HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 decembrie 2007 *

În cauza C-137/05,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 230 CE, introdusă la 21 martie 2005,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de doamnele C. Jackson 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,

* Limba de procedură: engleza.

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

interveniente,

împotriva

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

pârât,

susținut de:

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

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de doamna H. G. Sevenster, în calitate de agent,

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. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de

statele membre (JO L 385, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 155) 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. 2252/2004 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 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 la 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 al 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, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze 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, 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, 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. 2252/2004

18 Astfel cum rezultă din preambulul acestuia, Regulamentul nr. 2252/2004 a fost adoptat în temeiul articolului 62 punctul 2 litera (a) CE.

19 Considerentele (2)-(4) ale regulamentului menționat au următorul cuprins:

„(2) Standardele minime de securitate pentru pașapoarte au fost introduse printr-o rezoluție a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului la 17 octombrie 2000 […]. Este în prezent oportună transformarea

conținutului rezoluției într-o măsură comunitară, pentru a îmbunătăți și armoniza standardele de securitate pentru pașapoarte și documente de călătorie, în vederea protejării acestora împotriva falsificării. În același timp, elementele de identificare biometrică ar trebui integrate în pașaport sau în documentul de călătorie pentru a stabili o corelație fiabilă între deținătorul legal al documentului și documentul respectiv.

(3) Armonizarea elementelor de securitate și integrarea elementelor de identificare biometrică reprezintă un pas important către utilizarea unor noi elemente în perspectiva evoluțiilor ulterioare la nivel european care să facă documentul de călătorie mai sigur și să stabilească o corelație mai fiabilă între titular și pașaport sau documentul de călătorie cu scopul de a contribui, în mod semnificativ, la asigurarea protecției împotriva utilizării frauduloase. Ar trebui să se țină seama de specificațiile Organizației Internaționale a Aviației Civile (OACI) și, în special, de cele din Documentul 9303 privind documentele de călătorie citite automat.

(4) Prezentul regulament se limitează la armonizarea elementelor de securitate ce includ elementele de identificare biometrică pentru pașapoartele și documentele de călătorie ale statelor membre. Desemnarea autorităților și organismelor autorizate să aibă acces la datele prezente pe suportul de stocare a informațiilor din documente este reglementată prin legislația națională, sub rezerva dispozițiilor aplicabile din dreptul comunitar, din dreptul Uniunii Europene sau din acorduri internaționale."

20 Din considerentele (10)-(12) ale Regulamentului nr. 2252/2004 reiese că acesta este considerat o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen, având drept consecință faptul că:

— Regatul Danemarcei, care nu participă la adoptarea regulamentului menționat, nu este 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;

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

21 În privința Regatului Unit, considerentul (11) al Regulamentului nr. 2252/2004 privind Regatul Unit 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, nu este legat de acesta și acesta nu i se aplică.”

22 Articolul 1 din Regulamentul nr. 2252/2004 prevede:

„(1) Pașapoartele și documentele de călătorie emise de statele membre se conformează standardelor de securitate minime stabilite în anexă.

(2) Pașapoartele și documentele de călătorie includ un suport de stocare care conține o fotografie facială. Statele membre includ și amprentele digitale în formate

interoperabile. Datele sunt securizate și suportul de stocare trebuie să aibă o capacitate suficientă pentru a garanta integritatea, autenticitatea și confidențialitatea datelor.

(3) Prezentul regulament se aplică pașapoartelor și documentelor de călătorie emise de statele membre. Nu se aplică cărților de identitate emise de statele membre resortisanților lor sau pașapoartelor și documentelor de călătorie temporare cu o valabilitate de 12 luni sau mai puțin."

23 Articolul 2 din regulamentul respectiv prevede:

„În conformitate cu procedura din articolul 5 alineatul (2), se stabilesc specificații tehnice suplimentare pentru pașapoarte și documente de călătorie cu privire la:

(a) elemente și cerințe de securitate suplimentare, inclusiv norme sporite împotriva falsificării și contrafacerii;

(b) specificații tehnice privind suportul de stocare a datelor biometrice și securitatea acestora, inclusiv prevenirea accesului neautorizat;

(c) cerințe privind calitatea și standardele comune pentru fotografia facială și amprente."

24 Potrivit articolului 3 din Regulamentul nr. 2252/2004:

„(1) În conformitate cu procedura prevăzută la articolul 5 alineatul (2), se poate decide ca specificațiile prevăzute la articolul 2 să fie secrete și să nu fie publicate. În acest caz, ele nu sunt comunicate decât acelor organisme desemnate de statele membre ca fiind responsabile cu imprimarea și persoanelor autorizate corespunzător de un stat membru sau de Comisie.

(2) Fiecare stat membru desemnează un organism căruia îi revine responsabilitatea de a imprima pașapoarte și documente de călătorie. Statele comunică numele acelui organism Comisiei și celorlalte state membre. Același organism poate fi desemnat de două sau mai multe state membre. Fiecare stat membru are dreptul de a schimba organismul desemnat. Statul informează Comisia și celelalte state membre despre aceasta."

Situația de fapt

25 La 18 februarie 2004, Comisia a prezentat Consiliului o propunere de regulament privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoartele emise cetățenilor Uniunii.

26 La 19 mai 2004, Regatul Unit a informat Consiliul de intenția sa de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004. 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.

27 La 13 decembrie 2004, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 2252/2004. Fără a ține seama de notificarea din 19 mai 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.

28 Considerând că refuzul Consiliului de admitere a participării la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004 reprezintă o încălcare a articolului 5 din Protocolul Schengen, Regatul Unit a introdus prezenta acțiune.

Concluziile părților

29 Regatul Unit solicită Curții:

— anularea Regulamentului nr. 2252/2004;

— adoptarea unei decizii în aplicarea articolului 231 CE care să indice că, în urma anulării Regulamentului nr. 2252/2004 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.

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

31 Prin Ordonanța președintelui Curții din 8 septembrie 2005, au fost admise cererile de intervenție ale Irlandei și Republicii Slovace în susținerea concluziilor Regatului Unit și cererile de intervenție ale Regatului Spaniei, Regatului Țărilor de Jos și Comisiei Comunităților Europene în susținerea concluziilor Consiliului.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

32 În principal, Regatul Unit susține că, prin excluderea sa din procesul de adoptare a Regulamentului nr. 2252/2004, Consiliul s-a întemeiat pe o interpretare eronată a Protocolului Schengen și a încălcat articolul 5 din acesta.

33 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 Regatul Unit nu ar fi obligat, 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.

34 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 privind articolul 5 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene.

35 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".

36 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 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. 2252/2004 ar trebui considerat că intră în aceeași categorie de măsuri, Regatul Unit nu ar fi trebuit înlăturat de la adoptarea acestui regulament.

37 Consiliul susține în primul rând că, în mod contrar celor susținute 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.

38 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.

39 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.

40 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.

41 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. 2252/2004.

42 În opinia Republicii Slovace, dreptul Regatului Unit de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004 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.

43 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.

44 Regatul Țărilor de Jos susține că Protocolul Schengen ține seama de situația specială în care se găsesc Regatul Unit și Irlanda în raport cu acquis-ul Schengen, prin prevederea, la articolul 4 din acest protocol, a posibilității de a participa în viitor la acest acquis și prin asigurarea, potrivit articolului 5 alineatul (1) al doilea paragraf din același protocol, că această participare nu ar putea determina ulterior o stagnare a dezvoltării acquis-ului în discuție. În măsura în care nu ar exista niciun argument solid care să susțină că participarea Regatului Unit sau a Irlandei la o măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen, conform acestei ultime dispoziții, ar fi subordonată unei proceduri mai puțin complexe decât cea prevăzută la articolul 4, care reglementează participarea acestor două state la dispozițiile acquis-ului însuși, atunci articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf ar trebui interpretat în sensul propus de Consiliu.

45 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 de obligații.

46 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.

47 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.

48 În sfârșit, având în vedere Regulamentul nr. 2252/2004, Comisia amintește că obiectivul acestuia este de a face mai sigure pașapoartele și de a stabili o corelație mai fiabilă între acestea și titularul lor prin armonizarea elementelor de securitate ce includ integrarea elementelor de identificare biometrice. Or, acest obiectiv ar fi strâns legat de controlul frontierelor externe, a cărui consolidare se află chiar în centrul cooperării stabilite prin Acordurile Schengen. Regulamentul respectiv s-ar înscrie pe deplin în această logică, pentru că permite creșterea eficacității și armonizării controalelor la frontierele externe.

Aprecierea Curții

49 În scopul pronunțării cu privire la argumentul prezentat 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.

50 În această privință, trebuie să se sublinieze că, astfel cum reiese de la punctul 68 din hotărârea pronunțată la aceeași dată, Regatul Unit/Consiliul (C-77/05, Rep., p. I-11459), articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen trebuie interpretat 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.

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

52 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 CE și UE, nici pe dreptul comunitar derivat.

53 Apoi, trebuie arătat că, deși contestă calificarea efectuată de către Consiliu, însuși Regatul Unit admite că Regulamentul nr. 2252/2004 prezintă o legătură cu prevederile acquis-ului Schengen, întrucât îl consideră totuși o măsură „în legătură cu Schengen”.

54 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. 2252/2004, respectiv articolul 62 punctul 2 litera (a) CE, trebuie constatat că, după exemplul alegerii temeiului juridic al unui act comunitar, calificarea de către Consiliu a Regulamentului nr. 2252/2004 drept măsură de dezvoltare a prevederilor acquis-ului Schengen a avut 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.

55 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. 2252/2004 drept măsură de dezvoltare a prevederilor acquis-ului Schengen a avut o urmare directă asupra drepturilor recunoscute acestui stat membru.

56 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).

57 În lumina acestor considerații trebuie examinat dacă, astfel cum susține Regatul Unit, Consiliul nu avea temei să califice Regulamentul nr. 2252/2004 drept măsură de dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

58 În ceea ce privește finalitatea Regulamentului nr. 2252/2004, din considerentele (2) și (3) ale acestuia, precum și din articolul 4 alineatul (3) reiese că acesta are drept obiectiv lupta împotriva falsificării și utilizării frauduloase a pașapoartelor, precum și a altor documente de călătorie emise de statele membre.

59 În vederea atingerii acestui obiectiv, Regulamentul nr. 2252/2004 urmărește, astfel cum reiese din articolele 1 și 2, armonizarea și îmbunătățirea standardelor de securitate minime cărora trebuie să li se conformeze pașapoartele și documentele de călătorie emise de statele membre și prevede integrarea în aceste documente a unui anumit număr de elemente biometrice privind titularii unor astfel de documente.

60 În acest context, trebuie amintit că, astfel cum s-a pronunțat Curtea la punctul 84 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, citată anterior, controalele 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.

61 Conform dispozițiilor coroborate ale articolului 6 alineatul (2) literele (b) și (c) din CAAS, care stabilesc principiile uniforme ce guvernează controalele la frontierele externe ale statelor membre, toate persoanele sunt supuse cel puțin unui astfel de control pentru stabilirea identității prin prezentarea documentelor de călătorie și acestea sunt supuse, dacă este cazul, unui control amănunțit care include căutarea și prevenirea amenințărilor pentru securitatea națională și ordinea statelor membre semnatare a CAAS.

62 Modalitățile de control prevăzute de CAAS sunt stabilite în manualul comun adoptat de Comitetul Executiv instituit prin CAAS (JO 2002, C 313, p. 97), care face parte din acquis-ul Schengen, astfel cum este prevăzut la articolul 1 din Protocolul Schengen.

63 Punctul 1.3.1 din partea a II-a a acestui manual comun, denumită „Controlul la frontiere", prevede că prin controlul minimal în sensul articolului 6 alineatul (2) litera (b) din CAAS se înțelege un control de identitate prin prezentarea documentelor de călătorie, precum și o verificare simplă și rapidă atât a validității documentului care permite trecerea frontierei, cât și a prezenței de indicii de falsificare sau de contrafacere.

64 Din punctul 1.3.2.1. din această parte a manualului comun, referitor la modalitățile de control aprofundat în sensul articolului 6 alineatul (2) litera (c) din CAAS, reiese că acest control cuprinde o examinare aprofundată a validității și a autenticității documentului de călătorie prezentat cu ocazia trecerii frontierei.

65 În măsura în care verificarea autenticității pașapoartelor și a altor documente de călătorie constituie, așadar, elementul principal al controalelor la frontierele externe, măsurile care permit stabilirea mai simplă și mai fiabilă a acestei autenticități și a identității titularului documentului respectiv trebuie considerate ca fiind de natură să garanteze și să îmbunătățească eficacitatea acestor controale și, în același timp, a sistemului de gestionare integrată a frontierelor externe instituit prin acquis-ul Schengen.

66 Având în vedere obiectivul și conținutul Regulamentului nr. 2252/2004, astfel cum acestea au fost analizate la punctele 58 și 59 din prezenta hotărâre, se impune constatarea că acest regulament trebuie considerat o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen în înțelesul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen.

67 În aceste condiții, Consiliul a calificat în mod întemeiat Regulamentul nr. 2252/2004 drept măsură de dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

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

69 Prin urmare, concluziile Regatului Unit privind anularea Regulamentului nr. 2252/2004 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.

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

Cu privire la cheltuielile de judecată

71 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, Regatul Țărilor de Jos și Republica Slovacă, precum și Comisia Comunităților Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături