ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 décembre 2007 *

Dans l'affaire C-77/05,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 14 février 2005,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^mes^ E. O'Neill et C. Gibbs, en qualité d'agents, assistées de M. A. Dashwood, barrister,

partie requérante,

soutenu par:

Irlande, représentée par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de MM. A. Collins, SC, et P. McGarry, BL, ayant élu domicile à Luxembourg,

République de Pologne, représentée par M. J. Pietras, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: l'anglais.

République slovaque, représentée par MM. R. Procházka et J. Čorba ainsi que par M^me^ B. Ricziová, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J. Schutte et R. Szostak, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

Royaume d'Espagne, représenté par M. J. M Rodríguez Cárcamo, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ C. O'Reilly, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

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

avocat général: M^me^ V. Trstenjak,
greffier: M. J. Swedenborg, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 mars 2007,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2007,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demande à la Cour, d'une part, d'annuler le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO L 349, p. 1), et, d'autre part, de maintenir les effets de ce règlement

jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement le remplaçant, sauf dans la mesure où le règlement nº 2007/2004 exclut la participation à l'application de celui-ci dudit État membre.

Le cadre juridique

Le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande

2 Le titre IV de la troisième partie du traité CE (ci-après le «titre IV») établit les bases juridiques permettant l'adoption de mesures en matière de visas, d'asile, d'immigration et d'autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

3 Le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexé au traité UE et au traité CE par le traité d'Amsterdam (ci-après le «protocole sur le titre IV»), concerne la participation de ces États membres à l'adoption de mesures présentées en application des dispositions figurant dans le titre IV.

4 En vertu de l'article 1er du protocole sur le titre IV, sous réserve de l'article 3 de ce même protocole, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption des mesures proposées relevant du titre IV et, conformément à l'article 2 dudit protocole, ces États membres ne sont pas liés par ces mesures et celles-ci ne leur sont pas applicables.

5 Aux termes de l'article 3 du protocole sur le titre IV:

«1. Le Royaume-Uni ou l'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition ou d'une initiative en application du titre IV [...], son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée, à la suite de quoi cet État y est habilité. [...]

[...]

2. Si, après un délai raisonnable, une mesure visée au paragraphe 1 ne peut pas être adoptée avec la participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande, le Conseil peut adopter cette mesure conformément à l'article 1er sans la participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande. Dans ce cas, l'article 2 s'applique.»

6 L'article 4 du protocole sur le titre IV confère au Royaume-Uni et à l'Irlande le droit d'adhérer, à tout moment, à des mesures existantes dans le cadre du titre IV. Dans ce cas, la procédure prévue à l'article 11, paragraphe 3, CE s'applique mutatis mutandis.

7 Aux termes de l'article 7 du protocole sur le titre IV, «[l]es articles 3 et 4 s'entendent sans préjudice du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne».

Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

8 Aux termes de l'article 1er du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité UE et au traité CE par le traité d'Amsterdam (ci-après le «protocole de Schengen»), treize États membres de l'Union européenne sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine relevant du champ d'application de l'acquis de Schengen, tel que défini à l'annexe dudit protocole.

9 Font partie de l'acquis de Schengen ainsi défini, notamment, l'accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen (Luxembourg) le 14 juin 1985 (JO 2000, L 239, p. 13, ci-après l'«accord de Schengen»), ainsi que la convention d'application de l'accord de Schengen (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la «CAAS»), signée le 19 juin 1990 également à Schengen. Ces deux actes constituent ensemble les «accords de Schengen».

10 Aux termes de l'article 4 dudit protocole:

«L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis.

Le Conseil statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1er et du représentant du gouvernement de l'État concerné.»

11 L'article 5 du protocole de Schengen dispose:

«1. Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

Dans ce cadre, si l'Irlande ou le Royaume-Uni ou les deux n'ont pas, dans un délai raisonnable, notifié par écrit au président du Conseil qu'ils souhaitent participer, l'autorisation visée à l'article 11 du traité instituant la Communauté européenne ou à l'article 40 du traité sur l'Union européenne est réputée avoir été accordée aux États membres visés à l'article 1er ainsi qu'à l'Irlande ou au Royaume-Uni si l'un ou l'autre souhaite participer aux domaines de coopération en question.

2. Les dispositions pertinentes des traités visées au paragraphe 1, premier alinéa, sont applicables, même si le Conseil n'a pas adopté les mesures visées à l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa.»

12 L'article 8 du protocole de Schengen prévoit:

«Aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les États candidats à l'adhésion.»

Les déclarations relatives au protocole de Schengen

13 Dans la déclaration n° 45, relative à l'article 4 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne (ci-après la «déclaration n° 45»), les Hautes Parties contractantes invitent le Conseil à demander l'avis de la Commission des Communautés européennes avant de statuer sur une demande formulée au titre dudit article. En outre, ces dernières «s'engagent également à tout mettre en œuvre pour permettre à l'Irlande et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, s'ils le souhaitent, de recourir aux dispositions de l'article 4 dudit protocole afin que le Conseil soit en mesure de prendre les décisions visées audit article à la date d'entrée en vigueur de ce protocole ou à toute date ultérieure».

14 Aux termes de la déclaration n° 46, relative à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne (ci-après la «déclaration n° 46»), les Hautes Parties contractantes «s'engagent à tout mettre en œuvre afin que l'action de l'ensemble des États membres soit possible dans les domaines relevant de l'acquis de Schengen, en particulier dans la mesure où l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont accepté tout ou partie des dispositions de cet acquis conformément à l'article 4 du [protocole de Schengen]».

La décision 2000/365/CE

15 En vertu de l'article 4, second alinéa, du protocole de Schengen, le Conseil a adopté, le 29 mai 2000, la décision 2000/365/CE relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 131, p. 43).

16 L'article 1er de ladite décision énumère les dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni participe.

17 L'article 8, paragraphe 2, de la même décision dispose:

«À compter de la date d'adoption de la présente décision, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est réputé avoir notifié irrévocablement au président du Conseil, conformément à l'article 5 du protocole de Schengen, qu'il souhaite participer à toutes les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen visé à l'article 1er. Cette participation concerne les territoires visés à l'article 5, paragraphes 1 et 2 respectivement, pour autant que les propositions et initiatives soient fondées sur les dispositions de l'acquis de Schengen qui s'appliqueront à ces territoires.»

Le règlement nº 2007/2004

18 Ainsi qu'il ressort de ses visas, le règlement nº 2007/2004 a été adopté sur la base des articles 62, point 2, sous a), CE et 66 CE.

19 Les quatre premiers considérants dudit règlement sont libellés comme suit:

«(1) La politique communautaire relative aux frontières extérieures de l'Union européenne vise à mettre en place une gestion intégrée garantissant un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance qui constitue le corollaire

indispensable de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne et un élément déterminant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. À cette fin, il est prévu d'établir des règles communes relatives aux normes et aux procédures de contrôle aux frontières extérieures.

(2) Pour mettre efficacement en œuvre les règles communes, il importe d'accroître la coordination de la coopération opérationnelle entre États membres.

(3) En tenant compte de l'expérience de l'instance commune de praticiens des frontières extérieures opérant au sein du Conseil, un organisme d'experts spécialisé chargé d'améliorer la coordination de la coopération opérationnelle entre États membres en matière de gestion des frontières extérieures devrait être créé sous la forme d'une Agence européenne de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, ci-après dénommée l''Agence'.

(4) La responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres. L'Agence vise à faciliter l'application des mesures communautaires existantes ou futures relatives à la gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des dispositions d'exécution correspondantes prises par les États membres.»

20 Il ressort des vingt-troisième et vingt-sixième considérants du règlement nº 2007/2004 que celui-ci est censé constituer un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, avec pour conséquence que:

— les délégations de la République d'Islande et du Royaume de Norvège doivent participer en tant que membres au conseil d'administration de l'Agence, en n'y disposant toutefois que d'un droit de vote limité;

— le Royaume de Danemark, qui ne prend pas part à l'adoption dudit règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application, dispose d'un délai de six mois après l'adoption de ce règlement pour décider s'il le transpose ou non dans son droit national;

— le Royaume-Uni ainsi que l'Irlande ne participent pas à l'adoption dudit règlement et ne sont ni liés par celui-ci ni soumis à son application.

21 Le vingt-cinquième considérant du règlement n° 2007/2004, relatif au Royaume-Uni, est libellé comme suit:

«Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas conformément à la décision 2000/365 [...]. Le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci, ni soumis à son application.»

22 Aux termes de l'article 1er du règlement n° 2007/2004:

«1. Une Agence [...] est créée afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

2. Étant entendu que la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres, l'Agence rend néanmoins plus facile et plus efficace l'application des dispositions communautaires existantes et

futures en matière de gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des actions des États membres lors de la mise en œuvre de ces dispositions, contribuant ainsi à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

3. L'Agence met à disposition de la Commission et des États membres l'assistance technique et les connaissances spécialisées nécessaires en matière de gestion des frontières extérieures et favorise la solidarité entre les États membres.

4. Aux fins du présent règlement, on entend par frontières extérieures des États membres les frontières terrestres et maritimes de ces derniers ainsi que leurs aéroports et ports maritimes, auxquels s'appliquent les dispositions du droit communautaire relatives au franchissement des frontières extérieures par les personnes.»

23 L'article 2 du règlement n° 2007/2004 précise les tâches principales de l'Agence, qui sont, notamment, de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, d'assister les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation, de suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, d'assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ainsi que de fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

24 En vertu du paragraphe 2 du même article 2, sans préjudice des compétences de l'Agence, les États membres peuvent poursuivre la coopération établie au niveau opérationnel avec d'autres États membres et/ou États tiers aux frontières extérieures, lorsque cette coopération complète l'action de l'Agence. Les États

membres doivent toutefois s'abstenir de toute activité susceptible de compromettre le fonctionnement de cette dernière ou la réalisation de ses objectifs et informer l'Agence des activités opérationnelles menées aux frontières extérieures en dehors du cadre de l'Agence.

25 Conformément à l'article 3 du règlement nº 2007/2004, l'Agence doit en outre évaluer, approuver et coordonner les propositions d'opérations conjointes et de projets pilotes faites par les États membres et peut elle-même prendre de telles initiatives en coopération avec les États membres. Elle peut aussi décider de cofinancer des opérations conjointes et des projets pilotes.

26 En vertu de l'article 5 du même règlement, l'Agence établit et développe un tronc commun pour la formation des garde-frontières et propose une formation au niveau européen pour les instructeurs des garde-frontières nationaux des États membres. Elle doit également proposer aux agents des services compétents des États membres des stages et des séminaires supplémentaires sur des thèmes liés au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures et au retour des ressortissants d'États tiers.

27 Selon l'article 7 du règlement nº 2007/2004, l'Agence établit et gère, au niveau central, un inventaire des équipements techniques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures appartenant aux États membres que ceux-ci sont prêts à mettre volontairement et temporairement à la disposition d'autres États membres après analyse des besoins et des risques par l'Agence.

28 Aux termes de l'article 12 dudit règlement:

«1. L'Agence facilite la coopération opérationnelle entre les États membres, d'une part, et l'Irlande et le Royaume-Uni, d'autre part, pour les questions qui relèvent de ses activités et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches telles qu'énoncées à l'article 2, paragraphe 1.

2. L'appui que doit fournir l'Agence, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, point f), englobe l'organisation des opérations conjointes d'éloignement menées par les États membres auxquelles participent aussi l'Irlande et/ou le Royaume-Uni.

3. L'application du présent règlement aux frontières de Gibraltar est suspendue jusqu'à la date à laquelle un accord aura été dégagé sur le champ d'application des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres par les personnes.»

29 L'article 21, paragraphe 3, du règlement nº 2007/2004 dispose:

«Les pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen participent aux activités de l'Agence. Ils disposent chacun d'un représentant et d'un suppléant au sein du conseil d'administration. Des dispositions seront prises, en application des clauses pertinentes de leurs accords d'association, pour, notamment, préciser la nature et l'étendue de l'association de ces pays aux travaux de l'Agence et définir précisément les règles applicables à cet égard, y compris en matière de contributions financières et de personnel.»

Les faits à l'origine du recours

30 Le 11 novembre 2003, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement portant création de l'Agence.

31 Le 11 février 2004, le Royaume-Uni a informé le Conseil de son intention de participer à l'adoption du règlement nº 2007/2004. Il se référait, à cet égard, à la procédure de notification prévue à l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du protocole de Schengen ainsi qu'à celle figurant dans le protocole sur le titre IV.

32 Le 26 octobre 2004, le Conseil a adopté le règlement nº 2007/2004. Malgré la notification du 11 février 2004, le Royaume-Uni n'a pas été admis à participer à l'adoption de ce règlement au motif que celui-ci constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas conformément à la décision 2000/365.

33 Estimant que le refus du Conseil de le laisser participer à l'adoption du règlement nº 2007/2004 constitue une violation de l'article 5 du protocole de Schengen, le Royaume-Uni a introduit le présent recours.

Les conclusions des parties

34 Le Royaume-Uni demande à la Cour:

— d'annuler le règlement nº 2007/2004;

— de décider, en application de l'article 231 CE, que, à la suite de l'annulation du règlement nº 2007/2004 et dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle

réglementation en la matière, les dispositions de ce règlement continueront de s'appliquer, sauf dans la mesure où elles ont pour effet de l'exclure de la participation à l'application de celui-ci, et

— de condamner le Conseil aux dépens.

35 Le Conseil conclut au rejet du recours et à la condamnation du Royaume-Uni aux dépens de l'instance.

36 Par ordonnance du président de la Cour du 17 août 2005, l'Irlande, la République de Pologne ainsi que la République slovaque ont été admises à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni et le Royaume d'Espagne ainsi que la Commission des Communautés européennes ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

Argumentation des parties

37 À titre principal, le Royaume-Uni fait valoir que, en l'excluant du processus d'adoption du règlement nº 2007/2004, le Conseil s'est fondé sur une interprétation erronée du protocole de Schengen et a violé l'article 5 de celui-ci.

38 En effet, il ne saurait être considéré que le système mis en place par l'article 5 du protocole de Schengen est subordonné à celui prévu à l'article 4 du même protocole. Les articles 4 et 5 de celui-ci seraient indépendants l'un de l'autre, de sorte que le Royaume-Uni ne serait pas obligé, afin de pouvoir participer à des mesures adoptées sur le fondement de cet article 5, d'avoir été au préalable admis, en application dudit article 4, à prendre part à l'acquis de Schengen correspondant.

39 À l'appui de sa position, le Royaume-Uni fait notamment valoir que l'interprétation des articles 4 et 5 du protocole de Schengen préconisée par le Conseil est contredite par l'économie et le libellé de ces deux dispositions, qu'elle viole la nature même du mécanisme instauré par cet article 5 et qu'elle n'est pas compatible avec la déclaration nº 46.

40 En outre, selon ledit État membre, cette interprétation priverait l'article 5 du protocole de Schengen de son effet utile, celui-ci étant, notamment, d'assurer une participation maximale du Royaume-Uni et de l'Irlande aux mesures fondées sur l'acquis de Schengen, et ne serait nécessaire ni pour sauvegarder l'effet utile de l'article 7 du protocole sur le titre IV ni pour préserver l'intégrité de l'acquis de Schengen. En tout état de cause, une telle interprétation aurait des effets largement disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi et aurait pour conséquence, dès lors que le Conseil a, ainsi qu'il résulterait de sa pratique actuelle, une conception «large et incertaine» de ce qu'il convient d'entendre par «propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen», que le mécanisme prévu audit article 5 pourrait fonctionner de manière incompatible avec le principe de sécurité juridique ainsi qu'avec les principes fondamentaux régissant les coopérations renforcées.

41 À titre subsidiaire, le Royaume-Uni fait valoir que, si l'interprétation des articles 4 et 5 du protocole de Schengen préconisée par le Conseil était exacte, les termes «propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen», figurant à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, de ce protocole, devraient être compris comme visant uniquement les mesures qui sont intrinsèquement liées à l'acquis de Schengen (mesures «intégralement Schengen»), telles que les mesures modifiant des

dispositions relevant de cet acquis et auxquelles le Royaume-Uni ne pourrait pas adhérer sans avoir souscrit préalablement aux dispositions donnant lieu à modification. En revanche, ne relèveraient pas du champ d'application de cette disposition les mesures simplement «liées à Schengen», à savoir celles qui, bien qu'étant conçues pour développer ou compléter certains objectifs de l'acquis de Schengen, ne sont pas si intimement liées à cet acquis que l'intégrité de celui-ci serait mise en danger si un État membre ne participant pas audit acquis pouvait néanmoins prendre part à l'adoption de telles mesures. Il s'ensuivrait que, lors de l'adoption de mesures relevant de cette dernière catégorie, la position du Royaume-Uni ne serait pas régie par les dispositions dudit protocole, mais, selon le cas, soit par celles du protocole sur le titre IV, soit par les dispositions pertinentes du «troisième pilier». Or, dès lors que le règlement n° 2007/2004 devrait être considéré comme relevant de cette même catégorie de mesures, le Royaume-Uni n'aurait pas dû être écarté de l'adoption de ce règlement.

42 Le Conseil soutient, en premier lieu, que l'objectif de l'article 5 du protocole de Schengen est, contrairement à ce que fait valoir le Royaume-Uni, non pas de reconnaître un droit à ce dernier, mais d'assurer aux États membres participant à la totalité de l'acquis de Schengen que leurs actions ne seront pas remises en cause en raison de la réticence des autres États membres à prendre part à celles-ci. Le libellé de ladite disposition confirmerait d'ailleurs cette interprétation dans la mesure où, à la différence du libellé des articles 4 du même protocole et 3 du protocole sur le titre IV, il ne reconnaîtrait pas explicitement un tel droit.

43 Selon le Conseil, l'interprétation de l'article 5, paragraphe 1, du protocole de Schengen préconisée par le Royaume-Uni est de nature à vider la procédure d'approbation prévue à l'article 4 du même protocole de son effet utile, dès lors que, dans le cas où un État membre s'est vu refuser, au titre de cet article, le droit de participer à l'adoption d'une mesure déterminée, cet État pourrait néanmoins prendre part à toute mesure développant le domaine en question en ayant recours à la procédure prévue audit article 5. L'intégrité de l'acquis de Schengen ne serait dès lors plus assurée et l'article 7 du protocole sur le titre IV, qui prévoit que les articles 3 et 4 du même protocole s'entendent sans préjudice des dispositions du protocole de Schengen, serait également privé d'effet utile.

44 En deuxième lieu, le Conseil fait valoir que la distinction opérée par le Royaume-Uni entre les mesures «intégralement Schengen» et les mesures soi-disant simplement «liées à Schengen» ne trouve d'appui ni dans le droit primaire ni dans le droit dérivé. À cet égard, il relève que la définition proposée par le Royaume-Uni en ce qui concerne les mesures «liées à Schengen» est fondée sur une mauvaise compréhension de ce qui pourrait constituer une menace pour l'intégrité de l'acquis de Schengen et que la distinction en question crée une insécurité juridique inutile en ce qu'elle entraîne une divergence entre ce qu'il convient d'entendre par «mesure développant l'acquis de Schengen» lorsqu'il s'agit d'adopter une mesure applicable à la République d'Islande et au Royaume de Norvège, d'une part, ou au Royaume-Uni et à l'Irlande, d'autre part.

45 En troisième lieu, le Conseil souligne que sa position est parfaitement compatible avec le principe de proportionnalité ainsi qu'avec les règles applicables en matière de coopération renforcée. En effet, d'une part, les auteurs du traité ne seraient pas liés par le principe de proportionnalité. D'autre part, les dispositions des traités UE et CE gouvernant les coopérations renforcées s'entendraient sans préjudice de celles du protocole de Schengen.

46 L'Irlande considère que l'interprétation des articles 4 et 5 du protocole de Schengen préconisée par le Royaume-Uni est conforme au libellé de ces articles et correspond à la pratique actuelle du Conseil en ce qui concerne les mesures relatives à l'acquis de Schengen, auxquelles le Royaume-Uni et l'Irlande ont été admis à participer. Cette interprétation serait d'ailleurs corroborée par les diverses déclarations relatives au protocole de Schengen annexées à l'acte final du traité d'Amsterdam. En outre, le Conseil ne serait pas en mesure de démontrer le risque concret de dommage existant pour l'acquis de Schengen en cas de participation du Royaume-Uni à l'adoption du règlement nº 2007/2004.

47 Selon la République de Pologne, eu égard à l'imprécision de la notion d'«acquis de Schengen», il ne saurait être clairement déterminé si le règlement nº 2007/2004 relève dudit acquis ou s'il constitue simplement un développement de celui-ci.

Cependant, il estime que ce règlement constitue plutôt une mesure de développement de cet acquis. Or, le droit du Royaume-Uni de participer à des mesures de développement de l'acquis de Schengen découlerait directement de l'article 5 du protocole de Schengen et ne serait pas soumis à la mise en œuvre préalable de l'article 4 du même protocole. Il n'y aurait d'ailleurs aucun obstacle à admettre le Royaume-Uni à participer à l'adoption dudit règlement, cette participation ne constituant une menace ni pour l'intégrité ni pour le fonctionnement de l'acquis de Schengen non plus que pour la mise en œuvre de celui-ci.

48 Selon la République slovaque, le droit du Royaume-Uni de participer à l'adoption du règlement n° 2007/2004 dépend de l'absence de menace pour l'intégrité et la cohérence de l'acquis de Schengen déjà en application. Il appartiendrait au Conseil, dès lors qu'il a refusé ce droit au Royaume-Uni, d'apporter la preuve que la participation de cet État membre à l'application de ce règlement constitue une telle menace. Or, en l'occurrence, cette menace n'existerait pas.

49 Le Royaume d'Espagne considère que le recours du Royaume-Uni est dépourvu de fondement. En effet, d'une part, la demande principale du Royaume-Uni reposerait sur l'attribution à ce dernier d'un droit hypothétique conféré par un article du protocole de Schengen que celui-ci ne lui reconnaîtrait pas. L'interprétation préconisée par le Royaume-Uni impliquerait un risque certain pour les mesures déjà adoptées grâce à la coopération renforcée instaurée par ce protocole, dès lors qu'elle mettrait en péril l'intégrité et la cohérence de l'acquis de Schengen. D'autre part, la demande subsidiaire du Royaume-Uni méconnaîtrait le fait qu'il appartient au Conseil de déterminer quelles sont les mesures qui doivent être considérées comme constituant des mesures fondées sur l'acquis de Schengen et qu'il ne revient pas à un État membre n'étant pas partie aux accords de Schengen de procéder à cette détermination.

50 La Commission souligne que la caractéristique principale de la coopération renforcée en général et de l'acquis de Schengen en particulier est leur intégrité.

La préservation et la protection de cette intégrité ainsi que la cohérence de l'acquis de Schengen seraient dès lors des préoccupations essentielles. Le protocole de Schengen envisagerait certes une participation partielle d'un État membre n'étant pas partie aux accords de Schengen, mais il n'irait pas jusqu'à prévoir un choix «à la carte» des États membres concernés, entraînant un patchwork de participations et d'obligations.

51 Selon la Commission, l'interprétation des articles 4 et 5 du protocole de Schengen préconisée par le Royaume-Uni est contraire à l'économie ainsi qu'à la logique de ce protocole et elle est préjudiciable à la cohérence et à l'intégrité de l'acquis de Schengen.

52 Elle considère par ailleurs que les termes «fondées sur l'acquis de Schengen», figurant à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen, ne visent pas une notion «large et incertaine» de mesures pouvant être adoptées par les États membres participant à une action de coopération renforcée, alors que la décision consistant à qualifier une proposition de «mesure fondée sur l'acquis de Schengen» ne se distingue guère de celle visant à déterminer la base juridique appropriée pour l'adoption d'un acte juridique communautaire.

53 Enfin, la Commission relève que, eu égard à la nature particulière de l'Agence, la création de cette dernière est une mesure «intégralement Schengen», au sens où le Royaume-Uni entend cette expression, et que cette création est intrinsèquement liée à l'acquis de Schengen. En outre, l'Agence serait liée à un domaine dudit acquis auquel le Royaume-Uni aurait décidé de ne pas prendre part. Dès lors, il serait légitime que ce dernier ne soit pas admis à participer à l'adoption du règlement nº 2007/2004.

Appréciation de la Cour

54 En vue de statuer sur l'argumentation invoquée à titre principal par le Royaume-Uni, il convient d'examiner si l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du protocole de Schengen doit être interprété en ce sens qu'il n'a vocation à s'appliquer qu'aux propositions et aux initiatives fondées sur un domaine de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ont été admis à participer en application de l'article 4 du même protocole ou si, au contraire, ainsi que le soutient ce premier État membre, ces deux dispositions doivent être considérées comme étant indépendantes l'une de l'autre.

55 À cette fin, il importe de tenir compte non seulement du libellé des dispositions en cause, mais également de leur économie, du contexte dans lequel elles s'inscrivent, de la finalité qu'elles poursuivent ainsi que de leur effet utile.

56 En l'occurrence, il y a lieu de constater que l'article 1er du protocole de Schengen a autorisé treize États membres à instaurer entre eux une coopération renforcée dans les domaines relevant de l'acquis de Schengen, tel qu'il lie ces États. En outre, il résulte de l'article 2 de ce protocole que toutes les mesures adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de cette coopération renforcée doivent être considérées comme faisant partie intégrante de cet acquis, qui doit d'ailleurs, conformément à l'article 8 du même protocole, être accepté dans son intégralité par les États candidats à l'adhésion.

57 Dans la mesure où le Royaume-Uni et l'Irlande ont été les seuls États membres à ne pas être parties aux accords de Schengen qui constituent le fondement de ladite coopération renforcée, ces deux États se trouvaient placés dans une situation particulière dont le protocole de Schengen a tenu compte à un double titre.

58 D'une part, ainsi que le prévoit l'article 4 du protocole de Schengen, celui-ci réserve à ces deux États membres la faculté de demander, à tout moment, de participer à une partie seulement des dispositions de l'acquis tel qu'en vigueur à la date de la demande de participation. D'autre part, ce même protocole réserve auxdits États membres, conformément à son article 5, paragraphe 1, second alinéa, la faculté de ne pas prendre part aux propositions et aux initiatives fondées sur ledit acquis.

59 Si ces deux dispositions portent ainsi sur deux aspects différents de l'acquis de Schengen, il ne saurait toutefois être valablement inféré de cette seule constatation qu'elles doivent être lues de manière indépendante l'une de l'autre.

60 En effet, ainsi qu'il résulte de l'utilisation des termes «propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen» par l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen, les mesures visées par cette disposition reposent sur l'acquis de Schengen, au sens de l'article 4 du même protocole, dont elles ne constituent qu'une mise en œuvre ou un développement ultérieur.

61 Or, logiquement, de telles mesures doivent être conformes aux dispositions qu'elles mettent en œuvre ou dont elles constituent un développement, de sorte qu'elles présupposent l'acceptation tant de ces dispositions que des principes qui en constituent le fondement.

62 Il s'ensuit que la participation d'un État membre à l'adoption d'une mesure en application de l'article 5, paragraphe 1, du protocole de Schengen n'est envisageable que pour autant que cet État a souscrit au domaine de l'acquis de Schengen dans lequel s'inscrit la mesure à adopter ou dont elle constitue un développement.

63 Dans ces conditions, dès lors que l'article 4 du protocole de Schengen prévoit la possibilité pour le Royaume-Uni et l'Irlande d'adhérer à l'acquis de Schengen, ces États membres ne sauraient être admis à participer à l'adoption d'une mesure au titre de l'article 5, paragraphe 1, du même protocole sans avoir, au préalable, été autorisés par le Conseil à souscrire au domaine de l'acquis dans lequel ladite mesure trouve son fondement.

64 Au surplus, l'interprétation qui précède est conforme à la finalité poursuivie tant par l'article 4 du protocole de Schengen que par l'article 5 de celui-ci et elle est de nature à assurer pleinement l'effet utile de chacune de ces deux dispositions.

65 En effet, cette interprétation ne porte aucunement atteinte à la possibilité, réservée au Royaume-Uni et à l'Irlande par l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du protocole de Schengen, de choisir, alors même que ces États membres ont été admis à souscrire à tout ou partie de l'acquis de Schengen, de ne pas participer à l'adoption de mesures de mise en œuvre ou de développement des parties de l'acquis auxquelles ces derniers ont été admis à adhérer.

66 En outre, une telle interprétation permet de tenir compte tant du libellé que de l'objectif de l'article 4 du protocole de Schengen, puisque la flexibilité ainsi offerte par l'article 5 du même protocole aux deux États membres concernés quant à leur libre choix d'adhérer ou non aux mesures de mise en œuvre et de développement de l'acquis de Schengen est de nature à lever les réticences que ces États, en l'absence d'un tel choix, pourraient éprouver à accepter des dispositions de l'acquis de Schengen et, de ce fait, à les encourager à faire usage autant que possible de la faculté qui leur est réservée par le même article 4.

67 En revanche, l'interprétation préconisée par le Royaume-Uni aurait pour conséquence de vider de tout effet utile l'article 4 du protocole de Schengen dans

la mesure où le Royaume-Uni et l'Irlande pourraient participer à toutes les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen au titre de l'article 5, paragraphe 1, dudit protocole, alors même que ces États membres n'auraient pas souscrit aux dispositions pertinentes de cet acquis ou n'auraient pas été admis à y participer en application de l'article 4, second alinéa, du même protocole. Or, ainsi qu'il ressort de la déclaration nº 45, ledit article 4 revêt une importance essentielle dans le cadre du système mis en place par le protocole de Schengen en ce qu'il vise à assurer une participation maximale de tous les États membres à l'acquis de Schengen.

68 Au vu de ces considérations, il y a lieu de conclure que l'interprétation de l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du protocole de Schengen préconisée par le Royaume-Uni ne saurait être retenue et que cette disposition doit être comprise comme n'ayant vocation à s'appliquer qu'aux propositions et aux initiatives fondées sur un domaine de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ont été admis à participer en application de l'article 4 du même protocole.

69 Cette interprétation est d'ailleurs corroborée par l'article 8, paragraphe 2, de la décision 2000/365, dont il résulte également que la participation aux propositions et aux initiatives fondées sur l'acquis de Schengen n'est envisageable que si les dispositions de celui-ci auxquelles ces propositions ou initiatives se rapportent s'appliquent dans l'État membre souhaitant participer, ce qui implique que cet État membre ait, au préalable, souscrit audit acquis.

70 En l'espèce, il est constant que le Royaume-Uni n'a pas souscrit au domaine de l'acquis de Schengen dans lequel s'inscrit le règlement nº 2007/2004, à savoir celui relatif au franchissement des frontières extérieures.

71 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en refusant au Royaume-Uni le droit de participer à l'adoption du règlement n° 2007/2004 au motif que cet État membre n'avait pas été admis au préalable à participer au domaine de coopération dans lequel s'inscrit ce règlement, le Conseil n'a pas procédé à une interprétation et à une application erronées de l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du protocole de Schengen.

72 Il s'ensuit que l'argumentation invoquée à titre principal par le Royaume-Uni à l'appui du présent recours en annulation doit être rejetée comme non fondée.

73 S'agissant de l'argumentation présentée à titre subsidiaire par le Royaume-Uni, il convient, tout d'abord, de relever que la distinction opérée par cet État membre entre les mesures qu'il qualifie d'«intégralement Schengen» et celles qu'il considère comme étant simplement «liées à Schengen» ne trouve de fondement ni dans les traités UE et CE ni dans le droit communautaire dérivé.

74 Il y a lieu, ensuite, de relever que, alors même qu'il conteste la qualification opérée par le Conseil, le Royaume-Uni admet lui-même que le règlement n° 2007/2004 présente un lien avec des dispositions de l'acquis de Schengen puisqu'il considère qu'il s'agit néanmoins d'une mesure «liée à Schengen».

75 Nonobstant ces considérations et la circonstance que, en l'espèce, la qualification prétendument erronée reprochée au Conseil n'est pas directement liée au choix de la base juridique retenue pour l'adoption du règlement n° 2007/2004, à savoir les articles 62, point 2, sous a), CE et 66 CE, il y a lieu de constater que, à l'instar du choix de la base juridique d'un acte communautaire, la qualification, par le Conseil, du règlement n° 2007/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen a eu une incidence directe sur la détermination des dispositions qui régissent la procédure d'adoption de ce règlement et, en conséquence, également sur la possibilité pour le Royaume-Uni de pouvoir participer à cette procédure.

76 En effet, dans la mesure où l'exercice par le Royaume-Uni de la faculté de participer à l'adoption d'une proposition présentée en application des dispositions du titre IV n'est soumis, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du protocole sur le titre IV, au respect d'aucune condition autre que celle du délai de notification prévu par cette dernière disposition, la qualification du règlement nº 2007/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen a eu une incidence directe sur les droits reconnus audit État membre.

77 Eu égard à cette constatation et par analogie avec ce qui vaut en matière de choix de la base juridique d'un acte communautaire, il y a lieu de considérer que, dans une situation telle que celle en cause en l'espèce, la qualification d'un acte communautaire de proposition ou d'initiative fondée sur l'acquis de Schengen au sens de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10; du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, C-176/03, Rec. p. I-7879, point 45, et du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, C-440/05, Rec. p. I-9097, point 61).

78 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner si, ainsi que le soutient le Royaume-Uni, le Conseil n'était pas fondé à qualifier le règlement nº 2007/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen.

79 S'agissant de la finalité du règlement nº 2007/2004, il ressort des trois premiers considérants de celui-ci ainsi que de son article 1er, paragraphes 1 et 2, qu'il a pour objectif d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures ainsi que de rendre plus facile et plus efficace l'application des règles communes relatives aux normes et aux procédures de contrôle à ces frontières.

80 En ce qui concerne le contenu du règlement n° 2007/2004, il convient de relever que l'Agence créée par celui-ci a pour tâche, ainsi qu'il résulte du troisième considérant et de l'article 2 de ce règlement, notamment, de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, d'assister les États membres dans la formation des garde-frontières nationaux et de prêter auxdits États, dans les situations qui l'exigent, une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures.

81 À cet égard, force est de constater, d'une part, que les règles communes auxquelles le règlement n° 2007/2004 fait référence et qui doivent être mises en application dans le cadre de la gestion intégrée des frontières extérieures ont été fixées dans le manuel commun adopté par le comité exécutif institué par la CAAS (JO 2002, C 313, p. 97).

82 Or, ainsi qu'il ressort du premier considérant du règlement (CE) n° 790/2001 du Conseil, du 24 avril 2001, réservant au Conseil des pouvoirs d'exécution en ce qui concerne certaines dispositions détaillées et modalités pratiques relatives à la mise en œuvre du contrôle et de la surveillance des frontières (JO L 116, p. 5), ledit manuel a été établi en vue de mettre en œuvre les dispositions du chapitre II, intitulé «Franchissement des frontières extérieures», du titre II de la CAAS et il fait partie de l'acquis de Schengen tel que visé à l'article 1er du protocole de Schengen, conformément à l'article 1er de la décision 1999/435/CE du Conseil, du 20 mai 1999, relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis (JO L 176, p. 1).

83 Il importe de rappeler, d'autre part, qu'il ressort tant de l'intitulé que du quatrième alinéa du préambule de l'accord de Schengen ainsi que de l'article 17 de celui-ci que cet accord a principalement pour objectif la suppression des contrôles des personnes aux frontières communes des États membres et le transfert de ces contrôles aux frontières extérieures de ces derniers. L'importance de cet objectif dans le cadre des accords de Schengen est soulignée par la place qu'occupent les dispositions relatives

au franchissement des frontières extérieures dans la CAAS et la circonstance que, conformément aux articles 6 et 7 de celle-ci, les contrôles aux frontières extérieures doivent être effectués selon des principes uniformes, les États membres devant mettre en œuvre une coopération étroite et permanente en vue d'assurer l'exécution efficace de ces contrôles.

84 Il s'ensuit que les contrôles des personnes aux frontières extérieures des États membres et, partant, la mise en œuvre efficace des règles communes relatives aux normes et aux procédures de ces contrôles doivent être considérés comme constituant des éléments relevant de l'acquis de Schengen.

85 Dès lors que, ainsi qu'il ressort des points 79 et 80 du présent arrêt, le règlement nº 2007/2004 vise, tant par sa finalité que par son contenu, à l'amélioration de ces contrôles, ce règlement doit être considéré comme constituant une mesure fondée sur l'acquis de Schengen au sens de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen.

86 Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Conseil a qualifié le règlement nº 2007/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen.

87 Il s'ensuit que l'argumentation invoquée à titre subsidiaire par le Royaume-Uni ne saurait davantage être retenue.

88 Dès lors, les conclusions du Royaume-Uni tendant à l'annulation du règlement nº 2007/2004 ne sauraient être accueillies et, par voie de conséquence, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer sur la demande de cet État membre relative au maintien des effets dudit règlement.

89 Dans ces conditions, il convient de rejeter le recours introduit par le Royaume-Uni.

Sur les dépens

90 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il convient de le condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

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

1) Le recours est rejeté.

2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.

3) Le Royaume d'Espagne, l'Irlande, la République de Pologne, la République slovaque et la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens.

Signatures