HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 decembrie 2007 *

În cauza C-77/05,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 230 CE, introdusă la 14 februarie 2005,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de doamnele E. O'Neill și C. Gibbs, în calitate de agenți, asistate de domnul A. Dashwood, barrister,

reclamant,

susținut de:

Irlanda, reprezentată de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de domnii A. Collins, SC, și P. McGarry, BL, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Republica Polonă, reprezentată de domnul J. Pietras, în calitate de agent,

* Limba de procedură: engleza.

Republica Slovacă, reprezentată de domnii R. Procházka și J. Čorba, precum și de doamna B. Ricziová, în calitate de agenți,

intervenientă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de domnii J. Schutte și R. Szostak, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Regatul Spaniei, reprezentat de domnul J. M Rodríguez Cárcamo, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de doamna C. O'Reilly, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenienți,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts și A. Tizzano, președinți de cameră, domnii R. Schintgen (raportor), J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev și doamna C. Toader, judecători,

avocat general: doamna V. Trstenjak,
grefier: domnul J. Swedenborg, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 martie 2007,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 iulie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord solicită Curții, pe de o parte, anularea Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (JO L 349, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 71) și, pe de altă parte, menținerea efectelor

acestui regulament până la adoptarea unui nou regulament care să îl înlocuiască, în afara cazului în care Regulamentul nr. 2007/2004 exclude participarea statului membru menționat la aplicarea acestuia.

Cadrul juridic

Protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei

2 Titlul IV din partea a treia din Tratatul CE (denumit în continuare „titlul IV") stabilește temeiurile juridice care permit adoptarea măsurilor în domeniul vizelor, azilului, imigrării și al altor politici legate de libera circulație a persoanelor.

3 Protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei, anexat la Tratatul UE și la Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam (denumit în continuare „Protocolul privind titlul IV") se referă la participarea acestor state membre la adoptarea măsurilor prezentate în aplicarea prevederilor cuprinse în titlul IV.

4 În temeiul articolului 1 din Protocolul privind titlul IV, sub rezerva articolului 3 din același protocol, Regatul Unit și Irlanda nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor propuse care intră sub incidența titlului IV și, în conformitate cu articolul 2 din protocolul menționat, aceste state membre nu sunt angajate prin aceste măsuri și nu li se aplică.

5 Potrivit articolului 3 din Protocolul privind titlul IV:

„(1) Regatul Unit sau Irlanda pot notifica președintelui Consiliului, în termen de trei luni de la prezentarea la Consiliu a unei propuneri sau a unei inițiative în sensul titlului IV […], dorința lor de a participa la adoptarea și aplicarea măsurii propuse, în urma căreia statul respectiv este abilitat. […]

[…]

(2) În cazul în care, în termen rezonabil, nu se poate adopta o măsură prevăzută la alineatul (1) cu participarea Regatului Unit sau a Irlandei, Consiliul poate adopta această măsură în conformitate cu articolul 1, fără participarea Regatului Unit sau a Irlandei. În acest caz se aplică articolul 2."

6 Articolul 4 din Protocolul privind titlul IV acordă Regatului Unit și Irlandei dreptul de a adera la măsurile existente în cadrul titlului IV. În acest caz, se aplică *mutatis mutandis* procedura prevăzută la articolul 11 alineatul (3) CE.

7 Potrivit articolului 7 din Protocolul privind titlul IV, „[a]rticolele 3 și 4 se interpretează fără a aduce atingere Protocolului privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene".

Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene

8 Potrivit articolului 1 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul UE și la Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam (denumit în continuare „Protocolul Schengen"), 13 state membre sunt autorizate să instituie între ele o cooperare consolidată în domeniile aflate sub incidența domeniului de aplicare a acquis-ului Schengen, astfel cum este definit în anexa la protocolul menționat.

9 Din acquis-ul Schengen astfel definit fac parte în special Acordul între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republica Federală Germania și Republica Franceză privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune, semnat la Schengen (Luxemburg) la 14 iunie 1995 (JO 2000, L 239, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 177, denumit în continuare „Acordul Schengen"), precum și Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183, denumită în continuare „CAAS"), semnată de asemenea la Schengen, la 19 iunie 1990. Ambele acte constituie, împreună, „Acordurile Schengen".

10 Potrivit articolului 4 din protocolul menționat:

„Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, care nu au subscris la acquis-ul Schengen, pot cere în orice moment să participe la toate sau la unele din dispozițiile acquis-ului respectiv.

Consiliul hotărăște la cererea unanimă a membrilor săi prevăzuți la articolul 1 și a reprezentantului guvernului din statul în cauză."

11 Articolul 5 din Protocolul Schengen prevede:

„(1) Propunerile și inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen se supun dispozițiilor incidente ale tratatelor.

În acest cadru, în cazul în care Irlanda sau Regatul Unit sau ambele nu au notificat, în termen rezonabil, președintelui Consiliului dorința lor de a participa, autorizarea prevăzută la articolul 11 din Tratatul de instituire a Comunității Europene sau la articolul 40 din Tratatul privind Uniunea Europeană se consideră acordată statelor membre prevăzute la articolul 1, precum și Irlandei sau Regatului Unit în cazul în care unul din aceste state dorește să participe la domeniile de cooperare în discuție.

(2) Dispozițiile incidente ale tratatelor prevăzute la alineatul (1) primul paragraf se aplică chiar în cazul în care Consiliul nu a adoptat măsurile prevăzute la articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf."

12 Articolul 8 din Protocolul Schengen prevede:

„În sensul negocierilor în vederea aderării a noi state membre la Uniunea Europeană, acquis-ul Schengen și celelalte măsuri luate de către instituții în domeniul de aplicare al acestuia sunt considerate un acquis care trebuie să fie integral acceptat de către toate statele candidate la aderare."

Declarațiile privind Protocolul Schengen

13 În Declarația nr. 45 privind articolul 4 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene (denumită în continuare „Declarația nr. 45”), Înaltele Părți Contractante invită Consiliul să solicite avizul Comisiei Comunităților Europene înainte să hotărască asupra unei cereri formulate în temeiul articolului menționat. În plus, acestea „se angajează de asemenea să facă totul pentru a permite Irlandei și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, în cazul în care acestea doresc, să recurgă la dispozițiile articolului 4 din protocolul menționat anterior, astfel încât Consiliul să fie în măsură să ia deciziile prevăzute la articolul respectiv la data intrării în vigoare a acestui protocol sau la o dată ulterioară”.

14 Potrivit Declarației nr. 46 privind articolul 5 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene (denumită în continuare „Declarația nr. 46”), Înaltele Părți Contractante „se angajează să facă totul pentru ca acțiunea tuturor statelor membre să fie posibilă în domeniile care intră sub incidența acquis-ului Schengen, mai ales în măsura în care Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord au acceptat total sau parțial dispozițiile acestui acquis în conformitate cu articolul 4 din [Protocolul Schengen]”.

Decizia 2000/365/CE

15 În temeiul articolului 4 al doilea paragraf din Protocolul Schengen, la 29 mai 2000, Consiliul a adoptat Decizia 2000/365/CE privind solicitarea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen (JO L 131, p. 43, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 130).

16 Articolul 1 din decizia respectivă enumeră dispozițiile acquis-ului Schengen la care participă Regatul Unit.

17 Articolul 8 alineatul (2) din aceeași decizie prevede:

„De la data adoptării prezentei decizii, se consideră în mod irevocabil că Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a notificat președintelui Consiliului, în conformitate cu articolul 5 din Protocolul Schengen, că dorește să participe la toate propunerile și inițiativele care au la bază acquis-ul Schengen menționat la articolul 1. Această participare acoperă teritoriile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) și, respectiv, alineatul (2), în măsura în care propunerile și inițiativele se bazează pe dispozițiile acquis-ului Schengen care se aplică respectivelor teritorii."

Regulamentul nr. 2007/2004

18 Astfel cum rezultă din preambulul acestuia, Regulamentul nr. 2007/2004 a fost adoptat în temeiul articolului 62 punctul 2 litera (a) CE și al articolului 66 CE.

19 Primele patru considerente ale regulamentului menționat au următorul cuprins:

„(1) Politica Comunității în domeniul frontierelor externe ale Uniunii Europene are ca obiectiv obținerea unei gestionări integrate care să asigure un nivel uniform și înalt de control și de supraveghere, care reprezintă un corolar necesar al liberei

circulații a persoanelor în Uniunea Europeană și o componentă fundamentală a unui spațiu de libertate, securitate și justiție. În acest scop, se prevede stabilirea de norme comune privind standardele și procedurile de control al frontierelor externe.

(2) Punerea în aplicare eficientă a normelor comune presupune o coordonare sporită a cooperării operative între statele membre.

(3) Ținând seama de experiențele Unității comune a experților practicieni ai frontierelor externe, hotărând în cadrul Consiliului, ar trebui instituit, în consecință, un organism specializat responsabil cu îmbunătățirea coordonării cooperării operative între statele membre în domeniul gestionării frontierelor externe, sub forma unei Agenții Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (denumită în continuare «Agenția»).

(4) Responsabilitatea pentru controlul și supravegherea frontierelor externe revine statelor membre. Agenția ar trebui să faciliteze aplicarea măsurilor comunitare existente și viitoare privind gestionarea frontierelor externe prin asigurarea coordonării acțiunilor întreprinse de statele membre pentru punerea în aplicare a acestor măsuri."

20 Din considerentele (23) și (26) ale Regulamentului nr. 2007/2004 reiese că acesta este considerat o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen, având drept consecință faptul că:

— delegațiile Republicii Islanda și Regatului Norvegiei trebuie să participe ca membri ai Consiliului de administrație al Agenției, deși cu drepturi de vot limitate;

— Regatul Danemarcei, care nu participă la adoptarea regulamentului menționat, nu este nici obligat în temeiul acestuia și nici nu face obiectul aplicării sale, dispune de un termen de șase luni după adoptarea acestui regulament pentru a decide dacă îl transpune sau nu îl transpune în dreptul său intern;

— Regatul Unit, precum și Irlanda nu participă la adoptarea regulamentului menționat, nu sunt nici obligate în temeiul acestuia și nu fac obiectul aplicării sale.

21 În privința Regatului Unit, considerentul (25) al Regulamentului nr. 2007/2004 are următorul cuprins:

„Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365 […]. În consecință, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament și nu este obligat în temeiul acestuia și nici nu face obiectul aplicării sale.”

22 Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 2007/2004:

„(1) Se instituie o Agenție […] în scopul îmbunătățirii gestionării integrate a frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.

(2) Având în vedere faptul că responsabilitatea privind controlul și supravegherea frontierelor externe revine statelor membre, agenția facilitează și eficientizează aplicarea măsurilor comunitare existente și viitoare cu privire la gestionarea frontierelor

externe. Agenția îndeplinește acest obiectiv prin asigurarea coordonării acțiunilor statelor membre pentru punerea în aplicare a măsurilor respective, contribuind astfel la atingerea unui nivel eficient, înalt și uniform de control al persoanelor și de supraveghere a frontierelor externe ale statelor membre.

(3) Agenția pune la dispoziția Comisiei și a statelor membre sprijinul tehnic și cunoștințele specializate necesare în materie de gestionare a frontierelor externe și promovează solidaritatea între statele membre.

(4) În sensul prezentului regulament, trimiterile la frontierele externe ale statelor membre înseamnă frontierele terestre și maritime ale statelor membre, precum și aeroporturile și porturile acestora, cărora li se aplică dispozițiile dreptului comunitar privind trecerea frontierelor externe de către persoane.”

23 Articolul 2 din Regulamentul nr. 2007/2004 prevede atribuțiile principale ale Agenției, care sunt în special de a coordona cooperarea operativă între statele membre în domeniul gestionării frontierelor externe, de a asista statele membre la formarea polițiștilor de frontieră naționali, inclusiv la stabilirea standardelor comune de formare, de a urmări progresul cercetărilor relevante pentru controlul și supravegherea frontierelor externe, de a asista statele membre în situațiile care impun o asistență tehnică și operativă sporită la frontierele externe, precum și de a furniza statelor membre sprijinul necesar pentru organizarea operațiunilor comune de returnare.

24 În temeiul alineatului (2) al aceluiași articol 2, fără a aduce atingere competențelor Agenției, statele membre pot continua cooperarea la nivel operativ cu alte state membre și/sau state terțe la frontierele externe, atunci când o astfel de cooperare completează acțiunile întreprinse de Agenție. Cu toate acestea, statele membre

trebuie să se abțină de la orice activitate care ar putea pune în pericol funcționarea sau realizarea obiectivelor acesteia și să raporteze Agenției cu privire la activitățile operative la frontierele externe în afara cadrului Agenției.

25 În conformitate cu articolul 3 din Regulamentul nr. 2007/2004, în plus, Agenția trebuie să evalueze, să aprobe și să coordoneze propunerile de operațiuni comune și proiectele-pilot înaintate de statele membre și poate ea însăși, în cooperare cu statele membre, să lanseze astfel de inițiative. De asemenea, aceasta poate decide să cofinanțeze operațiunile comune și proiectele-pilot.

26 În temeiul articolului 5 din același regulament, Agenția elaborează și dezvoltă un trunchi comun al planului de învățământ pentru formarea profesională a polițiștilor de frontieră și furnizează formare profesională la nivel european pentru instructorii polițiștilor de frontieră naționali ai statelor membre. Aceasta oferă de asemenea cursuri de formare profesională și seminare suplimentare pe subiecte privind controlul și supravegherea frontierelor externe și returnarea resortisanților țărilor terțe pentru agenții serviciilor naționale competente ale statelor membre.

27 Conform articolului 7 din Regulamentul nr. 2007/2004, Agenția organizează și menține inventare centralizate ale echipamentului tehnic pentru controlul și supravegherea frontierelor externe care aparține statelor membre și pe care acestea, în mod voluntar, sunt dispuse să îl pună temporar la dispoziția altor state membre după efectuarea unei analize a necesităților și a riscului de către Agenție.

28 Potrivit articolului 12 din Regulamentul menționat:

„(1) Agenția facilitează cooperarea operativă a statelor membre cu Irlanda și Regatul Unit în domeniile care fac obiectul activităților sale și în măsura necesară pentru îndeplinirea sarcinilor sale menționate la articolul 2 alineatul (1).

(2) Sprijinul care urmează să fie acordat de agenție în temeiul articolului 2 alineatul (1) litera (f) include organizarea operațiunilor comune de returnare ale statelor membre la care participă și Irlanda sau Regatul Unit sau ambele.

(3) Aplicarea prezentului regulament în cazul frontierelor Gibraltarului se suspendă până la data la care se ajunge la un acord asupra domeniului de aplicare al măsurilor privind trecerea frontierelor externe ale statelor membre de către persoane."

29 Articolul 21 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2007/2004 prevede:

„Țările asociate la transpunerea, punerea în aplicare și dezvoltarea acquis-ului Schengen participă în cadrul Agenției. Ele au câte un reprezentant și un supleant în Consiliul de administrație. În conformitate cu dispozițiile relevante ale acordurilor lor de asociere, se elaborează măsuri care, *inter alia*, precizează natura și amploarea, precum și normele detaliate privind participarea acestor țări la lucrările agenției, inclusiv dispozițiile privind contribuțiile financiare și personalul."

Situația de fapt

30 La 11 noiembrie 2003, Comisia a prezentat Consiliului o propunere de regulament de instituire a Agenției.

31 La 11 februarie 2004, Regatul Unit a informat Consiliul de intenția sa de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004. În această privință, Regatul Unit a făcut referire la procedura de notificare prevăzută la articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen, precum și la cea menționată în Protocolul privind titlul IV.

32 La 26 octombrie 2004, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 2007/2004. Fără a ține seama de notificarea din 11 februarie 2004, nu s-a admis participarea Regatului Unit la adoptarea acestui regulament, pe motivul că acesta reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365.

33 Considerând că refuzul Consiliului de admitere a participării la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004 reprezintă o încălcare a articolului 5 din Protocolul Schengen, Regatul Unit a introdus prezenta acțiune.

Concluziile părților

34 Regatul Unit solicită Curții:

— anularea Regulamentului nr. 2007/2004;

— adoptarea unei decizii în aplicarea articolului 231 CE care să indice că, în urma anulării Regulamentului nr. 2007/2004 și în așteptarea adoptării unei noi

reglementări în domeniu, prevederile acestui regulament continuă să se aplice, în afara cazului în care au drept efect excluderea participării la aplicarea acestuia, și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

35 Consiliul solicită respingerea acțiunii și obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

36 Prin Ordonanța președintelui Curții din 17 august 2005, au fost admise cererile de intervenție ale Irlandei, Republicii Polone și Republicii Slovace în susținerea concluziilor Regatului Unit și cererile de intervenție ale Regatului Spaniei și Comisiei Comunităților Europene în susținerea concluziilor Consiliului.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

37 În principal, Regatul Unit susține că, prin excluderea acestuia din procesul de adoptare a Regulamentului nr. 2007/2004, Consiliul s-a întemeiat pe o interpretare eronată a Protocolului Schengen și a încălcat articolul 5 din acesta.

38 Într-adevăr, nu se poate considera că sistemul pus în aplicare prin articolul 5 din Protocolul Schengen se subordonează celui prevăzut la articolul 4 din același protocol. Articolele 4 și 5 din acest protocol ar fi independente unul de celălalt, în așa fel încât Regatului Unit nu era obligatoriu, în scopul participării la măsurile adoptate în temeiul acestui articol 5, să i se fi admis în prealabil, prin aplicarea articolului 4 menționat, să participe la acquis-ul Schengen corespunzător.

39 În susținerea poziției sale, Regatul Unit evidențiază în special că interpretarea articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen propusă de Consiliu este contrazisă de structura și de modul de redactare ale celor două prevederi, că încalcă natura însăși a mecanismului instituit de acest articol 5 și că nu este compatibilă cu Declarația nr. 46.

40 În plus, în opinia acestui stat membru, interpretarea respectivă ar lipsi articolul 5 din Protocolul Schengen de efectul său util, constând în special în asigurarea unei participări maxime a Regatului Unit și a Irlandei la măsurile întemeiate pe acquis-ul Schengen, și nu ar fi necesară nici pentru protejarea efectului util al articolului 7 din Protocolul privind titlul IV, nici pentru păstrarea integrității acquis-ului Schengen. În orice ipoteză, o asemenea interpretare ar avea efecte complet disproporționate față de obiectivul urmărit și ar avea drept consecință că articolul 5 ar putea să se aplice într-un mod incompatibil cu principiul securității juridice, precum și cu principiile fundamentale ce reglementează cooperările consolidate, din moment ce, astfel cum ar rezulta din practica sa actuală, Consiliul are o concepție „largă și incertă” asupra a ceea ce trebuie să se înțeleagă prin „propuneri și inițiative întemeiate pe acquis-ul Schengen”.

41 În subsidiar, Regatul Unit susține că, dacă interpretarea articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen propusă de Consiliu ar fi exactă, termenii „propuneri și inițiative întemeiate pe acquis-ul Schengen” prevăzuți la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din acest protocol ar trebui interpretați în sensul că privesc numai măsurile care sunt legate în mod intrinsec de acquis-ul Schengen (măsuri „integrale Schengen”), precum măsurile de modificare a prevederilor ce fac parte din acest acquis și la care Regatul Unit nu poate adera fără să fi acceptat în prealabil prevederile care determină

modificarea. În schimb, în domeniul de aplicare al acestei prevederi nu ar intra măsurile care sunt doar „în legătură cu Schengen”, respectiv acelea care, deși sunt redactate în scopul dezvoltării sau al completării anumitor obiective ale acquis-ului Schengen, nu sunt legate atât de strâns de acest acquis încât integritatea acestuia ar fi pusă în pericol dacă un stat membru care nu participă la acquis-ul menționat ar putea totuși să participe la adoptarea unor asemenea măsuri. Ar rezulta că, în momentul adoptării măsurilor care se încadrează în această din urmă categorie, poziția Regatului Unit nu ar fi reglementată de prevederile protocolului menționat, ci, după caz, fie de prevederile Protocolului privind titlul IV, fie de prevederile incidente din „al treilea pilon”. Or, din moment ce Regulamentul nr. 2007/2004 ar trebui considerat că intră în aceeași categorie de măsuri, Regatul Unit nu ar fi trebuit înlăturat de la adoptarea acestui regulament.

42 Consiliul susține în primul rând că, în mod contrar celor afirmate de Regatul Unit, obiectivul articolului 5 din Protocolul Schengen nu este acela de a recunoaște un drept Regatului Unit, ci de a asigura toate statele membre care participă la întregul acquis Schengen că acțiunile acestora nu vor fi repuse în discuție din cauza ezitării altor state membre de a participa la acestea. Modul de redactare a prevederii menționate ar confirma, de altfel, această interpretare în măsura în care, spre deosebire de modul de redactare a articolului 4 din același protocol și a articolului 3 din Protocolul privind titlul IV, nu ar recunoaște în mod explicit un asemenea drept.

43 În opinia Consiliului, interpretarea articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen propusă de Regatul Unit este de natură să lipsească de efectul său util procedura de aprobare prevăzută la articolul 4 din același protocol, din moment ce, în cazul în care, în temeiul acestui articol, unui stat membru i se refuză dreptul de a participa la adoptarea unei măsuri specifice, acest stat membru ar putea totuși să participe la orice măsură de dezvoltare a domeniului în discuție prin recurgerea la procedura prevăzută la articolul 5 menționat. Astfel, nu ar mai fi asigurată integritatea acquis-ului Schengen, iar articolul 7 din Protocolul privind titlul IV, care prevede că articolele 3 și 4 din același protocol se interpretează fără a aduce atingere Protocolului privind integrarea acquis-ului Schengen, ar fi de asemenea lipsit de efect util.

44 În al doilea rând, Consiliul susține că distincția realizată de Regatul Unit între măsurile „integrale Schengen” și așa-numitele măsuri doar „în legătură cu Schengen” nu este susținută nici de dreptul primar, nici de dreptul derivat. În această privință, Consiliul arată că definiția propusă de Regatul Unit în privința măsurilor „în legătură cu Schengen” este întemeiată pe o înțelegere greșită a ceea ce ar putea constitui o amenințare pentru integritatea acquis-ului Schengen și că distincția în discuție instituie o insecuritate juridică inutilă, prin aceea că determină o divergență între ceea ce trebuie înțeles prin „măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen” atunci când este vorba de adoptarea unei măsuri aplicabile Republicii Islanda și Regatului Norvegiei, pe de o parte, sau Regatului Unit și Irlandei, pe de altă parte.

45 În al treilea rând, Consiliul subliniază că poziția sa este pe deplin compatibilă cu principiul proporționalității, precum și cu normele aplicabile în domeniul cooperării consolidate. Într-adevăr, pe de o parte, nu ar exista o obligație a autorilor tratatului în temeiul principiului proporționalității. Pe de altă parte, prevederile Tratatelor UE și CE care guvernează cooperările consolidate s-ar interpreta fără a aduce atingere celor cuprinse în Protocolul Schengen.

46 Irlanda consideră că interpretarea articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen propusă de Regatul Unit este conformă modului de redactare a acestor articole și corespunde practicii actuale a Consiliului în privința măsurilor referitoare la acquis-ul Schengen, la care s-a admis participarea Regatului Unit și a Irlandei. De altfel, această interpretare ar fi confirmată de diversele declarații referitoare la Protocolul Schengen anexate la Actul final al Tratatului de la Amsterdam. În plus, Consiliul nu ar fi în măsură să demonstreze riscul concret determinat de prejudiciul existent pentru acquis-ul Schengen în cazul participării Regatului Unit la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004.

47 În opinia Republicii Polone, având în vedere lipsa de precizie a noțiunii „acquis Schengen”, nu se poate stabili cu claritate dacă Regulamentul nr. 2007/2004 intră în domeniul de aplicare al acquis-ului menționat sau reprezintă doar o dezvoltare a acestuia. Cu toate acestea, consideră că acest regulament reprezintă mai

degrabă o măsură de dezvoltare a acestui acquis. Or, dreptul Regatului Unit de a participa la măsuri de dezvoltare a acquis-ului Schengen ar decurge în mod direct din articolul 5 din Protocolul Schengen și nu ar fi supus aplicării prealabile a articolului 4 din același protocol. De altfel, nu ar exista niciun obstacol în calea admiterii Regatului Unit să participe la adoptarea regulamentului menționat, întrucât această participare nu reprezintă o amenințare nici pentru integritatea, nici pentru funcționarea acquis-ului Schengen și, mai mult, nici pentru aplicarea acestuia.

48 În opinia Republicii Slovace, dreptul Regatului Unit de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004 depinde de lipsa amenințării asupra integrității și coerenței acquis-ului Schengen ce este aplicat deja. Din moment ce refuză acest drept Regatului Unit, Consiliului îi revine obligația să furnizeze dovada că participarea acestui stat membru la aplicarea acestui regulament reprezintă o asemenea amenințare. Or, în speță nu ar exista această amenințare.

49 Regatul Spaniei consideră că acțiunea formulată de Regatul Unit este neîntemeiată. Într-adevăr, pe de o parte, cererea principală a Regatului Unit s-ar întemeia pe atribuirea către acesta a unui drept ipotetic acordat de un articol din Protocolul Schengen pe care acesta nu i l-ar recunoaște. Interpretarea propusă de Regatul Unit ar implica un risc cert pentru măsurile deja adoptate pe baza cooperării consolidate instituite prin acest protocol, din moment ce aceasta ar pune în pericol integritatea și coerența acquis-ului Schengen. Pe de altă parte, cererea subsidiară a Regatului Unit ar nesocoti faptul că stabilirea măsurilor care trebuie considerate măsuri întemeiate pe acquis-ul Schengen revine Consiliului, iar nu unui stat membru care nu este parte la Acordurile Schengen.

50 Astfel cum subliniază Comisia, caracteristica principală a cooperării consolidate în general și a acquis-ului Schengen în special constă în integritatea acestora. Prin

urmare, păstrarea și protejarea acestei integrități, precum și a coerenței acquis-ului Schengen ar fi preocupări esențiale. Desigur, Protocolul Schengen ar avea în vedere o participare parțială a unui stat membru care nu este parte la Acordurile Schengen, însă nu ar merge până la a prevedea o alegere „à la carte" a statelor membre în discuție, care ar determina un mozaic (*patchwork*) de participări și obligații.

51 În opinia Comisiei, interpretarea articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen propusă de Regatul Unit este contrară structurii, precum și logicii acestui protocol și este dăunătoare coerenței și integrității acquis-ului Schengen.

52 Pe de altă parte, aceasta consideră că termenii „întemeiate pe acquis-ul Schengen" prevăzuți la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen nu vizează o noțiune „largă și incertă" de măsuri care pot fi adoptate de statele membre care participă la o acțiune de cooperare consolidată, în timp ce decizia care constă în calificarea unei propuneri drept „măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen" nu se distinge în niciun fel de aceea care vizează stabilirea temeiului juridic adecvat pentru adoptarea unui act juridic comunitar.

53 În sfârșit, Comisia arată că, având în vedere natura specifică a Agenției, instituirea acesteia este o măsură „integrală Schengen", în sensul în care Regatul Unit interpretează această expresie, și că această instituire este legată intrinsec de acquis-ul Schengen. În plus, Agenția ar fi angajată într-un domeniu al acquis-ului menționat la care Regatul Unit a decis să nu participe. Prin urmare, lipsa admiterii acestuia din urmă să participe la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004 ar fi îndreptățită.

Aprecierea Curții

54 În scopul pronunțării cu privire la argumentul invocat în principal de Regatul Unit, trebuie examinat dacă articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen trebuie interpretat în sensul că nu are vocația să se aplice decât propunerilor și inițiativelor întemeiate pe un domeniu al acquis-ului Schengen la care s-a admis participarea Regatului Unit și/sau a Irlandei în aplicarea articolului 4 din același protocol sau dacă, dimpotrivă, astfel cum susține acest prim stat membru, cele două prevederi trebuie considerate ca fiind independente una de cealaltă.

55 În acest scop, este important să se țină seama nu numai de modul de redactare a prevederilor în discuție, ci și de structura acestora, de contextul în care se situează, de finalitatea pe care o urmăresc, precum și de efectul lor util.

56 În speță, trebuie constatat că articolul 1 din Protocolul Schengen a autorizat 13 state membre să instituie între ele o cooperare consolidată în domeniile de aplicare ale acquis-ului Schengen, după cum acesta instituie obligații în sarcina acestor state. În plus, din articolul 2 din acest protocol rezultă că toate măsurile adoptate în cadrul punerii în aplicare a acestei cooperări consolidate trebuie considerate ca făcând parte integrantă din acest acquis care, de altfel, în conformitate cu articolul 8 din același protocol, trebuie să fie integral acceptat de către toate statele candidate la aderare.

57 În măsura în care Regatul Unit și Irlanda au fost singurele state membre care nu au fost părți la Acordurile Schengen, care constituie temeiul cooperării consolidate menționate, cele două state se găseau într-o situație specială, de care Protocolul Schengen a ținut seama în două rânduri.

58 Pe de o parte, astfel cum prevede articolul 4 din Protocolul Schengen, acesta a rezervat celor două state membre posibilitatea de a participa doar la unele dintre dispozițiile acquis-ului în vigoare la data cererii de participare. Pe de altă parte, același protocol rezervă statelor membre respective, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf, posibilitatea de a nu participa la propunerile și la inițiativele întemeiate pe acest acquis.

59 Deși cele două prevederi privesc, astfel, două aspecte diferite ale acquis-ului Schengen, numai din această constatare nu se poate concluziona totuși în mod valabil că acestea trebuie interpretate în mod independent una de cealaltă.

60 Într-adevăr, astfel cum rezultă din utilizarea termenilor „propuneri și inițiative întemeiate pe acquis-ul Schengen" la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen, măsurile avute în vedere de această prevedere se întemeiază pe acquis-ul Schengen, în înțelesul articolului 4 din același protocol, față de care nu reprezintă decât o aplicare sau o dezvoltare ulterioară.

61 Or, în mod logic, asemenea măsuri trebuie să fie conforme cu prevederile pe care le pun în aplicare sau față de care reprezintă o dezvoltare, astfel încât acestea presupun acceptarea atât a acestor prevederi, cât și a principiilor care constituie temeiul acestora.

62 Rezultă că participarea unui stat membru la adoptarea unei măsuri în aplicarea articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen nu este avută în vedere decât în măsura în care acest stat a subscris la domeniul acquis-ului Schengen în care se situează măsura care trebuie adoptată sau față de care reprezintă o dezvoltare.

63 În aceste condiții, de vreme ce articolul 4 din Protocolul Schengen prevede posibilitatea, pentru Regatul Unit și Irlanda, să adere la acquis-ul Schengen, acestor state membre nu li se poate admite participarea la adoptarea unei măsuri în temeiul articolului 5 alineatul (1) din același protocol fără să fi fost în prealabil autorizate de către Consiliu să subscrie la domeniile acquis-ului pe care se întemeiază măsura respectivă.

64 Mai mult, interpretarea de mai sus se conformează finalității urmărite atât de articolul 4 din Protocolul Schengen, cât și de articolul 5 din acesta și este de natură să asigure pe deplin efectul util al fiecăreia dintre cele două dispoziții.

65 Într-adevăr, această interpretare nu aduce în niciun fel atingere posibilității rezervate Regatului Unit sau Irlandei de articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen de a alege să nu participe la adoptarea de măsuri de aplicare sau de dezvoltare a părților din acquis la care s-a admis aderarea acestor state, chiar dacă acestor state membre li s-a admis să subscrie la toate sau la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen.

66 În plus, o asemenea interpretare permite să se țină seama atât de modul de redactare, cât și de obiectivul articolului 4 din Protocolul Schengen, întrucât flexibilitatea oferită astfel celor două state respective de articolul 5 din același protocol privind libera lor alegere de a adera sau de a nu adera la măsurile de aplicare și de dezvoltare ale acquis-ului Schengen este de natură să înlăture reticențele pe care aceste state le-ar putea avea pentru a accepta prevederile acquis-ului Schengen în lipsa unei asemenea alegeri și, prin urmare, să le încurajeze să utilizeze în măsura posibilului libertatea ce le este rezervată de articolul 4.

67 În schimb, interpretarea propusă de Regatul Unit ar avea drept consecință lipsirea articolului 4 din Protocolul Schengen de orice efect util, în măsura în care Regatul

Unit și Irlanda ar putea participa la toate propunerile și inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen în temeiul articolului 5 alineatul (1) din protocolul menționat, deși aceste state membre nu au subscris la dispozițiile incidente ale acestui acquis sau nu li s-a admis participarea la acestea în aplicarea articolului 4 alineatul (2) din același protocol. Or, astfel cum reiese din Declarația nr. 45, articolul 4 prezintă o importanță esențială în cadrul sistemului pus în aplicare de Protocolul Schengen în măsura în care are în vedere asigurarea unei participări maxime a tuturor statelor membre la acquis-ul Schengen.

68 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se concluzioneze că interpretarea articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen propusă de Regatul Unit nu poate fi reținută și că această prevedere trebuie interpretată în sensul că are vocație să se aplice doar propunerilor și inițiativelor întemeiate pe un domeniu al acquis-ului Schengen la care a fost admisă participarea Regatului Unit și/sau a Irlandei, în aplicarea articolului 4 din același protocol.

69 De altfel, această interpretare este confirmată de articolul 8 alineatul (2) din Decizia 2000/365, din care rezultă în egală măsură că participarea la propunerile și la inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen nu este avută în vedere decât dacă prevederile acestuia la care se raportează aceste propuneri sau inițiative se aplică în statul membru care dorește să participe, ceea ce presupune ca acest stat membru să fi subscris în prealabil la acest acquis.

70 În speță, este cert că Regatul Unit nu a subscris la domeniul de acquis Schengen în care se încadrează Regulamentul nr. 2007/2004, respectiv cel referitor la trecerea frontierelor externe.

71 În aceste condiții, trebuie constatat că, prin refuzarea dreptului Regatului Unit de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004 pentru motivul că acestui stat membru nu i se admisese în prealabil participarea la domeniul de cooperare în care se încadrează acest regulament, Consiliul nu a făcut o interpretare și o aplicare eronată a articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen.

72 Rezultă că argumentul invocat în principal de Regatul Unit în susținerea prezentei acțiuni în anulare trebuie respins ca neîntemeiat.

73 În ceea ce privește argumentul formulat în subsidiar de către Regatul Unit, trebuie arătat mai întâi că diferențierea efectuată de acest stat membru între măsurile pe care le califică drept „integrale Schengen" și cele pe care le consideră ca fiind doar „în legătură cu Schengen" nu se întemeiază nici pe Tratatele UE și CE, nici pe dreptul comunitar derivat.

74 Apoi, trebuie arătat că, deși contestă calificarea efectuată de către Consiliu, însuși Regatul Unit admite că Regulamentul nr. 2007/2004 prezintă o legătură cu prevederile acquis-ului Schengen, întrucât consideră că totuși este vorba de o măsură „în legătură cu Schengen".

75 În pofida acestor considerații și a împrejurării că, în speță, calificarea pretins eronată imputată Consiliului nu este în mod direct legată de alegerea temeiului juridic reținut pentru adoptarea Regulamentului nr. 2007/2004, respectiv articolul 62 punctul 2 litera (a) CE și articolul 66 CE, trebuie constatat că, după exemplul alegerii temeiului juridic al unui act comunitar, calificarea oferită de Consiliu pentru Regulamentul nr. 2007/2004 drept o măsură de dezvoltare a prevederilor acquis-ului Schengen a avut o urmare directă asupra stabilirii prevederilor care reglementează procedura de adoptare a acestui regulament și, în consecință, și asupra posibilității ca Regatul Unit să poată participa la această procedură.

76 Într-adevăr, în măsura în care exercitarea de către Regatul Unit a posibilității de a participa la adoptarea unei propuneri formulate în aplicarea prevederilor titlului IV, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV, nu este supusă respectării niciunei condiții în afară de cea privind termenul de notificare prevăzut de această din urmă dispoziție, calificarea Regulamentului nr. 2007/2004 drept măsură de dezvoltare a prevederilor acquis-ului Schengen a avut o urmare directă asupra drepturilor recunoscute acestui stat membru.

77 Având în vedere această constatare și prin analogie cu ceea ce se aplică în domeniul alegerii temeiului juridic al unui act comunitar, trebuie să se considere că, într-o situație precum cea din speță, calificarea unui act comunitar drept o propunere sau o inițiativă întemeiată pe acquis-ul Schengen, în înțelesul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen, trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului (a se vedea Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxid de titan”, C-300/89, Rec., p. I-2867, punctul 10, Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, C-176/03, Rec., p. I-7879, punctul 45, și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Consiliul, C-440/05, Rep., p. I-9097, punctul 61).

78 În lumina acestor considerații trebuie examinat dacă, astfel cum susține Regatul Unit, Consiliul nu avea temei să califice Regulamentul nr. 2007/2004 drept măsură de dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

79 În ceea ce privește finalitatea Regulamentului nr. 2007/2004, din primele trei considerente ale acestuia, precum și din articolul 1 alineatele (1) și (2) reiese că acesta are drept obiectiv îmbunătățirea gestionării integrate a frontierelor externe, precum și facilitarea și eficientizarea punerii în aplicare a normelor comune privind standardele și procedurile de control ale acestor frontiere.

80 În ceea ce privește conținutul Regulamentului nr. 2007/2004, trebuie arătat că, astfel cum rezultă din considerentul (3) și din articolul 2 din acest regulament, Agenția instituită de acesta are drept atribuție în special a coordona cooperarea operativă între statele membre în domeniul gestionării frontierelor externe, a asista statele membre la formarea polițiștilor de frontieră naționali și a asista statele membre în situațiile care impun o asistență tehnică și operativă sporită la frontierele externe.

81 În această privință, trebuie constatat, pe de o parte, că normele comune la care se referă Regulamentul nr. 2007/2004 și care trebuie puse în aplicare în cadrul sistemului de gestionare integrată a frontierelor externe au fost stabilite în manualul comun adoptat de Comitetul executiv instituit de CAAS (JO 2002, C 313, p. 97).

82 Or, astfel cum reiese din considerentul (1) al Regulamentului (CE) nr. 790/2001 al Consiliului din 24 aprilie 2001 de atribuire a unor competențe de executare Consiliului privind anumite dispoziții detaliate și modalități practice referitoare la punerea în aplicare a controlului și a supravegherii frontierelor (JO L 116, p. 5), manualul menționat a fost stabilit în scopul punerii în aplicare a prevederilor capitolului II, intitulat „Trecerea frontierelor externe”, din titlul II din CAAS și face parte din acquis-ul Schengen, astfel cum este prevăzut la articolul 1 din Protocolul Schengen, în conformitate cu articolul 1 din Decizia 1999/435/CE a Consiliului din 20 mai 1999 privind definirea acquis-ului Schengen în scopul stabilirii, în conformitate cu dispozițiile relevante din Tratatul de instituire a Comunității Europene și din Tratatul privind Uniunea Europeană, a temeiului juridic pentru fiecare dintre dispozițiile sau deciziile care constituie acquis-ul (JO L 176, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 91).

83 Este important de amintit, pe de altă parte, că reiese atât din titlu, cât și din al patrulea paragraf al preambulului Acordului Schengen, precum și din articolul 17 al acestuia că acest acord are drept obiectiv principal eliminarea controalelor persoanelor la frontierele comune ale statelor membre și transferul acestor controale la frontierele lor externe. Importanța acestui obiectiv în cadrul Acordurilor Schengen

este subliniată de locul pe care îl ocupă în cadrul CAAS prevederile referitoare la trecerea frontierelor externe și de împrejurarea că, în conformitate cu articolele 6 și 7 din aceasta, controalele la frontierele externe trebuie efectuate potrivit unor principii uniforme, statele membre trebuind să coopereze îndeaproape și permanent în scopul asigurării aplicării eficiente a acestor controale.

84 Rezultă că aceste controale ale persoanelor la frontierele externe ale statelor membre și, în consecință, punerea în aplicare eficientă a normelor comune privind standardele și procedurile de control trebuie considerate ca fiind elemente ce se încadrează în acquis-ul Schengen.

85 Din moment ce, astfel cum reiese de la punctele 79 și 80 din prezenta hotărâre, Regulamentul nr. 2007/2004 urmărește atât prin scop, cât și prin conținut îmbunătățirea acestor controale, trebuie să se considere că acest regulament reprezintă o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen în sensul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen.

86 În aceste condiții, Consiliul a calificat în mod întemeiat Regulamentul nr. 2007/2004 drept măsură de dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

87 Rezultă că nici argumentul invocat în subsidiar de Regatul Unit nu poate fi reținut.

88 Prin urmare, concluziile Regatului Unit privind anularea Regulamentului nr. 2007/2004 nu pot fi admise și, în consecință, Curtea nu trebuie să se pronunțe cu privire la cererea acestui stat membru referitoare la menținerea efectelor regulamentului menționat.

89 În aceste condiții, trebuie respinsă acțiunea introdusă de Regatul Unit.

Cu privire la cheltuielile de judecată

90 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar Regatul Unit a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din același regulament, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.**

3) **Regatul Spaniei, Irlanda, Republica Polonă, Republica Slovacă și Comisia Comunităților Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături