º [CE]:

- as medidas previstas ponto 1 e no ponto 2, alínea a), do artigo 63.º [CE], desde que tenha aprovado previamente, nos termos do n.º 1 do presente artigo, legislação comunitária que defina as normas comuns e os princípios essenciais que passarão a reger essas matérias;

[...]»

Direito derivado anterior à Directiva 2005/85

- 5 O Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os requisitos e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise [d]e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO L 50, p. 1), e a Directiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (JO L 31, p. 18), foram adoptados com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, respectivamente, alíneas a) e b), CE.
- 6 A Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por

outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida (JO L 304, p. 12), foi adoptada com fundamento no artigo 63.º, primeiro parágrafo, pontos 1, alínea c), 2, alínea a), e 3, alínea a), CE.

7 A Decisão 2004/927/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 2004, que torna aplicável o processo previsto no artigo 251.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a certos domínios abrangidos pelo Título IV da Parte III desse Tratado (JO L 396, p. 45), foi adoptada com base no artigo 67.º, n.º 2, segundo travessão, CE.

8 O artigo 1.º, n.º 2, desta decisão dispõe:

«A partir de 1 de Janeiro de 2005, o Conselho, ao adoptar as medidas a que se refere a alínea b) do n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 63.º [CE], delibera nos termos do artigo 251.º [CE].»

9 O considerando 4 da mesma decisão sublinha que esta não afecta as disposições do artigo 67.º, n.º 5, CE.

Directiva 2005/85

10 A Directiva 2005/85 foi adoptada com base, nomeadamente, no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, alínea d), CE.

11 Nos termos do seu artigo 1.º, a referida directiva tem por objectivo definir normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e de retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.

12 Os considerandos 17 e 18 da mesma directiva precisam:

«(17) Elemento de ponderação decisivo para a apreciação da fundamentação de um pedido de asilo é a segurança do requerente no seu país de origem. Sempre que um país terceiro possa ser considerado país de origem seguro, os Estados-Membros deverão poder designá-lo como tal e presumir que é seguro para um determinado requerente, a menos que este apresente contra-indicações graves.

(18) Dado o grau de harmonização alcançado em matéria de condições a preencher por nacionais de países terceiros e apátridas para beneficiarem do estatuto de refugiado, deverão ser definidos requisitos comuns para a designação de países terceiros como países de origem seguros.»

13 No que respeita aos países de origem seguros, o considerando 19 da Directiva 2005/85 enuncia:

«Sempre que o Conselho conclua que um determinado país de origem preenche esses requisitos e, por conseguinte, o inclua na lista mínima comum de países de origem seguros, a aprovar nos termos da presente directiva, os Estados-Membros deverão ser obrigados a apreciar os pedidos de pessoas com a nacionalidade desse país [...]

com base na presunção elidível de que esse país é seguro. Atendendo à importância política da designação de países de origem seguros, concretamente face às implicações da avaliação da situação dos direitos humanos num país de origem e às suas repercussões sobre as políticas da União Europeia no domínio das relações externas, quaisquer decisões do Conselho relativas à elaboração ou alteração da lista deverão ser tomadas após consulta ao Parlamento Europeu.»

- 14 Relativamente a determinados países terceiros europeus que observam padrões particularmente elevados no que se refere aos direitos humanos e à protecção dos refugiados, o considerando 24 da referida directiva tem a seguinte redacção:

«[...] os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de não apreciar, ou não apreciar de forma exaustiva, os pedidos de asilo respeitantes a requerentes que entrem nos seus territórios em proveniência desses países terceiros europeus. Dadas as consequências potenciais que uma apreciação omissa ou restrita poderá ter para o requerente, esta aplicação do conceito de país terceiro seguro deverá ser restringida aos casos que envolvam países terceiros relativamente aos quais o Conselho esteja convicto de que satisfazem as elevadas normas de segurança fixadas na presente directiva. O Conselho deverá tomar decisões nesta matéria depois de consultar o Parlamento Europeu.»

- 15 O artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, da mesma directiva, sob a epígrafe «Lista mínima comum de países terceiros considerados países de origem seguros», dispõe:

«1. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará uma lista mínima comum de países terceiros que serão considerados países de origem seguros pelos Estados-Membros, em conformidade com o anexo II.

2. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode alterar a lista mínima comum acrescentando ou retirando países terceiros, de acordo com o anexo II. A Comissão analisará todos os pedidos que lhe forem apresentados pelo Conselho ou por um Estado-Membro para que apresente uma proposta de alteração da lista mínima comum.»

- 16 O anexo II da Directiva 2005/85, intitulado «Designação de países de origem seguros para efeitos do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 30.º», define os critérios que permitem designar um país como um país de origem seguro da seguinte maneira:

«Um país é considerado país de origem seguro se, tendo em conta a situação jurídica, a aplicação da lei no quadro de um regime democrático e a situação política em geral, puder ser demonstrado que, de um modo geral e sistemático, não existe perseguição, na acepção do artigo 9.º da Directiva 2004/83/CE, nem tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante, nem ameaça em resultado de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.

Para fins desta avaliação, será nomeadamente considerada a medida em que é concedida protecção contra a perseguição ou maus tratos através:

- a) De disposições legislativas e regulamentares do país e da forma como estas são aplicadas;

- b) Do respeito dos direitos e liberdades consignados na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e/ou no Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos e/ou na Convenção contra a Tortura, em especial, os direitos que não podem ser derogados de acordo com o n.º 2 do artigo 15.º da referida Convenção Europeia;

- c) Do respeito do princípio de não repulsão, nos termos da Convenção de Genebra;

- d) Da existência de vias de recurso eficazes contra as violações destes direitos e liberdades.»

¹⁷ Nos termos do artigo 36.º, n.ºs 1 a 3, da Directiva 2005/85, sob a epígrafe «Conceito de países terceiros seguros europeus»:

«1. Os Estados-Membros podem prever não apreciar, ou não apreciar exhaustivamente, um pedido de asilo ou a segurança de um requerente de asilo na sua situação específica, nos termos do capítulo II, caso uma autoridade competente estabeleça, com base em factos, que o requerente de asilo procura entrar ou entrou ilegalmente no seu território a partir de um país terceiro seguro nos termos do n.º 2.

2. Um país terceiro só pode ser considerado seguro para efeitos do n.º 1 se:
- a) Tiver ratificado a Convenção de Genebra sem qualquer limitação geográfica e respeitar as suas disposições;
 - b) Dispuser de um procedimento de asilo previsto na lei;
 - c) Tiver ratificado a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e respeitar as suas disposições, nomeadamente as normas relativas aos recursos efectivos; e
 - d) Tiver sido designado como tal pelo Conselho, nos termos do n.º 3.
3. O Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, aprova ou altera a lista comum de países terceiros que devem ser considerados países terceiros seguros para efeitos do n.º 1.»

¹⁸ O Conselho não aplicou as disposições impugnadas para adoptar as duas listas previstas nestas disposições.

Quanto ao recurso

- 19 O Parlamento invoca quatro fundamentos do recurso de anulação, relativos, respectivamente, à violação do Tratado CE resultante da inobservância do disposto no artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE, à incompetência do Conselho para adoptar as disposições impugnadas, à violação do dever de fundamentação destas e, por fim, ao desrespeito do dever de cooperação leal.
- 20 Importa apreciar conjuntamente os dois primeiros fundamentos, já que os mesmos são indissociáveis como referiu o advogado-geral no n.º 11 das suas conclusões.

Quanto aos dois primeiros fundamentos, relativos à violação do artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE e à incompetência do Conselho

Argumentos das partes

- 21 O Parlamento sustenta que, tendo em conta a legislação comunitária já adoptada, a saber, o Regulamento n.º 343/2003 e as Directivas 2003/9 e 2004/83, a adopção da Directiva 2005/85 constituiu a última etapa legislativa para a adopção das normas comuns e dos princípios essenciais cuja aplicação se destina a permitir a passagem ao processo previsto no artigo 251.º CE (a seguir «processo de co-decisão»), em conformidade com as exigências do artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE.

- 22 Por conseguinte, a posterior adopção da lista mínima comum dos países terceiros considerados países de origem seguros e da lista comum dos países terceiros seguros europeus (a seguir, conjuntamente, «listas dos países seguros») deve verificar-se segundo o processo de co-decisão.
- 23 Assim, através das disposições impugnadas, o Conselho instituiu ilegalmente, num acto de direito derivado, bases jurídicas que lhe permitem proceder à adopção das listas dos países seguros mediante a aplicação de um processo que exige apenas a consulta ao Parlamento.
- 24 Ao criar, desse modo, uma base jurídica derivada, o Conselho atribuiu a si próprio uma «reserva de lei». Ora, o Tratado em parte alguma prevê que o Conselho possa, para além dos processos existentes de adopção dos actos normativos e dos actos de execução, estabelecer bases jurídicas novas para a adopção de disposições normativas derivadas.
- 25 O Parlamento considera que a existência eventual de uma prática do Conselho que consista em estabelecer bases jurídicas derivadas não pode servir como justificação.
- 26 Referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (68/86, Colect., p. 855), o Parlamento sustenta que, no domínio normativo, o Tratado é aplicável sem que seja possível proceder a uma adaptação dos processos nele previstos.

- 27 A Comissão considera que as bases jurídicas derivadas contidas nas disposições impugnadas são ilegais.
- 28 O legislador comunitário não dispõe da faculdade de determinar o modo como exerce as suas competências. As instituições só podem agir nos limites das atribuições e competências que lhes são conferidas pelos Tratados, que são os únicos que determinam os processos de adopção de actos normativos.
- 29 Segundo a Comissão, as disposições impugnadas não podem ser consideradas reservas de competência de execução que o Conselho possa levar a cabo com base no artigo 202.º, terceiro travessão, CE.
- 30 As disposições impugnadas constituem um duplo desvio de processo, em primeiro lugar, relativamente à regra da unanimidade prevista no artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, alínea d), CE no momento da adopção da Directiva 2005/85 e, em segundo lugar, relativamente ao processo de co-decisão que deve substituir a referida regra, quando a legislação comunitária que define as normas comuns e os princípios essenciais que regulam a política em matéria de asilo tiver sido adoptada.
- 31 O Conselho alega que, pelo contrário, nada no Tratado CE e opõe a que um acto adoptado segundo o processo previsto na base jurídica aplicável crie uma base jurídica derivada, para efeitos, nomeadamente, da posterior adopção de um acto normativo neste domínio mediante um processo decisório simplificado.

- 32 No seu entender, o recurso às bases jurídicas derivadas é uma técnica legislativa confirmada, ilustrada em numerosos actos comunitários. O único ensinamento a retirar do acórdão Reino Unido/Conselho, já referido, é o de que uma base jurídica derivada não pode tornar mais complexo o processo previsto no Tratado, o que não é o caso do processo instituído pela Directiva 2005/85.
- 33 O Conselho considera que as circunstâncias do caso em apreço requerem o recurso a uma base jurídica derivada, sem que o artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE a isso se oponha.
- 34 Os instrumentos constituídos pelas listas dos países seguros fazem parte de um domínio caracterizado tanto pelas sensibilidades políticas acentuadas dos Estados-Membros como pela necessidade prática de que se reaja de forma rápida e eficaz a mudanças de situação nos países terceiros em causa. Ora, precisamente, estes instrumentos só podem ser utilizados de maneira eficaz se a sua adopção e as suas alterações posteriores ocorrerem no âmbito de um processo como o instituído pelas disposições impugnadas.
- 35 O Conselho contesta a tese segundo a qual as bases jurídicas derivadas contidas nas disposições impugnadas estão em conflito com o processo de co-decisão previsto no artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE. Esta disposição só é aplicável na dupla condição de o acto a adoptar se basear no artigo 63.º, primeiro parágrafo, pontos 1 ou 2, alínea a), CE e de o Conselho ter previamente adoptado legislação comunitária que defina as normas comuns e os princípios essenciais que regulam a matéria.

- 36 No que respeita ao primeiro desses requisitos, o Conselho observa, no essencial, que as listas dos países seguros não serão adoptadas com base no artigo 63.º CE, mas com fundamento nas disposições impugnadas, que prevêm um processo mais simples do que o seguido para a adopção do acto de base. Acrescenta que, na medida em que para a adopção da Directiva 2005/85 o Tratado exigia apenas uma consulta ao Parlamento, o recurso às disposições impugnadas, que prevêm o mesmo nível de participação deste último, parece dificilmente criticável.
- 37 Relativamente à segunda condição, o Conselho considera que, ao fazer referência a «uma legislação comunitária», o artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE não exige que as normas comuns e os princípios essenciais sejam estabelecidos num único acto legislativo e num dado momento. A passagem ao processo de co-decisão está ligada a um critério substancial e não a um critério formal ou temporal.
- 38 Uma vez que os requisitos previstos para a passagem ao processo de co-decisão não estão preenchidos, não foram violadas as prerrogativas do Parlamento nem o equilíbrio institucional.
- 39 A República Francesa alega que a adopção das listas dos países seguros faz parte da legislação comunitária que define «as normas comuns e os princípios essenciais», na acepção do artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE. Por conseguinte, apesar de essas listas deverem ser adoptadas com fundamento no próprio Tratado e não nas disposições impugnadas, só após simples consulta ao Parlamento é que deveriam ter sido adoptadas.
- 40 No que respeita à questão geral da possibilidade de recorrer a uma base jurídica derivada, o referido Estado-Membro considera, como o Conselho, que nada no Tratado a isso se opõe.

41 O recurso a bases jurídicas derivadas corresponde a uma prática constante do legislador comunitário. É verdade que uma simples prática não é susceptível de derrogar as regras do Tratado e não pode, por conseguinte, criar um precedente vinculativo para as instituições comunitárias. No entanto, a jurisprudência revela que o Tribunal de Justiça não é necessariamente indiferente às práticas seguidas por estas (acórdão de 10 de Fevereiro de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Recueil, p. 255, n.ºs 48 e 49).

42 Por fim, quanto aos requisitos substanciais do recurso às bases jurídicas derivadas, esses requisitos estão preenchidos no caso em apreço. Com efeito, as disposições impugnadas apresentam uma grande sensibilidade política e implicam a necessidade prática de que se reaja de forma rápida e eficaz a mudanças de situação nos países terceiros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

43 Através dos seus dois primeiros fundamentos, o Parlamento suscita, no essencial, a questão de saber se o Conselho podia legalmente, nas disposições impugnadas, prever a adopção e a alteração das listas dos países seguros, por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento.

44 A este respeito, recorde-se que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, CE, cada instituição actua nos limites das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo Tratado (v. acórdão de 23 de Outubro de 2007, C-403/05, Parlamento/Comissão, Colect., p. I-9045, n.º 49 e jurisprudência referida).

- 45 Em primeiro lugar, importa observar que o Conselho, quando da adopção da Directiva 2005/85 segundo as modalidades previstas no artigo 67.º, n.º 1, CE, tinha a possibilidade de aplicar o artigo 202.º, terceiro travessão, CE para adoptar medidas que não têm carácter essencial relativamente à matéria a regular (v., neste sentido, acórdão de 27 de Outubro de 1992, Alemanha/Comissão, C-240/90, Colect., p. I-5383, n.º 36).
- 46 Assim, admitindo que as listas dos países seguros revestem esse carácter não essencial e dizem respeito a um caso específico, o Conselho poderia ter decidido reservar-se o exercício das competências de execução, na condição de fundamentar a sua decisão de forma circunstanciada (v., neste sentido, acórdão de 18 de Janeiro de 2005, Comissão/Conselho, C-257/01, Colect., p. I-345, n.º 50).
- 47 Com efeito, o Conselho está obrigado a justificar devidamente, em função da natureza e do conteúdo do acto de base a adoptar, uma excepção à regra segundo a qual, no sistema do Tratado, quando há que tomar, ao nível comunitário, medidas de execução de um acto de base, é à Comissão que compete, em princípio, exercer esta competência (acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.º 51).
- 48 No caso em apreço, o Conselho referiu-se explicitamente, no considerando 19 da Directiva 2005/85, à importância política que reveste a designação dos países de origem seguros e, no considerando 24 da mesma directiva, às consequências que o conceito de país terceiro seguro pode ter para os requerentes de asilo.
- 49 No entanto, como refere o advogado-geral no n.º 21 das suas conclusões, os motivos expostos nos referidos considerandos destinam-se a justificar a consulta ao Parlamento acerca da elaboração das listas dos países seguros e das modificações a introduzir-lhes, mas não a justificar de maneira suficiente uma reserva de execução que apresenta um carácter específico para o Conselho.

- 50 Além disso, no presente litígio, que diz respeito a uma directiva cujas disposições impugnadas reservam ao Conselho uma competência que não é limitada no tempo, o Conselho não apresentou argumento algum que demonstrasse que as mesmas devam ser requalificadas como disposições com base nas quais se reservou o exercício directo de competências de execução específicas. Pelo contrário, na audiência, confirmou que as referidas disposições atribuem ao Conselho uma competência legislativa derivada.
- 51 Nestas circunstâncias, a questão de uma eventual requalificação das disposições impugnadas para poder considerar que o Conselho aplicou o artigo 202.º, terceiro travessão, CE não se coloca.
- 52 Em segundo lugar, há que observar que, no quadro da aplicação do artigo 67.º CE, as medidas a tomar nas matérias referidas no artigo 63.º, pontos 1 e 2, alínea a), CE são adoptadas segundo dois processos distintos, previstos no artigo 67.º CE, a saber, o processo de adopção por unanimidade após consulta ao Parlamento e o processo de co-decisão.
- 53 As disposições impugnadas instituem um processo de adopção das referidas medidas por maioria qualificada sob proposta da Comissão, após consulta ao Parlamento, uma vez que esse processo é diferente dos previstos no artigo 67.º CE.
- 54 Ora, já foi declarado que as regras relativas à formação da vontade das instituições comunitárias estão estabelecidas no Tratado e não estão na disponibilidade nem dos Estados-Membros nem das próprias instituições (v. acórdão Reino Unido/Conselho, já referido, n.º 38).

- 55 Em casos especiais como o previsto no artigo 67.º, n.º 2, segundo travessão, CE, apenas o Tratado pode autorizar uma instituição a alterar um processo decisório nele previsto.
- 56 Reconhecer a uma instituição a possibilidade de estabelecer bases jurídicas derivadas, quer no sentido de reforçar quer no de simplificar as modalidades de adopção de um acto, equivaleria a atribuir-lhe um poder legislativo que excede o que está previsto no Tratado.
- 57 Isso conduziria igualmente a permitir a essa instituição violar o princípio do equilíbrio institucional, que implica que cada uma das instituições exerça as suas competências com respeito pelas competências das outras (acórdão de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho, C-70/88, Colect., p. I-2041, n.º 22).
- 58 O Conselho não pode afirmar utilmente que o processo de adopção previsto nas disposições impugnadas não está em conflito com o processo de co-decisão pelo facto de as listas dos países seguros serem adoptadas com base, não no artigo 63.º CE, mas nas referidas disposições, que prevêm um processo mais simples do que aquele ao abrigo do qual o acto de base foi adoptado. Efectivamente, este raciocínio equivaleria a conferir a disposições de direito derivado o primado sobre disposições de direito primário, concretamente, o artigo 67.º CE, cujos n.ºs 1 e 5 se devem aplicar sucessivamente com observância dos requisitos neles previstos para esse efeito.
- 59 A adopção de bases jurídicas derivadas também não pode ser justificada com fundamento em considerações ligadas ao carácter politicamente sensível da matéria em causa ou a uma preocupação de assegurar a eficácia de uma acção comunitária.

- 60 Além disso, a existência de uma prática anterior que consiste em estabelecer as bases jurídicas derivadas não pode ser utilmente invocada. Com efeito, mesmo admitindo que está demonstrada, essa prática não pode derogar as regras do Tratado e não pode, por conseguinte, criar um precedente vinculativo para as instituições (v., neste sentido, acórdãos Reino Unido/Conselho, já referido, n.º 24, e de 9 de Novembro de 1995, Alemanha/Conselho, C-426/93, Colect., p. I-3723, n.º 21).
- 61 Das considerações precedentes resulta que o Conselho, ao inserir na Directiva 2005/85 as bases jurídicas derivadas constituídas pelas disposições impugnadas, violou o artigo 67.º CE, excedendo assim as competências que lhe são conferidas pelo Tratado.
- 62 Cumpre acrescentar, ao proceder à adopção futura das listas dos países seguros, bem como às suas alterações, que o Conselho deverá respeitar os processos instituídos pelo Tratado.
- 63 A este respeito, para determinar se tanto a adopção e a alteração das listas dos países seguros por via legislativa como a eventual decisão de proceder à aplicação do artigo 202.º, terceiro travessão, CE, sob a forma de uma delegação ou de uma reserva de execução, estão abrangidas pelos n.ºs 1 ou 5 do artigo 67.º CE, importa apreciar se, através da adopção da Directiva 2005/85, o Conselho adoptou uma legislação comunitária que define as normas comuns e os princípios essenciais que regulam as matérias abrangidas pelo artigo 63.º, primeiro parágrafo, pontos 1 e 2, alínea a), CE.
- 64 No que respeita ao processo de concessão ou de retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, o artigo 63.º, primeiro parágrafo, ponto 1, alínea d), CE limita-se a prever a adopção de «normas mínimas».

- 65 Como resulta dos n.ºs 10 a 17 do presente acórdão, a Directiva 2005/85 estabelece critérios detalhados que permitem estabelecer posteriormente as listas dos países seguros.
- 66 Por conseguinte, deve considerar-se que, através deste acto legislativo, o Conselho adoptou uma «legislação comunitária que define as normas comuns e os princípios essenciais», na acepção do artigo 67.º, n.º 5, primeiro travessão, CE, pelo que o processo de co-decisão é aplicável.
- 67 Em face do exposto, os dois primeiros fundamentos invocados pelo Parlamento em apoio do seu recurso de anulação devem ser acolhidos, havendo, consequentemente, que anular as disposições impugnadas.

Quanto ao terceiro e quarto fundamentos, relativos à violação do dever de fundamentação das disposições impugnadas e ao desrespeito do dever de cooperação leal

- 68 Uma vez que os dois primeiros fundamentos são procedentes, não há que apreciar o terceiro e quarto fundamentos de recurso invocados pelo Parlamento.

Quanto às despesas

- 69 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo

o Parlamento pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do disposto no n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, os intervenientes no presente litígio suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **Os artigos 29.º, n.ºs 1 e 2, e 36.º, n.º 3, da Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, são anulados.**

- 2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**

- 3) **A República Francesa e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas