CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 24 iunie 2010 [1]

1. Prin prezenta acțiune, Regatul Unit solicită Curții anularea Deciziei 2008/633/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind accesul la Sistemul de informații privind vizele (VIS) în vederea consultării de către autoritățile desemnate ale statelor membre și de către Europol în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave [2] (denumită în continuare „decizia atacată").

I — Cadrul juridic

A — *Acordurile de la Schengen*

3. După cum se știe, primele acorduri de la Schengen au fost încheiate în anul 1985 de Franța, Germania, Belgia, Luxemburg și Țările de Jos, cu scopul de a crea un spațiu (așa-numitul „spațiu Schengen") fără frontiere interne. Alte state membre au aderat ulterior la aceste acorduri și, în anul 1997, prin Tratatul de la Amsterdam, respectivul *corpus* normativ a fost încorporat în Uniunea Europeană. În principal, acest lucru s-a realizat prin intermediul unui protocol special anexat la tratat [3] (denumit în continuare „Protocolul de la Schengen"), care a autorizat crearea unei cooperări consolidate în acest domeniu.

2. Regatului Unit nu i s-a permis să participe la adoptarea deciziei atacate, întrucât aceasta a fost considerată o dezvoltare a unui domeniu creat de Acordurile de la Schengen (cel privind vizele), la care acest stat membru nu participă. Cu toate acestea, Regatul Unit susține că decizia atacată este o măsură care aparține domeniului cooperării polițienești, și nu domeniului vizelor.

1 — Limba originală: italiana.

2 — JO L 218, p. 129.

3 — Protocolul (nr. 2) privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Protocolul de la Schengen, devenit acum nr. 19, a fost ușor modificat. Versiunea la care trebuie să se facă referire în prezenta cauză este totuși cea precedentă.

4. Protocolul de la Schengen prevede la articolul 4:

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

Consiliul decide la cererea unanimității membrilor săi menționați la articolul 1 și a reprezentantului guvernului statului respectiv." [traducere neoficială].

5. Potrivit dispozițiilor Protocolului de la Schengen, Regatul Unit a solicitat și a obținut participarea la unele dispoziții din acquis-ul Schengen. Prin Decizia 2000/365/CE [4], Consiliul a definit domeniile de participare a acestui stat membru. Este cert și nu este contestat în cauză faptul că Regatul Unit nu participă, în cadrul acquis-ului Schengen, la cooperarea privind vizele [5].

B — *Sistemul de informații privind vizele*

6. Sistemul de informații privind vizele (denumit în continuare și „VIS") a fost instituit prin Decizia 2004/512/CE [6], cu scopul de a se realiza un sistem comun al statelor membre în domeniul vizelor, care să permită în special ca autoritățile naționale competente să poată dispune de o bază de date în acest domeniu.

7. Decizia 2004/512/CE a fost adoptată utilizându-se ca temei juridic articolul 66 CE [7], care, cuprins în titlul IV din partea a treia din tratat, prevede că „[C]onsiliul [...] adoptă măsuri în vederea asigurării cooperării administrative între serviciile competente ale statelor membre în domeniile menționate în prezentul titlu, precum și între serviciile respective și Comisie". Domeniile reglementate de titlul respectiv sunt denumite „vize, dreptul de azil, imigrarea și alte politici legate de libera circulație a persoanelor".

8. Considerentul (11) al Deciziei 2004/512/CE este formulat astfel:

„Prezenta decizie constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen, la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365/CE a Consiliului [...];

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

5 — Regatul Unit, după cum amintește acest stat membru în observațiile sale scrise, participă la o mare parte a acquis-ului Schengen în domeniile legate de poliție și de siguranță, dar nu participă la tot ceea ce privește eliminarea frontierelor interne și circulația persoanelor.

6 — Decizia Consiliului din 8 iunie 2004 de instituire a Sistemului de informații privind vizele (SIV) (2004/512/CE) (JO L 213, p. 5, Ediție specială, 19/vol. 07, p. 28).

7 — Căruia îi corespunde în prezent articolul 74 din TFUE.

în consecință, Regatul Unit nu participă la adoptarea acesteia, nu este obligat în temeiul acestuia și nu face obiectul aplicării sale."

9. Decizia 2004/512/CE a fost apoi urmată, în special pentru a oferi sistemului VIS o reglementare detaliată, de Regulamentul nr. 767/2008 [8]. Și acest regulament are ca temei juridic titlul IV din partea a treia din Tratatul CE. După cum se precizează în considerentul (29) al regulamentului, Regatul Unit nu a participat la adoptarea acestuia și nu este condiționat de acesta.

C — *Decizia atacată*

10. Decizia atacată are ca obiectiv permiterea accesului la sistemul VIS, în anumite împrejurări specifice, a Europol și a autorităților din statele membre responsabile cu prevenirea și cercetarea unor infracțiuni deosebit de grave. Deoarece sistemul VIS nu are, prin el însuși, funcții legate de prevenirea și de combaterea infracțiunilor, acest acces specific este prevăzut în decizia atacată ca având un caracter excepțional. Este vorba în special despre un acces „în scop de consultare", după cum precizează articolul 1, limitat în plus la cazurile în care consultarea are drept scop prevenirea sau combaterea infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave.

11. Temeiul juridic al deciziei atacate este articolul 30 alineatul (1) litera (b) UE și articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE [9].

12. În considerentele sale, decizia atacată prevede următoarele:

„1 […] Instituirea VIS reprezintă una dintre inițiativele-cheie în cadrul politicilor Uniunii Europene de stabilire a unui spațiu de libertate, securitate și justiție. VIS ar trebui să aibă ca scop îmbunătățirea metodelor de punere în aplicare a politicii comune în domeniul vizelor și, de asemenea, ar trebui să contribuie la consolidarea securității interne și la lupta împotriva terorismului, în condiții clar definite și monitorizate.

[…]

8 — Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS) (JO L 218, p. 60).

9 — Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, aceste dispoziții au fost abrogate, iar domeniul cooperării polițienești a fost transferat în TFUE, unde este inclus în același titlu (titlul V din partea a treia) cu normele pe care se întemeiază cooperarea consolidată în domeniul vizelor. Aceasta nouă situare deschide perspective interesante, la care s-a făcut referire în cadrul ședinței: dacă aceasta ar trebui adoptată astăzi, a susținut Consiliul, decizia atacată ar putea fi fondată pe o bază legală diferită. Aceste observații sunt însă irelevante pentru soluționarea prezentei cauze.

5 Prezenta decizie suplimentează Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului [...] în măsura în care prevede o bază legală în temeiul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană care autorizează accesul autorităților desemnate și al Europol la VIS.

6 […] Este esențial să se asigure că personalul împuternicit care are drept de acces la VIS este limitat la acele persoane cărora «le este necesar să cunoască» și care dețin cunoștințele potrivite cu privire la securitatea datelor și la normele de protecție a datelor.

[…]

13 Prezenta decizie constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365/CE a Consiliului […]. Prin urmare, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentei decizii, care nu este obligatorie pentru acesta și nu i se aplică.

[…]

15 Cu toate acestea, în conformitate cu Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului […], informațiile cuprinse în cadrul VIS pot fi furnizate Regatului Unit și Irlandei de către autoritățile competente ale statelor membre ale căror autorități desemnate au acces la VIS în conformitate cu prezenta decizie. Informațiile deținute de către registrele naționale ale vizelor din Regatul Unit și Irlanda pot fi puse la dispoziția autorităților competente din celelalte state membre. Orice formă de acces direct la VIS pentru autoritățile centrale din Regatul Unit și Irlanda ar necesita, dat fiind nivelul actual al participării acestor două state la acquis-ul Schengen, un acord între Comunitate și acestea, care ar putea fi suplimentat prin alte reglementări care să specifice condițiile și procedurile de acces.

[…]".

II — Procedura în fața Curții

13. Prin cererea introductivă, depusă la grefă la 10 noiembrie 2008, Regatul Unit solicită anularea deciziei atacate, întrucât acest stat membru a fost exclus de la adoptarea deciziei în cauză.

14. Consiliul, susținut de Comisie, solicită ca acțiunea să fie respinsă ca nefondată.

15. Părțile au fost ascultate în ședința din 14 aprilie 2010. Cu această ocazie, Regatul Spaniei a prezentat observații orale în susținerea concluziilor Consiliului.

III — Considerații introductive

16. Înainte de a examina în detaliu argumentele părților și de a aprecia validitatea acestora, este necesar, cu titlu introductiv, să se identifice cu exactitate domeniul litigiului. Astfel, există anumite elemente care, chiar dacă au fost discutate în cursul procedurii, nu fac obiectul unui dezacord între părți.

17. În primul rând, este cert că Regatul Unit nu participă la partea din acquis-ul Schengen cu privire la vize, care cuprinde în special sistemul VIS.

18. În al doilea rând, toate părțile sunt de acord cu privire la corectitudinea temeiului juridic ales pentru adoptarea deciziei atacate (respectiv, după cum s-a arătat, articolele 30 UE și 34 UE).

19. Din punct de vedere juridic, singurul aspect asupra căruia părțile nu sunt de acord și care va trebui, prin urmare, să fie clarificat de Curte constă în corectitudinea sau în incorectitudinea calificării deciziei atacate ca fiind un act de dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

IV — Argumentele părților

A — *Poziția Regatului Unit*

20. Regatul Unit solicită anularea deciziei atacate, potrivit articolului 35 alineatul (6) UE, invocând încălcarea unor norme fundamentale de procedură și/sau din tratat. În principal, teza de bază a Regatului Unit este aceea că decizia citată anterior nu constituie o dezvoltare a politicii comune în domeniul vizelor, ci o măsură legată de cooperarea polițienească, după cum ar demonstra, între altele, temeiul juridic utilizat de Consiliu pentru adoptarea acesteia.

21. Regatul Unit recunoaște că, potrivit jurisprudenței Curții, dacă decizia atacată ar fi fost calificată ca dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor, statul membru în cauză nu ar fi avut niciun drept de a

participa la adoptarea acesteia. Totuși, având în vedere că o astfel de posibilitate trebuie exclusă, Regatului Unit, care participă la cooperarea polițienească, ar fi trebuit să i se acorde dreptul de a participa la adoptarea actului respectiv.

22. Comisia însăși ar fi recunoscut, potrivit Regatului Unit, în propunerea inițială de decizie, dreptul acestui stat membru de a participa la mecanismul de acces la VIS pentru motive legate de prevenirea și de combaterea terorismului și a altor infracțiuni grave.

23. Astfel cum indică jurisprudența Curții, pentru a stabili cărui domeniu al cooperării Schengen îi aparține decizia atacată, este necesar să se facă referire la scopul și la conținutul acesteia. Or, nici scopul, nici conținutul deciziei atacate nu ar fi legate de politica în domeniul vizelor, întrucât singurul obiectiv al actului este acela de a permite o combatere mai eficientă a anumitor forme de criminalitate.

24. Potrivit guvernului Regatului Unit, opțiunea Consiliului de a considera decizia atacată ca o dezvoltare a cooperării Schengen în domeniul vizelor ar fi afectată de o contradicție fundamentală: astfel, Consiliul nu ar fi putut, în același timp, să utilizeze ca temei juridic articolele din titlul VI din Tratatul UE, care fac referire la cooperarea în domeniul poliției, și să califice măsura, în vederea adoptării acesteia, ca fiind o măsură legată de politica în domeniul vizelor. Dacă într-adevăr decizia atacată putea fi încadrată în domeniul vizelor, temeiul juridic al acesteia ar fi trebuit identificat în cadrul titlului IV din partea a treia din Tratatul CE.

25. În sfârșit, Regatul Unit recunoaște că eventuala acceptare a poziției sale ar putea crea probleme cu privire la participarea Islandei, a Norvegiei și a Elveției la sistemul creat prin decizia atacată. Astfel, aceste țări participă la cooperarea Schengen în domeniul vizelor, dar nu participă la cooperarea polițienească. Cu toate acestea, Regatul Unit observă, pe de o parte, că eventualele consecințe ale calificării juridice a deciziei atacate asupra unor țări terțe nu pot modifica natura în mod necesar obiectivă a calificării propriu-zise. Pe de altă parte, acest stat membru se declară pe deplin favorabil și deschis la căutarea unei soluții pentru a permite în orice caz unor astfel de state terțe să participe la sistem.

B — *Poziția Consiliului*

26. Consiliul contestă integral argumentele Regatului Unit.

27. Cu titlu introductiv, Consiliul arată că, potrivit cadrului juridic în prezent în vigoare,

Regatul Unit are deja posibilitatea de a obține acces la datele din sistemul VIS, în temeiul Deciziei-cadru 2006/960/JAI [10]: singura diferență constă în faptul că, în sistemul actual, acest acces este indirect, în timp ce Regatul Unit ar dori să obțină, prin participarea la decizia atacată, un acces direct.

28. Consiliul contestă argumentul Regatului Unit potrivit căruia modalitățile de adoptare a deciziei atacate ar fi fost contradictorii. Astfel, în opinia Consiliului, faptul că temeiul juridic al măsurii se regăsește în titlul VI UE, și nu în titlul IV CE, este complet irelevant pentru a se stabili dacă decizia atacată constituie sau nu constituie o dezvoltare a acquis-ului Schengen în cadrul politicii în domeniul vizelor. Astfel, nicio dispoziție nu ar impune existența unei legături între alegerea temeiului juridic și domeniul de aplicare al acquis-ului Schengen de care ar aparține un anumit act.

29. Obiectivul urmărit de decizia atacată ar fi tocmai acela de a completa dispozițiile care reglementează VIS cu unele norme specifice pentru accesul la baza de date care conține vizele, în scopul prevenirii și combaterii infracționalității. În consecință, alegerea temeiului juridic ar fi fost corectă, dat fiind faptul că articolul 30 alineatul (1) litera (b) UE prevede o cooperare care include „colectarea, stocarea, prelucrarea, analiza și schimbul de informații relevante, în special prin intermediul Europol" [traducere neoficială].

30. Consiliul contestă abordarea sugerată de Regatul Unit, potrivit căreia criteriile de verificare a apartenenței la un anumit domeniu al acquis-ului Schengen ar fi exclusiv cele cu privire la conținutul și la obiectivul dispoziției care trebuie clasificată. Jurisprudența Curții în materie nu ar impune o astfel de uniformitate de abordare. Potrivit Consiliului, ar fi, în schimb, obligatoriu să se țină cont, pe lângă conținutul și obiectul actului, și de criteriul coerenței acquis-ului Schengen. Acest criteriu a fost evidențiat, de exemplu, în Decizia 2000/365/CE.

31. Potrivit Consiliului, decizia atacată ar fi legată de regulamentul VIS atât din punct de vedere funcțional, cât și din punct de vedere substanțial. Faptul că temeiul juridic al deciziei atacate ar fi diferit de cel din regulamentul VIS nu ar avea nicio consecință cu privire la posibilitatea de a considera măsura în cauză ca fiind o dezvoltare și o completare a regulamentului VIS. Consiliul recunoaște că, luată separat, decizia atacată nu ar putea fi considerată ca fiind legată de acordurile de la Schengen: este însă important faptul că această decizie are o legătură obiectivă cu

10 — Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind simplificarea schimbului de informații și date operative între autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre ale Uniunii Europene (JO L 386, p. 89, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 96).

dispozițiile referitoare la VIS. De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că sistemul VIS nu este, astfel cum pare a dori să îl prezinte Regatul Unit, un sistem cu două scopuri distincte, respectiv administrarea politicii în domeniul vizelor, pe de o parte, și prevenirea și combaterea activităților infracționale, pe de altă parte. Consiliul subliniază că VIS are un singur scop principal, și anume acela de a permite schimbul de informații cu privire la vizele de intrare între autoritățile naționale responsabile cu imigrația și controlul la frontiere: posibilitatea de a avea acces la acest sistem în scopuri polițienești trebuie să fie considerată ca secundară și accesorie în raport cu obiectivul principal. Consiliul constată că este, de altfel, semnificativ faptul că acest acces în scopuri polițienești este doar un acces în vederea consultării, fără posibilitatea de a introduce sau de a modifica datele din VIS.

32. De asemenea, Consiliul constată că, dacă s-ar urma poziția Regatului Unit, Islanda, Norvegia și Elveția ar fi excluse din domeniul de aplicare al deciziei: ceea ce ar produce consecința paradoxală că aceste state terțe, care participă pe deplin la gestionarea și la utilizarea sistemului VIS, nu ar putea accesa acest sistem în scopul prevenirii și combaterii infracțiunilor. Din acest punct de vedere, statele respective s-ar afla într-o poziție dezavantajoasă în raport cu state (Regatul Unit și Irlanda) care nu participă la VIS.

C — *Poziția Comisiei și cea a Regatului Spaniei*

33. Comisia a intervenit în cauză în susținerea Consiliului, cu ale cărui argumente este de acord. Aceasta insistă în special asupra principiului coerenței acquis-ului Schengen și asupra imposibilității de a considera VIS ca fiind un sistem cu scop dublu.

34. În ceea ce privește propunerea sa inițială, care a condus ulterior la adoptarea deciziei atacate, Comisia precizează că propunerea respectivă nu lua în considerare posibilitatea unei aplicări integrale a acesteia pentru Regatul Unit: astfel, propunerea se limita la a prevedea un acces indirect pentru Regatul Unit și pentru Irlanda.

35. Regatul Spaniei, care a prezentat numai observații orale, susține la rândul său corectitudinea poziției Consiliului. Acest stat membru apreciază în principal că, chiar dacă decizia atacată ar fi examinată numai pe baza criteriilor de conținut și de obiectiv, aceasta ar putea fi oricum considerată ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor: astfel, conținutul și obiectivul deciziei atacate privesc exclusiv anumite modalități de acces la o bază de date care, astfel cum este unanim recunoscut, aparține unui domeniu al cooperării Schengen consolidate la care Regatul Unit nu participă.

V — Apreciere

A — *Observații introductive*

1. Cu privire la cererea Regatului Unit

36. Regatul Unit a formulat într-o manieră atipică cererea pe care o adresează Curții. Astfel, pe de o parte, acest stat membru solicită anularea deciziei atacate. Pe de altă parte, solicită Curții să mențină în vigoare dispozițiile acestei decizii, cu excepția celor care exclud participarea Regatului Unit la mecanismul de acces la VIS prevăzut de decizia în cauză.

37. Din punct de vedere formal, a doua parte a cererii Regatului Unit poate fi probabil înțeleasă ca o cerere, formulată în temeiul articolului 231 CE, de a păstra anumite efecte ale deciziei atacate până la o nouă intervenție a legiuitorului.

38. În cadrul ședinței, Regatul Unit a susținut că cererea sa de a se menține în vigoare anumite efecte ale deciziei trebuie înțeleasă, în realitate, ca privind întreaga decizie atacată. Astfel, această menținere ar avea exclusiv scopul de a permite continuarea funcționării sistemului existent, fără nicio modificare, până la adoptarea unei noi decizii de către Consiliu.

39. Observăm că există o anumită incoerență între ceea ce solicită Regatul Unit în cererea sa [a se vedea în special punctul 116 litera (b)] și cele susținute în cadrul ședinței. Astfel, în cerere, solicitarea de a se menține în vigoare dispozițiile deciziei atacate este limitată în mod explicit la acele părți din decizie care nu exclud accesul Regatului Unit la VIS pentru scopuri polițienești, astfel încât acest stat membru pare să solicite de fapt, cu titlu provizoriu, să poată accesa imediat baza de date respectivă. În cursul ședinței însă, după cum s-a arătat, Regatul Unit a recunoscut că, chiar în caz de anulare, autoritățile sale de poliție ar putea beneficia de un acces direct la baza de date privind vizele numai după adoptarea unei noi dispoziții.

40. Cu toate acestea, considerăm că acest aspect este relativ secundar. Astfel, nu sunt întrunite aici condițiile obiective necesare pentru o anulare parțială a deciziei atacate și, prin urmare, nici cele necesare pentru a menține în mod provizoriu în vigoare numai anumite părți din aceasta.

41. Trebuie amintit astfel faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, anularea parțială a unui act comunitar nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror

anulare este solicitată pot fi „separate” de restul actului și cu condiția ca anularea parțială să nu modifice substanța acestuia [11].

42. Aici, în schimb, viciile criticate de Regatul Unit nu vizează doar o anumită parte a deciziei atacate, ci privesc decizia respectivă în ansamblul său. Alegerea de a invita sau de a nu invita unele state membre să participe la adoptarea unui act nu constituie, desigur, o parte a actului respectiv care să poată fi ușor separată de restul acestuia. Astfel, este evident că, dacă s-ar fi apreciat că Regatul Unit și Irlanda aveau dreptul de a participa la adoptarea deciziei atacate, aceste state membre ar fi avut dreptul/datoria de a se exprima și de a vota cu privire la totalitatea actului. După cum a subliniat în mod întemeiat Consiliul în observațiile sale scrise, o eventuală nelegalitate de acest tip ar impune reconsiderarea deciziei atacate în totalitate. Cu alte cuvinte, legiuitorul Uniunii ar trebui de fapt să reînceapă de la zero.

43. În consecință, în cazul acceptării argumentelor propuse de Regatul Unit, decizia Curții ar putea fi numai o anulare totală a deciziei atacate.

11 — Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Département du Loiret (C-295/07 P, Rep., p. I-9363, punctele 105 și 106 și jurisprudența citată).

2. Cu privire la propunerea inițială a Comisiei

44. Regatul Unit susține, după cum s-a arătat, că propunerea formulată inițial de Comisie cu privire la decizia atacată prevedea o posibilitate de acces la informații pentru autoritățile polițienești din Regatul Unit; ceea ce ar demonstra, potrivit acestui stat membru, corectitudinea poziției sale, întrucât aceasta ar confirma că decizia atacată nu poate fi considerată o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

45. În această privință, observăm în primul rând că este evident că examinarea propunerii inițiale a Comisiei, deși ar putea furniza informații utile pentru clarificarea circumstanțelor specifice ale cauzei, rămâne totuși irelevantă pentru stabilirea eventualei nelegalități a deciziei atacate.

46. Elementul mai important care trebuie remarcat este însă altul. Propunerea Comisiei se încadra, în raport cu decizia atacată, într-o viziune complet diferită. Astfel, pe lângă accesul direct al autorităților polițienești din statele Schengen la VIS, aceasta prevedea și o comasare a bazelor de date respective de către statele participante la VIS, pe de o parte, și de către statele membre neparticipante la VIS (Regatul Unit și Irlanda), pe de altă parte. Prin urmare, este perfect logic ca o astfel de propunere să plece de la ideea că și Regatul Unit trebuia să participe la aprobarea deciziei, din

moment ce acest stat ar fi trebuit, la rândul său, să ofere acces la propria bază de date privind vizele.

47. Trebuie totuși să observăm că nici în propunerea inițială a Comisiei nu era prevăzută vreo posibilitate de acces direct la baza de date pentru statele membre neparticipante la VIS: astfel, articolul 6 din propunere prevedea un mecanism de acces indirect, bazat pe transmiterea unei cereri prin intermediul autorităților unuia dintre statele membre participante la VIS.

48. Decizia atacată constituie de fapt o redimensionare a ambițiilor cuprinse inițial în propunerea Comisiei: astfel, decizia atacată este un act care se referă numai la accesul la VIS pentru activități de anchetă și de urmărire penală și nu conține nicio dispoziție privind schimbul de date între statele care participă și cele care nu participă la VIS.

49. În concluzie, considerăm că examinarea propunerii inițiale a Comisiei nu oferă niciun element decisiv pentru a permite pronunțarea cu privire la legalitatea deciziei atacate.

B — *Calificarea deciziei atacate*

50. Problema pe care Curtea trebuie să o soluționeze în prezenta cauză constă exclusiv în a stabili dacă decizia atacată poate sau nu poate fi considerată ca fiind un act de dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

51. Părțile sunt de acord cu privire la faptul că, în cazul unui răspuns afirmativ, Regatul Unit ar fi fost în mod corect exclus de la adoptarea deciziei atacate. Astfel, jurisprudența Curții a stabilit fără echivoc că participarea la o măsură care aparține unui domeniu al acquis-ului Schengen este rezervată statelor membre care participă la acest domeniu. Această jurisprudență este cuprinsă în două hotărâri, ambele pronunțate la 18 decembrie 2007, în cauze care au opus de asemenea Regatul Unit și Consiliul [12].

52. În aceste hotărâri, pentru a stabili existența sau inexistența unei legături între o măsură și acquis-ul Schengen, Curtea a utilizat, *prin analogie*, criteriile aplicabile pentru alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii. În special, Curtea a afirmat că „calificarea unui act comunitar drept o propunere sau o inițiativă întemeiată pe acquis-ul Schengen [...] trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului

12 — Hotărârea din 18 decembrie 2007, Regatul Unit/Consiliul (C-77/05, Rep., p. I-11459, punctul 62), și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Regatul Unit/Consiliul (C-137/05, Rep., p. I-11593, punctul 50).

jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului" [13].

53. În prezenta cauză, dacă ar trebui să se facă referire numai la scopul deciziei atacate, Regatul Unit ar obține probabil anularea solicitată. Astfel, după cum demonstrează și alegerea temeiului juridic de către Consiliu (constând, amintim, în prevederile titlului VI din TUE), decizia vizează realizarea unui obiectiv care este, neîndoielnic, cel tipic pentru actele de cooperare polițienească. Consiliul însuși recunoaște această circumstanță.

54. Discursul cu privire la conținutul actului este diferit și, într-o anumită măsură, mai puțin clar. S-ar putea considera că, întrucât conținutul deciziei atacate este constituit dintr-o serie de dispoziții care permit accesul la sistemul VIS pentru motive polițienești, inclusiv criteriul care face referire la conținutul măsurii se îndreaptă în sensul unei calificări a acesteia ca fiind o măsură care poate fi încadrată în titlul VI din TUE.

55. Trebuie însă arătat că, în mod concret, decizia atacată nu prevede schimbul de date cu caracter personal pentru scopuri polițienești *în termeni generali* [14]. Dimpotrivă, aceasta prevede modalitățile de realizare, în mod excepțional și în prezența unor circumstanțe specifice, a unui acces pentru scopuri polițienești la o bază de date (VIS) care nu a fost concepută pentru astfel de scopuri. Părțile sunt toate de acord cu privire la faptul că utilizarea obișnuită și predominantă a sistemului VIS este legată de controlul frontierelor și al intrărilor pe teritoriu, și nu de prevenirea sau de combaterea activităților infracționale. Cu alte cuvinte, legiuitorul a ales să configureze decizia atacată ca o simplă *măsură de administrare a VIS*, care permite utilizarea acestui sistem, în unele cazuri, pentru scopuri diferite de cele pentru care este utilizat în mod normal.

56. În consecință, conținutul deciziei atacate este alcătuit, în primul rând și mai mult decât dintr-o serie de dispoziții menite să realizeze o cooperare în domeniul poliției, dintr-un set de măsuri privind administrarea VIS, respectiv dintr-o bază de date cu privire la vize, creată potrivit titlului IV din Tratatul CE și care face parte dintr-un domeniu al cooperării Schengen consolidate la care Regatul Unit nu participă.

57. Aplicarea prin analogie a criteriilor utilizabile pentru definirea temeiului

13 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-77/05, citată la nota de subsol 12, punctul 77). Curtea a amintit apoi unele hotărâri „clasice" în materia alegerii temeiului juridic: Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxidul 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).

14 — După cum s-a arătat, un sistem având acest scop exista deja, fiind introdus prin Decizia 2006/960/JAI (a se vedea nota de subsol 10): cu toate acestea, după cum s-a amintit, accesul la informații în baza acestuia este indirect, și nu direct, ca în decizia atacată.

juridic al unui act nu permite, prin urmare, să se soluționeze în mod univoc problema existenței sau a inexistenței posibilității de a califica decizia atacată ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

58. În plus, în opinia noastră, în general, o examinare izolată și abstractă a scopului și a conținutului deciziei nu este suficientă în cazul în care problema nu privește alegerea temeiului juridic, ci, precum în prezenta cauză, legătura cu acquis-ul Schengen.

59. Astfel, trebuie să remarcăm în primul rând că, după cum s-a arătat, Curtea nu a invocat pur și simplu, în această privință, propria jurisprudență în domeniul alegerii temeiului juridic. Astfel, Curtea a afirmat în mod explicit că utilizarea criteriilor acestei jurisprudențe se efectuează *prin analogie*: prin urmare, nu este obligatoriu să se procedeze în același fel.

60. În al doilea rând, nici măcar jurisprudența privind alegerea temeiului juridic nu prevede că trebuie să se facă referire *în mod exclusiv* la conținutul și la scopul actului. Jurisprudența respectivă afirmă însă că este necesar să se facă referire la elemente obiective, care să permită controlul jurisdicțional al opțiunilor legiuitorului. Printre aceste elemente obiective se regăsesc de obicei și sunt frecvent amintite de Curte conținutul și scopul: totuși, acestea nu sunt în niciun caz singurele elemente care pot fi luate în considerare [15].

61. Or, în prezenta cauză există, în opinia noastră, un alt element obiectiv de luat în considerare: după cum s-a arătat, decizia atacată privește, *din punct de vedere material*, o bază de date (VIS) înființată în cadrul cooperării Schengen, într-un sector (cel al vizelor) la care Regatul Unit nu participă. Acest element indică, dincolo de orice îndoială, existența unei legături strânse între decizia atacată și cooperarea Schengen în domeniul vizelor.

62. În al treilea rând, Curtea a amintit că, potrivit unei jurisprudențe de altfel constante, o dispoziție nu trebuie niciodată interpretată izolat, ci întotdeauna în contextul specific în care se încadrează [16].

63. În sfârșit, în al patrulea rând, natura foarte specială a cooperării Schengen, o cooperare consolidată care implică numai o parte dintre statele membre ale Uniunii, impune luarea în considerare a unui principiu suplimentar, acela al integrității și al coerenței

15 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493, punctul 11), Hotărârea „Dioxidul de titan", citată la nota de subsol 13 (punctul 10), și Hotărârea din 12 noiembrie 1996, Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, Rec., p. I-5755, punctul 25). A se vedea în plus Avizul 2/00 din 6 decembrie 2001 (Rec., p. I-9713, punctul 22).

16 — Hotărârea pronunțată în cauza Regatul Unit/Consiliu (C-77/05, citată la nota de subsol 12, punctul 55).

acquis-ului Schengen [17]. Acest principiu este reflectat mai ales în al doilea considerent al Deciziei 2000/365/CE, citată anterior [18].

64. Inclusiv jurisprudența Curții, care nu s-a exprimat în mod explicit cu privire la acest aspect, a luat în considerare necesitatea de a evita ca acquis-ul Schengen să poată fi divizat și distorsionat prin acceptarea unor forme de participare prea „facile" pentru statele membre care nu participă pe deplin la cooperarea Schengen. În special, Curtea a apreciat că măsurile de dezvoltare a acquis-ului Schengen „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" [19].

65. Pasajul citat anterior nu privește o situație identică cu cea prezentă: astfel, în cauza respectivă, Curtea pleca de la presupunerea că măsura care trebuia examinată era fără îndoială o dezvoltare a acquis-ului Schengen, în timp ce în prezenta cauză tocmai această calificare face obiectul dezbaterii. Totuși, în opinia noastră, acest citat demonstrează necesitatea de a se evita ca acquis-ul Schengen să poată face obiectul unor interpretări al căror rezultat final ar fi modificarea, aparent superficială, dar în realitate semnificativă, a domeniului și a caracteristicilor sale [20].

66. Considerăm că, în general, principiul integrității și al coerenței acquis-ului Schengen impune să se considere ca o dezvoltare a acestui acquis *orice măsură care nu ar putea exista în mod concret fără acesta*. În prezenta cauză, accesul la datele din sistemul VIS presupune, cum este, de altfel, evident, existența unui astfel de sistem, care se întemeiază exclusiv pe cooperarea Schengen în domeniul vizelor.

67. În consecință, principiul integrității și al coerenței ne determină să considerăm decizia atacată ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

68. Prin urmare, ne aflăm în acest moment într-o situație în care aplicarea unor criterii de interpretare diferite produce două rezultate opuse. Pe de o parte, examinarea scopului deciziei atacate favorizează clasificarea acesteia ca măsură „normală" de cooperare

17 — Cu privire la acest principiu, a se vedea, în general, Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate la 10 iulie 2007 în cauza Regatul Unit/Consiliul (C-137/05, citată la nota de subsol 12, punctele 108-112 din concluzii).

18 — Acest considerent indică în special că „acquis-ul Schengen a fost conceput și funcționează ca un ansamblu coerent ce trebuie pe deplin acceptat și aplicat de toate statele ce susțin principiul eliminării verificării persoanelor la frontierele comune ale acestora".

19 — Hotărârea pronunțată în cauza Regatul Unit/Consiliul (C-77/05, citată la nota de subsol 12, punctul 61).

20 — Cu privire la natura conceptului de coerență în cadrul dezbaterii juridice, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 5 martie 2009 în cauza soluționată prin Hotărârea din 11 iunie 2009, X (C-429/07, Rep., p. I-4833, punctul 28 și nota de subsol 6 din concluzii).

poliţienească. Pe de altă parte, aplicarea principiului integrităţii şi al coerenţei acquis-ului Schengen conduce, dimpotrivă, la calificarea acesteia ca fiind o măsură de dezvoltare a cooperării consolidate în domeniul vizelor şi, prin urmare, a acquis-ului Schengen însuşi. La rândul său, examinarea conţinutului deciziei atacate poate conduce, după cum s-a văzut, atât la o calificare, cât şi la cealaltă.

69. În consecinţă, este necesar să se identifice un criteriu care să permită prevalenţa uneia sau a alteia dintre cele două perspective posibile.

70. Situaţia specifică a prezentei cauze nu permite, în opinia noastră, să se aplice prin analogie criteriile pe care jurisprudenţa Curţii le-a formulat pentru situaţia de incertitudine între două posibile calificări, în domeniul alegerii temeiului juridic.

71. Astfel, în primul rând, nu se poate aplica principiul potrivit căruia, în cazul în care sunt posibile mai multe temeiuri juridice pentru un act al Uniunii, trebuie utilizat acela care corespunde scopului principal urmărit [21]. Acest principiu este aplicabil, după cum rezultă, de altfel, în mod clar din formularea acestuia de către Curte, numai atunci când există o pluralitate de temeiuri juridice posibile, ca urmare a pluralităţii scopurilor urmărite de norma care trebuie calificată. În prezenta cauză însă, problema nu este atât prezenţa mai multor *finalităţi*, cât aceea a rezultatului opus la care conduc două *criterii* diferite de calificare juridică a normei (cel al considerării scopului, pe de o parte, şi cel al integrităţii şi al coerenţei acquis-ului Schengen, pe de altă parte).

72. În al doilea rând, nu este posibil nici să se aplice principiul care admite posibilitatea de a întemeia o măsură pe două temeiuri juridice distincte, principiu pe care, de altfel, jurisprudenţa Curţii l-a recunoscut ca excepţional [22]. Astfel, în prezenta cauză, aplicarea celor două criterii menţionate anterior produce două rezultate reciproc incompatibile. Nu este imaginabil ca un act să poată fi adoptat în acelaşi timp ca măsură obişnuită de cooperare poliţienească şi ca măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor: este vorba despre două situaţii care, prin definiţie, implică două grupuri diferite de state (statele membre ale Uniunii în primul caz şi o parte dintre statele membre ale Uniunii împreună cu anumite state terţe în al doilea caz).

21 — A se vedea Hotărârea din 20 mai 2008, Comisia/Consiliul (C-91/05, Rep., p. I-3651, punctul 73 şi jurisprudenţa citată).

22 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 septembrie 2003, Comisia/Consiliul (C-211/01, Rec., p. I-8913, punctul 40), şi Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul (C-94/03, Rec., p. I-1, punctul 36).

73. În opinia noastră, o posibilă soluție la această problemă trebuie identificată făcându-se referire la „importanța specifică" a criteriilor aflate în conflict. Este vorba despre criterii care au în principiu aceeași importanță și demnitate, dar care pot fi ierarhizate, considerându-se că unul prevalează asupra celuilalt, în funcție de circumstanțele specifice ale fiecărei situații individuale. Logica de urmat este de fapt cea aplicată de Curte pentru determinarea temeiului juridic al unui act, atunci când acesta are două componente diferite: în astfel de cazuri, temeiul juridic de utilizat este cel legat de componenta principală. În cazul nostru, dintre cele două criterii trebuie să prevaleze acela care, în circumstanțele specifice ale cauzei, pare cel mai potrivit din perspectiva conținutului actului care face obiectul litigiului.

74. În prezenta cauză, criteriul finalității se întemeiază pe funcția „polițienească" a deciziei atacate. Criteriul integrității și al coerenței acquis-ului Schengen însă face referire la elementele materiale ale actului în cauză, care presupun utilizarea unei baze de date (VIS) create pentru gestionarea vizelor.

75. În opinia noastră, în cazul concret care este supus aici examinării Curții, importanța „elementului Schengen", respectiv a bazei de date VIS este mai mare decât cea a „elementului cooperare polițienească", care are o natură accesorie și totodată dependentă de primul. Aceasta întrucât, în perspectiva aleasă de legiuitor, decizia atacată este în primul rând o măsură de gestionare a bazei de date VIS. Cu alte cuvinte, conținutul deciziei atacate nu este doar un set de dispoziții având ca finalitate prevenirea și combaterea infracțiunilor, ci, de asemenea și în primul rând, un set de dispoziții cu privire la consultarea VIS.

76. În această privință, nu trebuie neglijat faptul că, după cum a recunoscut în ședință chiar Regatul Unit, în situația actuală acesta nu ar putea avea acces direct la VIS nici dacă această posibilitate i-ar fi recunoscută. Astfel, acest stat membru nu dispune de infrastructura necesară (legătura „fizică" la VIS). Iar o astfel de infrastructură nu ar putea fi creată, cu siguranță, în temeiul deciziei atacate: aceasta nu conține, de altfel, nicio dispoziție tehnică, ceea ce confirmă natura sa accesorie în raport cu *corpus*-ul normativ care reglementează VIS, adoptat în temeiul titlului IV din Tratatul CE.

77. După cum a subliniat în mod repetat Consiliul în observațiile sale scrise, dacă decizia atacată ar fi calificată ca o măsură „normală" de cooperare polițienească, s-ar obține rezultatul paradoxal de a se permite accesul la VIS, în vederea prevenirii și a urmăririi anumitor infracțiuni deosebit de grave, al unor țări (Regatul Unit și Irlanda) care nu contribuie la gestionarea acestei baze de date, în timp ce acest acces ar fi refuzat unor

țări (Elveția, Norvegia și Islanda) care contribuie la gestionarea și la finanțarea VIS, pe care îl utilizează în fiecare zi pentru scopurile lor „obișnuite" (adică, în esență, controlul frontierelor).

78. Regatul Unit încearcă să prezinte decizia atacată ca pe o măsură de schimb de informații, susținând că, dacă Regatul Unit și Irlanda ar putea participa la aceasta, respectivele state membre ar pune la dispoziție datele de care dispun în domeniul vizelor. Acest raționament conține totuși, în opinia noastră, o eroare de perspectivă. Astfel, acesta ar fi corect dacă decizia atacată ar fi fost efectiv concepută de legiuitor ca o măsură referitoare la schimbul de date, potrivit propunerii inițiale a Comisiei. Având însă în vedere că, după cum s-a constatat, decizia atacată este în realitate doar o măsură de gestionare și de organizare a bazei de date VIS, considerăm că perspectiva care limitează dreptul de a aproba o astfel de măsură exclusiv la cei care au creat și care administrează baza de date respectivă este cea mai justă.

79. Desigur, este de dorit să se poată realiza o comasare, cel puțin pentru anumite scopuri, a informațiilor în domeniul vizelor cuprinse în VIS, pe de o parte, și în bazele de date corespunzătoare din Regatul Unit și din Irlanda, pe de altă parte. Totuși, aceasta s-ar putea realiza numai într-o perspectivă complet diferită de cea a actului atacat, și anume printr-o măsură destinată în mod special comasării sau schimbului de astfel de date.

C — *Temeiul juridic ales de Consiliu*

80. Cu toate acestea, în concluzie, rămâne o ultima problemă, care nu poate fi ignorată și care constituie poate punctul cel mai delicat și mai dificil al prezentei cauze. Ne referim la posibilul rol care trebuie recunoscut temeiului juridic pe care Consiliul l-a utilizat pentru a adopta actul în cauză.

81. În special, după cum s-a observat prin rezumarea argumentelor părților, Regatul Unit insistă asupra faptului că utilizarea unui temei juridic fondat pe titlul VI TUE ar indica faptul că decizia atacată nu constituie o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor, ci o măsură de cooperare polițienească la care, în consecință, Regatului Unit ar fi trebuit să i se permită să participe.

82. În esență, argumentul prezentat în alineatul precedent pleacă de la ideea că există o

incompatibilitate între faptul că o decizie este întemeiată pe titlul VI TUE și calificarea acesteia ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor.

83. Cu toate acestea, trebuie să amintim faptul că acquis-ul Schengen include, de asemenea, măsuri referitoare la cooperarea polițienească [23]. Este adevărat că Regatul Unit participă, cel puțin în parte, la acest domeniu de cooperare Schengen, spre deosebire de ceea ce se întâmplă în domeniul vizelor [24]: totuși, acest lucru demonstrează că, în sine, o măsură polițienească poate aparține domeniului cooperării Schengen și că nu există niciun obstacol de principiu pentru calificarea unei măsuri întemeiate pe titlul VI UE ca aparținând acquis-ului Schengen.

84. Faptul că temeiul juridic al deciziei atacate este constituit de articolele 30 UE și 34 UE nu exclude, prin urmare, posibilitatea ca decizia însăși să fie o dezvoltare a acquis-ului Schengen.

85. Cu toate acestea, ceea ce contestă Regatul Unit este faptul că decizia atacată poate fi considerată *o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor*, nu a acquis-ului Schengen în general. În acest sens, observăm totuși că, având în vedere observațiile prezentate anterior, faptul că scopul măsurii este un scop „polițienesc" nu anulează faptul că, din punctul de vedere al conținutului său, este vorba în esență despre o decizie cu privire la modul de gestionare a sistemului VIS.

86. În plus, trebuie să se aibă în vedere faptul că Regatul Unit nu participă în mod automat nici la măsurile Schengen care privesc cooperarea polițienească. Participarea sa este limitată la cazurile în care aceasta este prevăzută în mod expres.

87. În consecință, apreciem că alegerea Consiliului de a considera decizia atacată ca fiind în același timp o măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor și un act întemeiat pe titlul VI din Tratatul UE a fost corectă, chiar dacă atipică. Decizia atacată este o măsură care se încadrează în cooperarea Schengen și al cărei temei juridic este constituit de normele Uniunii care reglementează cooperarea polițienească. Cu toate acestea, întrucât decizia atacată este un act cu privire la gestionarea sistemului VIS, aceasta este adoptată de „țările VIS". Prin urmare, în opinia noastră, acțiunea Regatului Unit trebuie respinsă.

23 — A se vedea, de exemplu, articolul 39 și următoarele din Convenția Schengen 22 septembrie 2000 (JO din , L 239, p. 1)

24 — A se vedea articolul 1 din Decizia 2000/365/CE citată anterior.

88. În concluzie, am dori să subliniem un element important, și anume natura foarte specială a prezentei cauze. Eventuala respingere a acțiunii Regatului Unit de către Curte nu ar provoca în niciun caz o repunere în discuție a importanței rolului temeiului juridic în cadrul dreptului Uniunii. Este adevărat că, în principiu, indicarea temeiului juridic al unui act determină procedurile prin care acesta trebuie adoptat. Trebuie însă ținut cont de faptul că această cooperare Schengen consolidată este un fel de *corpus* paralel în dreptul Uniunii. Normele de drept al Uniunii sunt în continuare aplicabile în cadrul cooperării Schengen, cu singura limită (care a funcționat în prezenta cauză) rezultată din faptul că, în anumite cazuri, numărul de state care participă la decizii nu este cel tipic pentru actele „obișnuite" ale Uniunii.

VI — Concluzie

89. Având în vedere observațiile prezentate, propunem Curții:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată;

— suportarea de către Comisie și de către Regatul Spaniei a propriilor cheltuieli de judecată.