ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 décembre 2007 *

Dans l'affaire C-137/05,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 21 mars 2005,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^mes^ C. Jackson 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,

* 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 ainsi que par M^me^ G. Giglio, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

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

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^me^ H. G. Sevenster, en qualité d'agent,

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° 2252/2004 du Conseil, du 13 décembre 2004, établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage

délivrés par les États membres (JO L 385, 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 n° 2252/2004 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, 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, 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 2252/2004

18 Ainsi qu'il ressort de ses visas, le règlement nº 2252/2004 a été adopté sur la base de l'article 62, point 2, sous a), CE.

19 Les deuxième à quatrième considérants dudit règlement sont libellés comme suit:

«(2) Des normes minimales de sécurisation des passeports ont été instaurées par une résolution des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 octobre 2000 [...]. Il convient à présent d'actualiser cette

résolution à l'aide d'une mesure communautaire, afin d'améliorer et d'harmoniser les normes de sécurité permettant de protéger les passeports et les documents de voyage contre la falsification. Des identificateurs biométriques devraient parallèlement être intégrés dans le passeport ou le document de voyage afin d'établir un lien fiable entre le détenteur légitime du passeport et le document lui-même.

(3) L'harmonisation des éléments de sécurité et l'insertion d'identificateurs biométriques constituent un pas important vers l'utilisation de nouveaux éléments, dans la perspective de développements ultérieurs au niveau européen, sécurisant davantage les documents de voyage et établissant un lien plus fiable entre le passeport et le document de voyage et leur titulaire afin de contribuer sensiblement à la protection du passeport contre une utilisation frauduleuse. Il y a lieu de tenir compte des spécifications de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), et en particulier celles figurant dans le document 9303, sur les documents de voyage lisibles à la machine.

(4) Le présent règlement se limite à l'harmonisation des éléments de sécurité, y compris les identificateurs biométriques, des passeports et des documents de voyage délivrés par les États membres. La désignation des autorités et des organismes habilités à consulter les données présentes sur le support de stockage des documents est régie par la législation nationale, sous réserve des dispositions applicables du droit communautaire, du droit de l'Union européenne ou des accords internationaux.»

20 Il ressort des dixième à douzième considérants du règlement n° 2252/2004 que celui-ci est censé constituer un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, avec pour conséquence que:

— 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;

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

21 Le onzième considérant du règlement n° 2252/2004, relatif au Royaume-Uni, se lit 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 [...]. Par conséquent, le Royaume-Uni ne participe pas à son adoption et n'est pas lié par son application ni soumis à celle-ci.»

22 L'article 1er du règlement n° 2252/2004 prévoit:

«1. Les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres sont conformes aux normes de sécurité minimales décrites dans l'annexe du présent règlement.

2. Les passeports et les documents de voyage comportent un support de stockage qui contient une photo faciale. Les États membres ajoutent des empreintes digitales

enregistrées dans des formats interopérables. Les données sont sécurisées et le support de stockage est doté d'une capacité suffisante afin de garantir l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données.

3. Le présent règlement s'applique aux passeports et aux documents de voyage délivrés par les États membres. Il ne s'applique pas aux cartes d'identité délivrées par les États membres à leurs ressortissants ou aux passeports et aux documents de voyage temporaires ayant une validité inférieure ou égale à douze mois.»

23 L'article 2 dudit règlement dispose:

«Des spécifications techniques complémentaires sont établies pour le passeport et les documents de voyage, conformément à la procédure prévue à l'article 5, paragraphe 2, en ce qui concerne:

a) les éléments et les exigences de sécurité complémentaires, y compris des normes de prévention renforcées contre le risque de contrefaçon et de falsification;

b) les spécifications techniques relatives au support de stockage des éléments biométriques et à sa sécurisation, y compris la prévention de l'accès non autorisé;

c) les exigences en matière de qualité et de normes communes en ce qui concerne la photo et les empreintes digitales.»

24 Aux termes de l'article 3 du règlement n° 2252/2004:

«1. Il peut être décidé, selon la procédure mentionnée à l'article 5, paragraphe 2, que les spécifications visées à l'article 2 sont secrètes et ne sont pas publiées. Dans ce cas, elles ne sont communiquées qu'aux organismes chargés de l'impression par les États membres et aux personnes dûment autorisées par un État membre ou par la Commission.

2. Chaque État membre désigne un organisme unique ayant la responsabilité de l'impression des passeports et des documents de voyage. Il communique le nom de cet organisme à la Commission et aux autres États membres. Un même organisme peut être désigné par deux États membres ou plus. Chaque État membre conserve la faculté de changer d'organisme. Il en informe la Commission et les autres États membres.»

Les faits à l'origine du recours

25 Le 18 février 2004, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement concernant les normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports délivrés aux citoyens de l'Union.

26 Le 19 mai 2004, le Royaume-Uni a informé le Conseil de son intention de participer à l'adoption du règlement n° 2252/2004. 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.

27 Le 13 décembre 2004, le Conseil a adopté le règlement n° 2252/2004. Malgré la notification du 19 mai 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.

28 Estimant que le refus du Conseil de le laisser participer à l'adoption du règlement n° 2252/2004 constitue une violation de l'article 5 du protocole de Schengen, le Royaume-Uni a introduit le présent recours.

Les conclusions des parties

29 Le Royaume-Uni demande à la Cour:

— d'annuler le règlement n° 2252/2004;

— de décider, en application de l'article 231 CE, que, à la suite de l'annulation du règlement n° 2252/2004 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.

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

31 Par ordonnance du président de la Cour du 8 septembre 2005, l'Irlande et la République slovaque ont été admises à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni et le Royaume d'Espagne, le Royaume des Pays-Bas ainsi que la Commission des Communautés européennes ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

Argumentation des parties

32 À titre principal, le Royaume-Uni fait valoir que, en l'excluant du processus d'adoption du règlement n° 2252/2004, le Conseil s'est fondé sur une interprétation erronée du protocole de Schengen et a violé l'article 5 de celui-ci.

33 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.

34 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 n° 46 relative à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

35 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.

36 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° 2252/2004 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.

37 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.

38 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.

39 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.

40 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.

41 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 2252/2004.

42 Selon la République slovaque, le droit du Royaume-Uni de participer à l'adoption du règlement nº 2252/2004 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.

43 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.

44 Le Royaume des Pays-Bas fait valoir que le protocole de Schengen tient compte de la situation particulière dans laquelle se trouvent le Royaume-Uni et l'Irlande par rapport à l'acquis de Schengen en prévoyant, à l'article 4 de ce protocole, la possibilité pour ces États membres de participer, à l'avenir, à cet acquis et en assurant, par l'article 5, paragraphe 1, second alinéa, du même protocole, que cette participation ne puisse, ultérieurement, donner lieu à une stagnation du développement de l'acquis en question. Dans la mesure où il n'existerait aucun argument permettant de soutenir valablement que la participation, conformément à cette dernière disposition, du Royaume-Uni ou de l'Irlande à une mesure développant l'acquis de Schengen serait subordonnée à une procédure moins lourde que celle prévue audit article 4 et régissant la participation de ces deux États membres aux dispositions de l'acquis lui-même, il y aurait lieu d'interpréter ledit article 5, paragraphe 1, second alinéa, dans le sens préconisé par le Conseil.

45 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.

46 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.

47 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 distinguerait guère de celle visant à déterminer la base juridique appropriée pour l'adoption d'un acte juridique communautaire.

48 Enfin, s'agissant du règlement n° 2252/2004, la Commission rappelle que l'objectif de celui-ci est de sécuriser davantage les passeports et d'établir un lien plus fiable entre ceux-ci et leur titulaire en procédant à l'harmonisation de leurs éléments de sécurité et à l'insertion d'identificateurs biométriques. Or, cet objectif serait intimement lié au contrôle des frontières extérieures dont le renforcement est au cœur même de la coopération établie par les accords de Schengen. Ledit règlement s'inscrirait parfaitement dans cette logique puisqu'il permet d'accroître l'efficacité et l'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures.

Appréciation de la Cour

49 En vue de statuer sur l'argumentation présentée 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.

50 À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort du point 68 de l'arrêt de ce jour, Royaume-Uni/Conseil (C-77/05, Rec. p. I-11459), 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.

51 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.

52 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.

53 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° 2252/2004 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».

54 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 nº 2252/2004, à savoir l'article 62, point 2, sous a), 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 nº 2252/2004 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.

55 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 2252/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen a eu une incidence directe sur les droits reconnus audit État membre.

56 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).

57 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 2252/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen.

58 S'agissant de la finalité du règlement nº 2252/2004, il ressort des deuxième et troisième considérants de celui-ci ainsi que de son article 4, paragraphe 3, qu'il a pour objectif de lutter contre la falsification et l'utilisation frauduleuse des passeports ainsi que des autres documents de voyage délivrés par les États membres.

59 En vue d'atteindre cet objectif, le règlement nº 2252/2004 procède, ainsi qu'il ressort de ses articles 1er et 2, à l'harmonisation et à l'amélioration des normes de sécurité minimales auxquelles doivent répondre les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres et prévoit l'insertion, dans ces documents, d'un certain nombre d'éléments biométriques concernant les titulaires de tels documents.

60 Dans ce contexte, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a jugé au point 84 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, 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.

61 Conformément aux dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, sous b) et c), de la CAAS, qui établit les principes uniformes régissant les contrôles aux frontières extérieures des États membres, toutes les personnes doivent faire l'objet à tout le moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyage et il convient, le cas échéant, de les soumettre à un contrôle approfondi comprenant la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des États membres signataires de la CAAS.

62 Les modalités du contrôle prévu par la CAAS sont fixées dans le manuel commun adopté par le comité exécutif institué par la CAAS (JO 2002, C 313, p. 97), qui fait partie de l'acquis de Schengen tel que visé à l'article 1er du protocole de Schengen.

63 Dans la partie II de ce manuel commun, intitulée «Le contrôle frontalier», le point 1.3.1 de celle-ci prévoit que le contrôle minimal au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous b), de la CAAS consiste en un contrôle d'identité à partir des documents de voyage produits ou présentés ainsi qu'en la vérification simple et rapide de la validité du document permettant le franchissement de la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon.

64 Il ressort du point 1.3.2.1 de ladite partie du manuel commun, relatif aux modalités du contrôle approfondi au sens de l'article 6, paragraphe 2, sous c), de la CAAS, que ce contrôle comporte un examen approfondi de la validité et de l'authenticité du document de voyage présenté lors du franchissement de la frontière.

65 Dans la mesure où la vérification de l'authenticité des passeports et des autres documents de voyage constitue donc l'élément principal des contrôles des personnes aux frontières extérieures, les mesures qui permettent un établissement plus facile et plus fiable de cette authenticité et de l'identité du titulaire du document en question doivent être considérées comme étant de nature à garantir et à améliorer l'efficacité de ces contrôles et, par là même, de la gestion intégrée des frontières extérieures mise en place par l'acquis de Schengen.

66 Eu égard à l'objectif et au contenu du règlement nº 2252/2004, tels qu'ils ont été analysés aux points 58 et 59 du présent arrêt, il y a lieu de conclure que 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.

67 Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Conseil a qualifié le règlement nº 2252/2004 de mesure développant des dispositions de l'acquis de Schengen.

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

69 Dès lors, les conclusions du Royaume-Uni tendant à l'annulation du règlement nº 2252/2004 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.

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

Sur les dépens

71 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, le Royaume des Pays-Bas et la République slovaque ainsi que la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens.**

Signatures