CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 10 iulie 2007 [1]

I — Introducere

1. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (denumit în continuare „Regatul Unit") a formulat, în conformitate cu articolul 230 CE, o acțiune în anulare a 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 [2].

2. Procedura de față este conexă cauzei C-77/05, în care Regatul Unit a formulat o acțiune în anulare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene [3]. Curtea de Justiție nu a conexat aceste două proceduri, însă le analizează ca fiind cauze care privesc aceeași problematică. La 13 martie 2007 a avut loc în ambele cauze o ședință comună.

3. În ambele cauze, Curtea de Justiție a fost solicitată să interpreteze Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, care face parte din protocoalele anexate la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene. Mai mult, se ridică o altă problemă cu privire la domeniul sistemului de cooperare consolidată în cadrul structurii Uniunii Europene.

II — Cadrul juridic

A — *Tratatul de instituire a Comunității Europene*

4. Articolele 61 CE-69 CE fac parte din titlul IV al părții a treia a tratatului, intitulat

1 — Limba originală: slovena.
2 — JO L 385, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 155.
3 — JO L 349, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 71.

„Vizele, azilul, imigrarea și alte politici legate de libera circulație a persoanelor”.

5. Articolul 62 CE prevede: „Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 67, adoptă, în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam:

[…]

2. măsuri cu privire la trecerea frontierelor externe ale statelor membre care stabilesc:

(a) normele și condițiile cărora trebuie să li se conformeze statele membre pentru efectuarea controalelor asupra persoanelor la frontierele externe;

[…]”

6. Articolul 69 CE prevede: „Prezentul titlu se aplică, sub rezerva dispozițiilor Protocolului privind poziția Regatului Unit și a Irlandei și ale Protocolului privind poziția Danemarcei și fără a aduce atingere Protocolului privind aplicarea anumitor dispoziții ale articolului 14 din Tratatul de instituire a Comunității Europene în raport cu Regatul Unit și cu Irlanda.”

7. Articolul 311 CE prevede: „Protocoalele care, prin acordul comun al statelor membre, sunt anexate prezentului tratat, fac parte integrantă din acesta.”

B — *Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene*

8. Protocolul (nr. 2) privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul Schengen”) face parte din protocoalele anexate la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene și a fost introdus în dreptul comunitar primar prin Tratatul de la Amsterdam.

9. La articolul 1 din Protocolul Schengen, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Finlanda și Regatul Suediei, semnatare ale acordurilor Schengen, sunt autorizate să

instituie între ele o cooperare consolidată în domeniile aflate sub incidența domeniului de aplicare al acordurilor menționate și a dispozițiilor conexe, enumerate în anexa la protocol (denumite în continuare „acquis-ul Schengen"). Această cooperare se realizează în cadrul juridic și instituțional al Uniunii Europene și cu respectarea dispozițiilor incidente din Tratatul privind Uniunea Europeană și din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

10. Articolul 2 alineatul (1) din Protocolul Schengen prevede: „Începând cu data intrării în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, acquis-ul Schengen, inclusiv deciziile Comitetului Executiv instituit prin acordurile Schengen care au fost adoptate înaintea acestei date, se aplică imediat celor treisprezece state prevăzute la articolul 1, fără a aduce atingere alineatului (2) din prezentul articol. Începând cu data respectivă, Consiliul înlocuiește Comitetul Executiv menționat."

11. Articolul 3 din Protocolul Schengen prevede: „Ca urmare a celor stabilite prin articolul 2 alineatul (1) al doilea paragraf, Danemarca va avea față de ceilalți semnatari ai acordurilor Schengen aceleași drepturi și obligații pe care le-a avut înainte de cele stabilite, în ceea ce privește părțile acquis-ului Schengen despre care se consideră că au un temei juridic în cadrul titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene."

12. Articolul 4 din Protocolul Schengen prevede:

„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."

13. 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."

14. Articolul 6 din Protocolul Schengen prevede: „Republica Islanda și Regatul Norvegiei sunt asociate la punerea în aplicare a acquis-ului Schengen și la urmărirea dezvoltării acestuia pe baza acordului semnat la Luxemburg, la 19 decembrie 1996. […]"

15. În temeiul articolului 8 din Protocolul Schengen, în sensul negocierilor în vederea aderării a noi state membre la Uniunea Europeană, acquis-ul Schengen și celelalte măsuri ce au fost 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.

16. Acquis-ul Schengen este definit în anexa la Protocolul Schengen. Acesta cuprinde Acordul semnat la Schengen la 14 iunie 1985 între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republica Federală Germania și Republica Franceză privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, Convenția de aplicare a Acordului Schengen încheiat la 14 iunie 1985 privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la 19 iunie 1990 între Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului și Regatul Țărilor de Jos, precum și Actul final și declarațiile comune anexate la acesta, protocoalele și acordurile de aderare la Acordul încheiat în 1985 și la Convenția de aplicare din 1990 cu Italia, cu Spania și Portugalia, cu Grecia, cu Austria, precum și cu Danemarca, Finlanda și Suedia, precum și actele finale și declarațiile anexate la acestea; în sfârșit, deciziile și declarațiile adoptate de Comitetul Executiv instituit prin Convenția de aplicare încheiată în 1990, precum și actele adoptate în vederea punerii în aplicare a convenției de către instanțele cărora Comitetul Executiv le-a conferit prerogative de decizie.

C — Protocolul privind poziția Regatului Unit și Irlandei

17. Protocolul privind poziția Regatului Unit și Irlandei (denumit în continuare

„Protocolul privind titlul IV"), anexat de asemenea la Tratatul UE și la Tratatul CE, reglementează cooperarea acestor două state membre în cazurile în care sunt prezentate propuneri conform titlului IV din Tratatul CE.

18. Articolul 1 din acest protocol prevede: „Sub rezerva articolului 3, Regatul Unit și Irlanda nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor propuse care intră sub incidența titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene. […]."

19. Articolul 2 din Protocolul privind titlul IV prevede:

„În temeiul articolului 1 și sub rezerva articolelor 3, 4 și 6, niciuna dintre dispozițiile titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene, nicio măsură adoptată în sensul titlului respectiv, nicio dispoziție din acordurile internaționale încheiate de Comunitate în sensul titlului respectiv și nicio hotărâre a Curții de Justiție de interpretare a dispozițiilor sau măsurilor respective nu angajează Regatul Unit sau Irlanda sau nu se aplică în cazul lor. Dispozițiile, măsurile sau hotărârile respective nu aduc atingere competențelor, drepturilor și obligațiilor statelor menționate. Dispozițiile, măsurile sau hotărârile respective nu modifică în niciun fel acquis-ul comunitar și nu fac parte din legislația comunitară care se aplică Regatului Unit și Irlandei. […]"

20. Articolul 3 din Protocolul privind titlul IV prevede:

„(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 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, dorința lor de a participa la adoptarea și aplicarea măsurii propuse, în urma căreia statul respectiv este abilitat […].

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

21. Articolul 4 din Protocolul privind titlul IV prevede:

„Regatul Unit sau Irlanda pot notifica Consiliului și Comisiei, în orice moment după adoptarea unei măsuri de către Consiliu în conformitate cu titlul IV din Tratatul de

instituire a Comunității Europene, intenția lor de a accepta măsura respectivă. În acest caz, se aplică *mutatis mutandis* procedura prevăzută la articolul 11 alineatul (3) din Tratatul de instituire a Comunității Europene."

22. Articolul 7 din Protocolul privind titlul IV prevede că articolele 3 și 4 se interpretează fără a aduce atingere Protocolului privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene.

D — *Protocolul privind poziția Danemarcei*

23. Articolul 5 din Protocolul privind poziția Danemarcei, anexat de asemenea la Tratatul UE și la Tratatul CE, prevede:

„(1) În termen de șase luni după ce Consiliul a adoptat o decizie cu privire la o propunere sau la o inițiativă care urmărește dezvoltarea acquis-ului Schengen în conformitate cu dispozițiile titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Danemarca decide dacă transpune decizia respectivă în legislația internă. În cazul în care decide să facă acest lucru, decizia respectivă va crea o obligație de drept internațional între Danemarca și celelalte state membre prevăzute la articolul 1 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, inclusiv Irlanda și Regatul Unit, în cazul în care aceste state membre participă la domeniile de cooperare în cauză.

(2) În cazul în care Danemarca decide să nu aplice o decizie a Consiliului în sensul alineatului (1), statele membre prevăzute la articolul 1 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene vor analiza măsurile adecvate care trebuie luate în acest caz."

E — *Declarațiile anexate la Tratatul de la Amsterdam*

24. Declarația privind articolul 4 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene (Declarația nr. 45) prevede:

„Înaltele Părți Contractante invită Consiliul să solicite avizul Comisiei Comunităților Europene înainte să hotărască asupra unei cereri formulate de Irlanda sau de Regatul

Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în temeiul articolului 4 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, de participare la o parte sau la toate dispozițiile acquis-ului Schengen.

Ele 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."

25. Declarația privind articolul 5 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene (Declarația nr. 46) prevede:

„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 sau Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord au acceptat total sau parțial dispozițiile acestui acquis în conformitate cu articolul 4 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene."

F — *Regulamentul nr. 2252/2004*

26. Considerentul (2) al Regulamentului nr. 2252/2004 prevede:

„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."

27. Considerentul (3) al Regulamentului nr. 2252/2004 prevede:

„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."

28. Considerentul (4) al Regulamentului nr. 2252/2004 prevede:

„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".

29. Considerentul (11) al Regulamentului nr. 2252/2004 prevede: „Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365/CE a Consiliului din 29 mai 2000 privind cererea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen. În consecință, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament, nu este legat de acesta și acesta nu i se aplică."

30. Articolul 1 din Regulamentul nr. 2254/2004 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."

31. Articolul 2 din Regulamentul nr. 2252/2004 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.”

32. Articolul 3 din Regulament prevede:

„(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 acesta 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.”

III — Situația de fapt și procedura

33. La 18 februarie 2004, Comisia a prezentat Consiliului o propunere pentru Regulamentul nr. 2252/2004.

34. La 19 februarie 2004 Regatul Unit a notificat Consiliului intenția sa de a participa la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004 în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen.

35. Cu toate acestea, la 13 decembrie 2004, Consiliul, fără a ține seama de notificarea Regatului Unit, a adoptat Regulamentul nr. 2252/2004, întrucât a considerat că propunerea de Regulament nr. 2252/2004 face parte din inițiativele ce aparțin acquis-ului Schengen, la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia nr. 2000/365/CE a Consiliului [4].

36. Regatul Unit consideră că împrejurarea în care nu a putut participa la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004 reprezintă o încălcare a articolului 5 din Protocolul Schengen. Pentru acest motiv, Regatul Unit a formulat la 17 februarie 2005 prezenta acțiune în anulare.

37. Irlanda și Republica Slovacă (denumită în continuare „Slovacia") iau parte la procedura în prezenta cauză în calitate de intervenientе în susținerea concluziilor Regatului Unit.

38. Comisia, Regatul Spaniei (denumit în continuare „Spania") și Regatul Țărilor de Jos (denumit în continuare „Țările de Jos") iau parte la procedură în calitate de intervenientе în susținerea concluziilor Consiliului.

39. Regatul Unit solicită Curții:

— anularea Regulamentului (CE) 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;

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

40. Consiliul solicită Curții:

— respingerea acțiunii;

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

— obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

41. Irlanda și Slovacia susțin concluziile Regatului Unit.

42. Comisia și Spania susțin concluziile Consiliului.

43. Pledoariile Regatului Unit, Consiliului, Irlandei, Slovaciei, Comisiei, Țărilor de Jos și Spaniei și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Curte au fost ascultate în ședința din 13 martie 2007, care a avut loc împreună cu ședința în cauza C-77/05.

IV — Argumentele părților

A — *Regatul Unit*

44. Regatul Unit își motivează poziția prin diferența dintre două categorii de măsuri adoptate în temeiul acquis-ului Schengen. Prima categorie ar fi măsurile ce fac parte din acquis-ul Schengen (Schengen integral measures), iar a doua ar fi măsuri în legătură cu acquis-ul Schengen (Schengen linked measures). Măsurile din prima categorie ar fi indisolubil legate de acquis-ul Schengen ca, de exemplu, măsurile de modificare ale acestui acquis, la care Regatul Unit nu participă. În schimb, măsurile din a doua categorie nu ar fi indisolubil legate de acquis-ul Schengen, ci ar fi adoptate pentru atingerea scopurilor acestuia. Integritatea acquis-ului Schengen nu ar fi pusă în pericol în cazul în care Regatul Unit ar participa la adoptarea măsurilor din a doua categorie. Regulamentele nr. 2007/2004 și nr. 2252/2004 aparțin celei de a doua categorii de măsuri. În cazul Regulamentului nr. 2252/2004, ar fi vorba despre o măsură în legătură cu acquis-ul Schengen, care nu înlocuiește sau modifică vreo reglementare.

45. Argumentul principal al Regatului Unit privește nelegalitatea conduitei Consiliului, în urma căreia Regatul Unit a fost împiedicat să participe la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004. Regatul Unit a notificat Consiliului, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen și cu articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV, că dorește să participe la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004. Conduita Consiliului ar reprezenta o încălcare a normelor fundamentale de procedură în sensul articolului 230 alineatul (2) CE.

46. Regatul Unit susține că articolul 10 CE, în domeniul primului pilon și al principiului cooperării în cadrul titlului VI UE [5], conferă o protecție suficientă integrității acquis-ului Schengen față de orice posibil abuz. Consiliul a acționat într-un mod deosebit de formalist, dacă se ține seama de faptul că măsurile anterioare au fost adoptate sub forma unei colaborări între guverne, iar nu la nivelul Comunității. Regatul Unit este interesat de controlul comun al frontierelor externe ale spațiului Schengen.

47. Regatul Unit se pronunță împotriva interpretării Consiliului potrivit căreia aplicarea articolului 5 din Protocolul Schengen ar depinde de aplicarea prealabilă a articolului 4 din același protocol. Consiliul a interpretat în mod greșit articolul 5 din Protocolul Schengen, în sensul că această normă ar fi aplicabilă numai unei părți a acquis-ului Schengen, care, în baza unei decizii conform articolului 4 din acest protocol, se aplică și Regatului Unit. Regatul Unit denumește această interpretare „teoria subordonării". Aceasta ar fi în contradicție cu textul Protocolului Schengen, cu natura articolului 5 și cu Declarația nr. 46, anexată la Tratatul de la Amsterdam. Regatul Unit propune, în locul teoriei subordonării, utilizarea teoriei independenței, conform căreia aplicarea articolului 5 din Protocolul Schengen este independentă de aplicarea articolului 4, deoarece între aceste două dispoziții nu ar exista un raport de supraordonare sau subordonare.

48. Împotriva teoriei subordonării se pronunță textul articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen, conform căruia toate actele juridice adoptate pe acest temei juridic s-ar aplica tuturor statelor membre. Prin urmare, dezvoltarea acquis-ului Schengen se subordonează prevederilor relevante din tratate. Articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen nu ar reglementa mecanismul „opting out", ci pe cel al cooperării consolidate. Conform acestei dispoziții, participarea Regatului Unit nu ar depinde de aprobarea din partea celorlalte state membre care colaborează în cadrul acquis-ului Schengen (denumite în continuare „state Schengen"). Argumentele prin care se încearcă să se stabilească faptul că articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen privind dreptul de participare al Irlandei și al Regatului Unit este neclar și incomplet nu ar fi convingătoare. Regatul Unit nu ar avea nevoie de aprobare din partea statelor Schengen, deoarece notificarea în scris efectuată în conformitate cu articolul 5 din Protocolul Schengen exclude mecanismul cooperării consolidate (cu alte cuvinte, îl abrogă).

49. Regatul Unit susține că teoria independenței ar fi conformă cu articolul 7 din Protocolul privind titlul IV. Această dispoziție clarifică, în esență, faptul că Regatul

5 — Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 2005, Pupino (C-105/03, Rec., p. I-5285, punctul 42).

Unit și Irlanda, în baza Protocolului privind titlul IV, nu au dreptul să participe la părți componente ale acquis-ului, al căror temei juridic este dat de titlul IV, conform Deciziei 1999/436/CE a Consiliului [6]. În măsura în care Regatul Unit notifică totuși în scris Consiliul, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf din Protocolul Schengen, iar temeiul juridic al propunerii, la care dorește să ia parte, este titlul IV CE, atunci ar fi aplicabil Protocolul privind titlul IV. În plus, teoria independenței ar corespunde și cerinței de integritate a acquis-ului Schengen. Participarea Regatului Unit la acest acquis fără aprobare prealabilă nu ar reprezenta o periclitare a integrității acquis-ului Schengen, deoarece acesta este protejat suficient prin articolul 10 CE și prin articolul 3 alineatul (2) din Protocolul privind titlul IV, ce permite, în anumite condiții, acceptarea unor astfel de măsuri fără participarea Regatului Unit.

50. În opinia Regatului Unit, Protocolul Schengen prevede două mecanisme de cooperare consolidată. Primul ar fi reglementat de articolul 4 din acest protocol și ar fi aplicabil integrării acquis-ului Schengen în dreptul Uniunii și al Comunității. Al doilea, care ar fi reglementat de articolul 5 din acest protocol, se referă la dezvoltarea acestui acquis. Articolele 4 și 5 din Protocolul Schengen prevăd proceduri diferite pentru integrarea acestui acquis și pentru participarea la măsurile menite dezvoltării sale.

51. Articolul 5 din Protocolul Schengen ar putea fi interpretat doar în sensul că acesta ar fi aplicabil doar pentru acele măsuri pentru dezvoltarea acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă. În măsura în care s-ar aplica măsurilor la care participă Regatul Unit, atunci ar trebui – precum articolul 2 din Protocolul privind poziția Danemarcei – să conțină dispoziții pentru cazul în care Regatul Unit ar decide să nu participe la adoptarea acestor măsuri.

52. Regatul Unit remarcă de asemenea că interpretarea articolului 5 cu referire la teoria subordonării, susținută de către Consiliu, ar încălca de altfel principiul proporționalității. Regatul Unit și Irlanda ar fi participat în numeroase rânduri la dezvoltarea acquis-ului Schengen, fără a urma procedura prevăzută la articolul 4 din Protocolul Schengen. Numeroase excepții privind posibila participare fără urmarea procedurii prevăzute la articolul 4 din protocol evidențiază că integritatea acquis-ului Schengen nu ar fi fost periclitată.

6 — Decizia 1999/436/CE a Consiliului din 20 mai 1999 de stabilire, în conformitate cu dispozițiile relevante din Tratatul de instituire a Comunității Europene și din Tratatul privind Uniunea Europeană, a temeiului juridic pentru fiecare dintre dispozițiile sau deciziile care constituie acquis-ul Schengen (JO L 176, p. 17, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 107).

53. Interpretarea largă și flexibilă a conceptului „măsuri întemeiate pe acquis-ul Schengen", ce rezultă din practica Consiliului, ar încălca și principiul securității juridice. Examinarea în două etape efectuată de către Consiliu cu privire la împrejurarea dacă măsurile corespund temeiului acquis-ului Schengen ar fi, prin urmare, incompatibilă cu articolul 5 din Protocolul Schengen. A doua etapă a examinării, în care se verifică dacă s-ar naște o problemă semnificativă pentru libera circulație a persoanelor într-o anumită zonă în care s-au înlăturat controalele persoanelor la frontierele interne, ar fi prea incertă pentru a fi compatibilă cu cerințele securității juridice.

54. Este adevărat că Regatul Unit nu are în vedere înlăturarea frontierelor interne, astfel cum este realizată de statele Schengen. Aceasta nu implică însă pentru statele Schengen niciun risc de periclitare a integrității acquis-ului Schengen.

55. În sfârșit, principiul egalității de tratament aplicat cetățenilor Uniunii în ceea ce privește controlul pașapoartelor la frontierele externe face necesară cooperarea Regatului Unit și a Irlandei la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004. În măsura în care echipamentele pentru recunoașterea pașapoartelor la trecerea frontierelor externe ale Uniunii Europene nu ar putea citi pașapoartele cetățenilor Regatului Unit și ai Irlandei, atunci aceștia ar fi tratați fără motiv în mod diferit față de cetățenii din celelalte state membre.

56. În subsidiar, Regatul Unit declară că, în situația în care Curtea de Justiție ar accepta teoria independenței, din aceasta nu rezultă că articolul 5 din Protocolul Schengen nu ar fi aplicabil măsurilor care sunt legate în mod intrinsec de acquis-ul Schengen. Această dispoziție ar fi aplicabilă numai măsurilor din domeniul acquis-ului. Întrucât regulamentul atacat nu face parte din ultima categorie, Regatul Unit ar fi trebuit să participe la adoptarea acestuia.

B — *Intervenienții în susținerea Regatului Unit*

57. *Irlanda* face referire la normele privind interpretarea tratatelor de drept internațional public menționate la articolele 31 și 32 din Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor și susține că nicio interpretare nu ar fi permis să contravină conținutului univoc al articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen. Aceasta împărtășește

punctul de vedere al Regatului Unit, potrivit căruia articolele 4 și 5 din Protocolul Schengen ar trebui să fie independente unul față de celălalt și face referire la articolul 8 din acest protocol și la articolul 6 alineatul (2) din Decizia 2002/192/CE a Consiliului [7]. Împrejurarea că în această decizie ar fi menționate numai acele măsuri care aparțin acquis-ului Schengen și care au fost adoptate pentru aplicarea Protocolului Schengen nu ar însemna că se permite o interpretare dinamică a Protocolului Schengen, întrucât Consiliul nu poate modifica dreptul comunitar primar prin intermediul deciziei sale. În plus, practica Consiliului ar împiedica în mod disproporționat cooperarea Irlandei și a Regatului Unit.

58. *Slovacia* susține Regatul Unit și declară că împrejurarea că un stat membru nu participă la acquis-ul Schengen nu ar putea fi un criteriu pentru excluderea sa de la participarea în conformitate cu articolul 5 din Protocolul Schengen sau în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV. În opinia acestui stat, examinarea presupune criterii prestabilite; prin urmare, Slovacia propune o altă interpretare a articolelor 4 și 5 din Protocolul Schengen. Cooperarea pe baza articolului 5 din Protocolul Schengen ar putea fi refuzată numai atunci când ar exista un dubiu întemeiat cu privire la prezența amenințării integrității și coerenței acquis-ului Schengen. Cooperarea unui stat membru care nu este stat Schengen ar trebui să contravină în mod indubitabil și direct obiectivelor acquis-ului Schengen, ceea ce în practică ar avea semnificația că ar influența în mod efectiv funcționarea și eficacitatea măsurilor care fac parte din acquis-ul Schengen.

59. Slovacia arată în continuare că punctul de vedere al Consiliului, conform căruia articolul 4 din Protocolul Schengen ar fi obligatoriu pentru cooperarea în cazul măsurilor de dezvoltare, ar face articolul 5 superfluu.

C — *Consiliul*

60. Consiliul consideră că teoria independenței susținută de către Regatul Unit nu ar fi compatibilă cu principiul integrității acquis-ului Schengen și că ar contraveni structurii și legăturilor sistematice ale Protocolului Schengen și ale Protocolului privind titlul IV. Teoria independenței ar periclita principiul integrității acquis-ului Schengen în primul rând atunci când acesta ar fi aplicat restrictiv la măsurile aparținând acquis-ului Schengen. Consiliul contestă faptul că articolul 5 din Protocolul Schengen ar avea drept obiectiv garantarea de drepturi Regatului Unit și Irlandei. Obiectivul acestuia este mai curând de a proteja activitatea statelor Schengen față de împiedicarea dezvoltării cooperării consolidate, cauzată de unul sau de mai multe state.

7 — Decizia 2002/192/CE a Consiliului din 28 februarie 2002 privind solicitarea Irlandei de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen (JO L 64, p. 20, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 227).

Acest obiectiv al articolului 5 din Protocolul Schengen ar rezulta din compararea sa cu articolul 4. Prin urmare, nu poate fi acceptat argumentul invocat, potrivit căruia Regatul Unit și Irlanda ar participa în mod automat la cooperare de îndată ce au notificat Consiliul.

61. În opinia Consiliului, *ratio legis* a articolului 4 din Protocolul Schengen constă în protecția integrității acquis-ului Schengen. Există o legătură clară între eliminarea controalelor la frontierele interne și măsurile însoțitoare.

62. În plus, măsurile emise în domeniul cooperării consolidate în spațiul Schengen depind unele de altele și sunt conexe. În acest fel, s-ar putea ajunge la influențarea integrității, dacă măsura în cauză nu ar aparține, conform opiniei Regatului Unit, domeniului acquis-ului Schengen, ci, în urma examinării în două etape, ar rezulta că există o problemă privind libera circulație a persoanelor în contextul eliminării controalelor la frontierele interne.

63. Consiliul observă în continuare, cu referire la păstrarea principiului integrității și al coerenței acquis-ului Schengen, că, după o eventuală declarație și cu respectarea procedurii prevăzute la articolul 4 din Protocolul Schengen, Regatul Unit nu s-ar mai putea retrage (opt out) de la participarea la dezvoltarea acquis-ului. Un exemplu pentru o posibilă coerență defectuoasă în dezvoltarea acquis-ului Schengen ar fi participarea Regatului Unit la acțiunile de returnare și lipsa participării la măsurile de refuz al unei noi intrări pe teritoriul UE.

64. Raportul de subordonare sau de supraordonare între articolele 5 și 4 din Protocolul Schengen ar fi necesar și pentru împiedicarea aplicării mecanismului prevăzut la articolul 4 în cadrul procedurii prevăzute la articolul 5. Până în momentul de față, articolul 10 CE și principiul cooperării nu reprezintă o protecție suficientă împotriva afectării integrității acquis-ului Schengen. Invocarea articolului 3 alineatul (2) din Protocolul privind titlul IV este neîntemeiată, deoarece articolul 7 din acest protocol limitează domeniul de aplicare al protocolului în sensul în care, în cazul unei coerențe deficitare, față de Protocolul privind titlul IV, Protocolul Schengen ar reprezenta o *lex specialis*. Mecanismul „opt in" prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV se referă numai la măsurile care au fost adoptate în temeiul titlului IV CE, dar nu și la măsurile de dezvoltare a acquis-ului Schengen. Dacă s-ar aplica teoria independenței propusă de Regatul Unit, atunci articolul 7 din Protocolul privind titlul IV ar fi lipsit de sens. Regatul Unit ar putea aplica pur și simplu articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV și ar putea notifica că dorește să participe la măsurile prevăzute în titlul IV, care, concomitent, ar fi și măsuri de dezvoltare a acquis-ului

Schengen. Totuși, s-ar aduce atingere în acest mod protecției prevăzute la articolul 4 din Protocolul Schengen.

65. Consiliul contestă argumentul Regatului Unit privind interpretarea largă și flexibilă a conceptului de măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen și susține că, printr-o examinare în două etape, s-ar putea stabili dacă este sau nu este vorba despre o asemenea măsură. Această verificare stabilește cât de strânsă ar trebui să fie legătura dintre măsurile prevăzute și înlăturarea controalelor la frontierele interne, astfel încât această măsură să poată fi considerată măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen. În prima etapă se verifică dacă acquis-ul Schengen este aplicabil măsurii în cauză. Domeniul de aplicare al acquis-ului ar decurge din Decizia 1999/437/CE a Consiliului din 17 mai 1999 privind anumite modalități de aplicare a Acordului încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen [8]. A doua etapă a acestei examinări constă în aceea că se pune întrebarea ridicată în nota prezidiului din 22 octombrie 1999, verificată și acceptată de COREPER, dacă este vorba despre o problemă gravă pentru libera circulație a persoanelor într-un anumit domeniu în care au fost eliminate controalele persoanelor la frontierele interne și în care a fost emisă o reglementare comună privind controalele la frontierele externe, ce ar trebui, prin urmare, să fie obligatorie și pentru Norvegia și Islanda. Obiectivul acestei examinări este asigurarea unei coerențe mai ridicate în cadrul Consiliului în discutarea actelor care fac parte din cooperarea Schengen. Examinarea în cauză ar fi un important mijloc auxiliar în alegerea procedurii corecte. Argumentul că această examinare ar fi fost instituită pentru Comitetul mixt pentru Norvegia și Islanda nu este întemeiat. Între măsurile pe care le-a adoptat acest comitet mixt și cele care au fost adoptate în baza articolului 5 din Protocolul Schengen nu există deosebiri de conținut.

66. Distincția pe care o face Regatul Unit între măsurile ce depind de acquis-ul Schengen și măsurile ce aparțin acquis-ului Schengen este inexistentă în dreptul comunitar. Protocolul Schengen ia în considerare acquis-ul Schengen ca pe un întreg. Consiliul ar fi putut să țină seama de poziția Regatului Unit la adoptarea Deciziei 1999/435 [9], însă nu a procedat astfel.

67. Cu privire la argumentul Regatului Unit referitor la cooperarea privind măsurile acquis-ului Schengen, Consiliul susține că poziția Regatului Unit poate fi stabilită în baza unei examinări speciale. În cazul în

8 — JO L 176, p. 31, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 120.

9 — Decizia 1999/435/CE a Consiliului din 20 mai 1999 privind definirea acquis-ului Schengen în scopul stabilirii, în conformitate cu dispozițiile relevante din Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul privind Uniunea Europeană, a temeiului juridic pentru fiecare din dispozițiile sau deciziile care constituie acquis-ul (JO L 176, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 91).

care ar fi vorba despre o propunere al cărei temei juridic ar fi titlul IV și care nu are în conținutul acestuia dezvoltarea acquis-ului Schengen, Regatul Unit ar putea participa (opt in) în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Protocolul privind titlul IV. În schimb, în cazul în care este vorba de o propunere care ar implica dezvoltarea acquis-ului Schengen, atunci Consiliul va evalua poziția Regatului Unit prin prisma articolului 4 din Protocolul Schengen. În cazul în care Regatul Unit ar coopera la părți ale acquis-ului Schengen în care s-ar face referire la Decizia 2000/365/CE, atunci acest stat ar putea participa fără o notificare prealabilă la adoptarea actelor juridice. Cu toate acestea, în cazul în care din această decizie ar reieși că Regatul Unit nu participă la părțile menționate ale acquis-ului, pentru a putea coopera ar fi necesară respectarea procedurii prevăzute la articolul 4 din Protocolul Schengen.

68. Participarea Regatului Unit la adoptarea măsurilor ce aparțin acquis-ului Schengen se explică, conform argumentului Consiliului, prin particularitățile colaborării într-un caz specific. Astfel, Regulamentul (CE) nr. 334/2002 [10] ar fi fost adoptat în temeiul fostului articol 100c din Tratatul CE, înainte de integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene. În cazul celorlalte acte, ar fi vorba mai degrabă de dispoziții de aplicare decât de acte normative, și anume de acte ce ar fi caracterizate de apartenența lor la puterea executivă, precum Decizia 2004/573/CE [11]. Directiva 2001/40 [12] și Decizia 2004/191 [13] ar fi măsuri întemeiate pe acquis-ul Schengen, la care Regatul Unit nu ar participa. Participarea la adoptarea celor două acte s-ar întemeia pe faptul că directiva menționată ar reglementa numai recunoașterea reciprocă a deciziilor privind repatrierea străinilor. Într-adevăr, aceasta s-ar aplica numai repatrierii resortisanților țărilor terțe care se sustrag repatrierii și care ar putea călători în Regatul Unit.

69. Măsurile privitoare la controlul persoanelor la frontierele externe ar face parte din acquis-ul Schengen. Regulamentul nr. 2252/2004 face parte din aceste măsuri, deoarece controlul pașapoartelor are loc în practică la frontierele externe. Articolul 62 punctul 2 litera (a) CE, care reprezintă temeiul juridic al Regulamentului nr. 2252/2004, ar constitui legătura dintre acest regulament și frontierele externe. Controlul pașapoartelor ar constitui o problemă fundamentală pentru libera circulație a persoanelor într-un spațiu

10 — Regulamentul (CE) nr. 334/2002 al Consiliului din 18 februarie 2002 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1683/95 al Consiliului de instituire a unui model uniform de viză (JO L 53, p. 7, Ediție specială 19/vol. 3, p. 206).

11 — Decizia 2004/573/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind organizarea de zboruri comune pentru expulzarea de pe teritoriul a două sau mai multe state membre a resortisanților țărilor terțe care fac obiectul măsurilor individuale de expulzare (JO L 261, p. 28, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 44).

12 — Directiva 2001/40/CE a Consiliului din 28 mai 2001 privind recunoașterea reciprocă a deciziilor de îndepărtare a resortisanților țărilor terțe (JO L 149, p. 34, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 124).

13 — Decizia 2004/191/CE a Consiliului din 23 februarie 2004 de stabilire a criteriilor și sistemelor practice de compensare a dezechilibrelor financiare care rezultă din aplicarea Directivei 2001/40/CE privind recunoașterea reciprocă a hotărârilor de expulzare a resortisanților țărilor terțe (JO L 60, p. 55, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 15).

în care controlul persoanelor la frontierele interne a fost eliminat. Regatul Unit nu a solicitat să participe la această parte a acquis-ului Schengen. Prin urmare, Decizia 2000/365 nu conține nicio prevedere cu privire la cooperarea Regatului Unit.

D — *Intervenienți în susținerea Consiliului*

70. Comisia susține poziția Consiliului privind raportul dintre articolele 4 și 5 din Protocolul Schengen. Chiar dacă nu împărtășește punctul de vedere al Regatului Unit privitor la diferența dintre măsurile aparținând acquis-ului Schengen și cele în legătură cu acquis-ul, aceasta susține că Regulamentul nr. 2252/2004 ar fi o măsură ce aparține acquis-ului Schengen, deoarece este legată în mod indisolubil de acquis-ul Schengen, la care Regatul Unit nu participă.

71. În opinia Comisiei, caracteristica principală a cooperării consolidate și a acquis-ului Schengen constă în principiul integrității. Prin urmare, finalitatea principală constă în păstrarea integrității și coerenței acquis-ului Schengen. Chiar dacă Protocolul Schengen prevede o cooperare parțială pentru state membre avute în vedere în mod individual care nu fac parte din grupul statelor Schengen, nu ar conferi acestor state dreptul de a decide discreționar care sunt părțile din acquis-ul Schengen la care ar dori să participe, întrucât ar determina un mozaic (patchwork) de participări și obligații.

72. Articolul 5 din Protocolul Schengen nu ar putea fi privit în mod izolat, cu alte cuvinte în afara contextului întregului protocol. Prin urmare, teoria conform căreia între articolele 4 și 5 din acest protocol ar exista un raport de independență este eronată. Conceptul de dezvoltare a acquis-ului Schengen, la care se referă articolul 5 din Protocolul Schengen, nu ar fi neclar sau inexact. Adoptarea de acte juridice în temeiul acestei norme s-ar deosebi în cazurile în care ar fi vorba despre o dezvoltare a acquis-ului Schengen, însă nu și în cazul dispoziției care cuprinde temeiul juridic pentru adoptarea unui act comunitar. În cazul prezenței unei dezvoltări a acquis-ului, examinarea în două etape efectuată de către Consiliu ar fi corectă și suficientă.

73. În încheiere, Comisia arată că scopul Regulamentului nr. 2252/2004 constă în crearea unor norme minimale pentru securitatea pașapoartelor și a documentelor de călătorie. În acest mod ar fi posibil, în baza procedeelor biometrice, să se creeze o legătură mai sigură între posesorul pașaportului și pașaport. Acest scop ar fi indisolubil legat de controlul la frontierele externe, care constituie esența cooperării Schengen. Prin urmare, cetățenii Regatului Unit nu ar fi astfel discriminați dacă Regatul Unit nu ar participa la Regulamentul nr. 2252/2004. Irlanda și Regatul Unit pot introduce datele biometrice în pașapoartele emise de acestea

și în temeiul specificațiilor Organizației Internaționale a Aviației Civile (OACI).

74. *Spania* susține că interpretarea Protocolului Schengen propusă de către Regatul Unit ar pune în pericol măsurile deja adoptate în baza cooperării consolidate și ar încălca principiul integrității acquis-ului Schengen. Dreptul de cooperare al Regatului Unit nu ar rezulta dintr-o interpretare sistematică, teleologică și istorică a articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen. În ceea ce privește argumentul formulat în subsidiar de către Regatul Unit, guvernul spaniol afirmă că este de competența Consiliului să decidă ce măsuri își au temeiul în acquis-ul Schengen.

75. Țările de Jos susțin punctul de vedere al Consiliului referitor la raportul de subordonare dintre articolul 5 și articolul 4 din Protocolul Schengen și au susținut în ședință că articolul 4 din acest protocol solicită decizia unanimă a statelor Schengen și a Regatului Unit. Cerința unanimității ar împiedica un stat membru să decidă în mod discreționar referitor la cooperarea numai cu privire la o parte a acquis-ului Schengen și ar proteja în acest fel unitatea acquis-ului. În măsura în care articolul 5 din Protocolul Schengen ar fi interpretat în modul propus de Regatul Unit, atunci ar însemna că statele membre ar avea dreptul să nu coopereze la măsuri de dezvoltare a acquis-ului Schengen, chiar dacă au cooperat la acquis-ul Schengen.

V — Avizul avocatului general

76. Tratatul de la Amsterdam a deschis o nouă dimensiune integrării europene [14]. Prin acest tratat s-a instituit un spațiu de libertate, securitate și justiție [15]. În doctrină se subliniază că noțiunea de cooperare consolidată se aplică și dezvoltării și consolidării acestui spațiu [16], din care face parte, conform articolului 1 din Protocolul Schengen, și acquis-ul Schengen [17]. Acesta a fost conceput inițial ca parte a dreptului internațional public, iar ulterior a fost introdus în dreptul Uniunii și

14 — Thym, D., *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2004, p. 79. Conform opiniei autorului, este vorba de o nouă etapă a integrării după crearea pieței interne și a uniunii monetare.

15 — Atragem atenția asupra faptului că, în privința instituirii unui spațiu de libertate, securitate și justiție, Tratatul de la Amsterdam modifică titlul VI UE și introduce noul titlu IV CE.

16 — Bribosia, H., „Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne, Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam", în *Cahiers de droit européen,* nr. 1-2/2000, p. 57 (în special p. 88). În ceea ce privește sensul noțiunii de cooperare consolidată, am dori să facem trimitere la discursul fostului președinte al Comisiei Europene, Jacques Delors, ținut în martie 2007 în fața Senatului Regatului Belgiei. Un rezumat al acestui discurs este publicat în *Agence Europe* nr. 9407 din 17 aprilie 2007.

17 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 83. Autorul face de asemenea trimitere la articolul 43 litera (i) UE, care prevede condiția ca această propunere de cooperare consolidată să nu aducă atingere dispozițiilor Protocolului de integrare a acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene.

al Comunității prin articolul 2 alineatul (1) din Protocolul Schengen [18].

77. Cauzele C-137/05 și C-77/05 au ca obiect interpretarea protocoalelor, în special a celor referitoare la cooperarea consolidată [19]. Concepția tradițională a integrării europene pornește de la concepția unei integrări uniforme, adică de la întemeierea unor drepturi uniforme care se aplică în toate statele membre [20]. După modificarea tratatelor constitutive, prin care a fost modificată competența Comunității Europene și a Uniunii Europene și ca urmare a ultimelor extinderi ale Uniunii, ce au condus la o mai mare diversitate a structurilor și intereselor, noțiunea de integrare uniformă nu mai poate fi aplicată astfel cum era aplicată atunci când Comunitatea Economică Europeană era formată din șase sau nouă membri [21]. Cooperarea consolidată reprezintă expresia adecvată a compensării extinderii și a consolidării integrării în cadrul Uniunii [22]. Acquis-ul Schengen constituie, conform doctrinei, o formă specifică, modificată, a cooperării consolidate, care a fost întemeiată de câteva state membre pe tratate de drept internațional public [23], încheiate în afara cadrului instituțional al Comunității de atunci și al Uniunii de acum [24], și anume prin Acordul semnat la Schengen la 14 iunie 1985 între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republica Federală Germania și Republica Franceză privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (denumit în continuare „Acordul Schengen”) și prin Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen încheiat la 14 iunie 1985, semnată la 19 iunie 1990 (denumită în continuare „Convenția de aplicare”). Ambele acte ar fi încetat să mai fie acte de drept internațional public prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam [25].

18 — Den Boer, M., „Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU”, în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 7(2000), p. 336 (în special p. 337), Bender, T., „Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza”, în *ZaöRV* 2001, p. 730 (în special p. 743), Gautier, M., „Accords de Schengen”, fascicula 2630 a enciclopediei *JurisClasseur Europe Traité*, punctul 38, Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 82, care subliniază că Protocolul Schengen este aplicabil primului și celui de al treilea pilon și din acest motiv a fost adăugat la Tratatul UE și la Tratatul CE.

19 — În Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, Rec., p. I-1097, punctul 34), Curtea de Justiție a statuat că „dispozițiile acquis-ului Schengen sunt aplicabile numai în măsura în care sunt compatibile cu legislația Uniunii și a Comunității”. Conform articolului 1 din Protocolul Schengen, cooperarea se realizează în cadrul juridic și instituțional al Uniunii Europene și cu respectarea dispozițiilor incidente din Tratatul UE și din Tratatul CE. Această dispoziție reprezintă o expresie specifică a principiului instituit prin articolul 43 alineatul (1) UE, conform căruia cooperarea consolidată trebuie să respecte cadrul instituțional al Uniunii, precum și dreptul comunitar.

20 — Bender, T., citat la nota de subsol 18, p. 730, 731 și 767.

21 — Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, ediția a III-a, Paris, 2004, p. 161, susține opinia conform căreia cooperarea consolidată se întemeiază pe considerentul că statelor membre le este imposibil să înainteze toate cu aceeași viteză pe calea integrării.

22 — Blanke, H.-J., „Titel VII, Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit”, în Grabitz/Hilf, punctul 1.

23 — Doctrina face trimitere, prin indicarea articolului 134 din Convenția de aplicare, la faptul că acquis-ul Schengen nu s-ar afla în contradicție cu dreptul comunitar [Van Simaeys, B., și Carlier, J.-Y., „Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice”, în Lejeune, Y. (ed.), *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1999, p. 250].

24 — Blanke, citat la nota de subsol 22, punctul 9, Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctele 1 și 2. S-a ajuns la o dezvoltare în afara tratatelor de instituire, deoarece Comunitatea avea competențe în domeniul liberei circulații a persoanelor, însă nu și în ceea ce privește reglementarea situației juridice a resortisanților țărilor terțe.

25 — Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 3. Conform opiniei autoarei, acquis-ul, care s-a format în temeiul convențiilor din Schengen, a fost cuprins prin Tratatul de la Amsterdam în cadrul instituțional al Uniunii Europene.

78. Mai întâi trebuie subliniat că dreptul comunitar primar nu face distincție între măsurile legate în mod intrinsec de acquis-ul Schengen (Schengen integral measures) și măsurile în legătură cu acquis-ul Schengen (Schengen linked measures). Chiar și Regatul Unit admite acest punct de vedere în memoriul în replică, afirmând că această diferență ar fi un instrument analitic ce ar servi deciziei privind legitimitatea excluderii Irlandei și a Regatului Unit de la cooperarea privind adoptarea de măsuri întemeiate pe acquis-ul Schengen [26].

79. Articolul 5 din Protocolul Schengen menționează propunerile și inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen [27]. Toate părțile în proces au dezbătut în procedura orală o „dezvoltare" a acquis-ului Schengen. Prin urmare, trebuie verificat dacă noțiunile de măsuri „întemeiate pe acquis-ul Schengen" și de măsuri „pentru dezvoltarea acquis-ului Schengen" au aceeași semnificație.

80. În dreptul derivat, de exemplu în Directiva 2001/51/CE a Consiliului din 28 iunie 2001 de completare a dispozițiilor prevăzute la articolul 26 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 [28], în considerentul (6), în versiunile în limba engleză și spaniolă, dar nu și în versiunile în limba slovenă, franceză, germană și italiană, se folosește aceeași formulare ca la articolul 5 din Protocolul Schengen [29]. Regulamentul (CE) nr. 377/2004 al Consiliului din 19 februarie 2004 privind crearea unei rețele de ofițeri de legătură în materie de imigrație [30] folosește, în considerentul (13), aceeași formulare ca și Protocolul Schengen în versiunile în limba engleză, franceză, italiană sau spaniolă, însă nu și în versiunile slovenă și germană [31]. În Decizia 2005/267/CE a Consiliului din 16 martie 2005 de creare a unei Rețele de Informare și Coordonare securizate, conectate la internet, pentru serviciile de gestionare a migrării ale statelor membre [32], în considerentul (12), sunt menționate măsuri care dezvoltă dispoziții ale acquis-ului Schengen împotriva organizării imigrării ilegale [33]. În versiunile în limba engleză, franceză, italiană și spaniolă

26 — Memoriu în replică în prezenta cauză, punctul 72.

27 — Versiunea engleză a acestui protocol prevede: „Proposals and initiatives to build upon the Schengen acquis", versiunea franceză prevede: „Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen", versiunea germană prevede: „Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands", versiunea italiană prevede: „Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen" și versiunea spaniolă prevede: „Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen".

28 — JO L 187, p. 45, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 177.

29 — Versiunea slovenă prevede: „Ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj schengenskega pravnega reda […]", versiunea engleză prevede: „This Directive builds on the Schengen acquis […]", versiunea franceză prevede: „La présente directive constitue un développement de l'acquis de Schengen […]", versiunea germană prevede: „Diese Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands […]", însă versiunea italiană prevede: „Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen […]", iar versiunea spaniolă prevede: „La presente Directiva constituye un desarrollo del acervo de Schengen […]".

30 — JO L 64, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 244.

31 — Versiunea slovenă prevede: „Ta uredba je akt, ki temelji na schengenskem pravnem redu […]", versiunea engleză prevede: „This Regulation constitutes an act building on the Schengen acquis […]", versiunea franceză prevede: „Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen […]", versiunea germană prevede: „Diese Verordnung stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden […] Rechtsakt […]", însă versiunea italiană prevede: „Il presente regolamento costituisce un atto basato sull'acquis di Schengen […]", iar versiunea spaniolă prevede: „El presente Reglamento constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen […]".

32 — JO L 83, p. 48, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 165.

33 — Versiunea engleză prevede: „[…] to the extent that its measures develop provisions of the Schengen acquis against the organisation of illegal immigration […]", versiunea franceză prevede: „[…] pour autant que ses mesures développent les dispositions de l'acquis de Schengen afin de lutter contre l'organisation de l'immigration illégale […]", versiunea germană prevede: „[…] deren Maßnahmen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung darstellen […]", versiunea italiană prevede: „[…] nella misura in cui le sue misure sviluppano le disposizioni dell'acquis di Schengen volte a combattere l'organizzazione di immigrazione illegale […]" și versiunea spaniolă prevede: „[…] en la medida en que desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen en materia de lucha contra la organización de la inmigración ilegal […]".

sunt folosiți aceiași termeni ca și la articolul 5 din Protocolul Schengen, însă nu și în versiunile în limba slovenă și în limba germană.

81. În plus, dorim să atragem atenția asupra faptului că acele versiuni în alte limbi, în care dreptul derivat, care a fost adoptat în temeiul acquis-ului Schengen, nu folosește aceiași termeni – precum versiunile în limba italiană și germană ale Protocolului Schengen și actele de drept derivat menționate la punctul 80 –, în ceea ce privește conținutul, corespund însă exact acelor versiuni în care au fost folosiți aceiași termeni, astfel cum este, de exemplu, cazul versiunii în limba engleză a acestor acte. În cazul în care conținutul acestor acte ar fi diferit din cauza formulărilor în diferitele limbi, atunci ar trebui comparate diferitele versiuni lingvistice pentru interpretarea unei dispoziții a dreptului comunitar [34]. În caz de divergență între versiunile lingvistice, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și finalitatea reglementării din care face parte [35]. Obiectivul articolului 5 din Protocolul Schengen este acela de a prevedea o procedură specială privind participarea Regatului Unit și a Irlandei la noile dispoziții care se adoptă în temeiul acquis-ului Schengen și care reprezintă, în acest fel, o dezvoltare a acestui acquis.

82. În primul rând, trebuie amintit că obiectul cauzei de față îl constituie interpretarea protocoalelor și a declarațiilor anexate la Tratatul UE și la Tratatul CE. Doctrina face distincția, în ceea ce privește protocoalele și declarațiile, între două categorii tradiționale de anexe la tratatele de instituire [36]. Conform articolului 311 CE, protocoalele anexate la Tratatul CE ca urmare a acordurilor reciproce dintre statele membre [37] fac parte din acest tratat și au aceeași valoare juridică precum tratatele de instituire [38]. În mod corespunzător, în cauza Miraglia [39], Curtea de Justiție a aplicat articolul 2 din Protocolul Schengen ca parte a dreptului comunitar

34 — Dorim să facem trimitere la Hotărârea din 2 aprilie 1998, EMU Tabac și alții (C-296/95, Rec., p. I-1605, punctul 36), în care Curtea de Justiție, luând în considerare diferența dintre versiunile daneză și greacă ale Directivei 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse (JO L 76, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 129), astfel cum a fost modificată prin Directiva 92/108/CEE a Consiliului din 14 decembrie 1992 (JO L 390, p. 124, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 170), a statuat: „[…] nerespectarea a două versiuni lingvistice, astfel cum sugerează reclamanții din acțiunea principală, [ar fi] în contradicție cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție, conform căreia necesitatea interpretării uniforme a regulamentelor comunitare exclude posibilitatea ca, în caz de îndoială, textul unei dispoziții să fie privit în mod izolat, impunând, dimpotrivă, ca acesta să fie interpretat în lumina versiunilor existente în celelalte limbi oficiale”.

35 — Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999, punctul 14), și Hotărârea din 7 decembrie 1995, Rockfon (C-449/93, Rec., p. I-4291, punctul 28). Cauza Rockfon avea ca obiect interpretarea articolului 1 din Directiva 75/129/CEE a Consiliului din 17 februarie 1975 privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la concedierile colective (JO L 48, p. 29). Trebuia interpretată noțiunea „unitate”, conținută în această dispoziție, în engleză „establishment”, în franceză „établissement”, în italiană „stabilimento”, în slovenă „obrat”. În urma examinării diferitelor versiuni lingvistice ale Directivei, Curtea de Justiție a ajuns la concluzia că „[din] compararea expresiilor folosite […] [reiese], că au un conținut diferit, și anume unitate, reprezentanță, întreprindere, punct de lucru, unitate locală sau loc de muncă”.

36 — Michel, V., „Actes annexés au traité”, fascicula 150 din enciclopedia *JurisClasseur Europe Traité*, punctul 3.

37 — Conform doctrinei germane, dreptul comunitar nu conține o definiție a noțiunii „protocol” folosite la articolul 311 CE (Weber în von der Groeben/Schwarze, Art. 311, punctul 1).

38 — Michel, V., citată la nota de subsol 36, punctul 36. În opinia autoarei, protocoalele au aceeași valoare juridică precum tratatele de instituire.

39 — Hotărârea din 10 martie 2005, Miraglia (C-469/03, Rec., p. I-2009).

primar. Dimpotrivă, declarațiile anexate la Tratatul UE și la Tratatul CE nu sunt pe același nivel cu protocoalele [40], deoarece nu au efect obligatoriu [41]. Declarațiile adoptate de conferința interguvernamentală nu fac parte din tratatele de instituire, însă pot fi folosite, conform articolului 31 alineatul (2) litera (b) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, la interpretarea acestor tratate [42]. Diferența dintre protocoale și declarații are o importanță deosebită în măsura în care organismele trebuie să țină seama de ele în procesul legislativ [43].

A — *Cu privire la admisibilitatea acțiunii*

83. Acțiunea în anulare împotriva Regulamentului nr. 2252/2004, în calitate de act al Consiliului, a fost depusă în termenul prevăzut la articolul 230 CE de către Regatul Unit, în calitate de stat membru. Acțiunea este admisibilă în conformitate cu articolul 230 CE [44].

B — *Poziția câtorva state față de acquis-ul Schengen*

84. Înainte de analiza poziției Regatului Unit și a Irlandei în domeniul acquis-ului Schengen, trebuie examinată pe scurt poziția anumitor state în această chestiune. În cadrul acquis-ului Schengen există forme diferite de cooperare care se aplică numai anumitor state.

1. Danemarca

85. Danemarca acceptă principiul eliminării controalelor la frontierele interne, dar nu și

40 — Weber, citat la nota de subsol 37, punctul 2.

41 — Lenaerts, K., Van Nuffel, P., și Bray, R., *Constitutional Law of the European Union*, ediția a II-a, Londra, 2005, p. 710, Blumann, C., și Dubois, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, ediția a II-a, Paris, 2005, p. 394.

42 — Weber, citat la nota de subsol 37, punctul 3, Michel, V., citată la nota de subsol 36, punctul 42. În Hotărârea din 30 aprilie 1996, Țările de Jos/Consiliul (C-58/94, Rec., p. I-2169), în care Regatul Țărilor de Jos și alții au solicitat anularea Deciziei 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43), Curtea de Justiție s-a întemeiat pe Declarația privind dreptul de acces la informație, redată în anexa nr. 17 la Actul final al Conferinței reprezentanților guvernelor statelor membre care au adoptat Tratatul UE.

43 — Michel, V., citată la nota de subsol 36, punctul 37.

44 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 222, face trimitere la o altă opinie din doctrină, conform căreia, atunci când un instrument juridic în domeniul cooperării consolidate nu ar avea validitate față de un stat membru, acest stat membru l-ar putea ataca numai atunci când s-ar depăși cadrul juridic al cooperării consolidate, întrucât s-ar fi emis un act de drept secundar *ultra vires*, sau dacă drepturile, obligațiile și competențele statelor membre care nu participă la cooperarea consolidată nu ar fi garantate. Această opinie nu poate fi reținută deoarece contravine textului explicit al articolului 230 CE.

principiul conform căruia asupra acquis-ului Schengen s-ar putea aplica așa-numita metodă comunitară în domeniile justiției și afacerilor interne [45]. Danemarca face parte, conform articolului 1 din Protocolul Schengen, dintre statele Schengen, dar articolul 3 din protocol reglementează ca *lex specialis* poziția specială a acestui stat membru.

86. De altfel, la Tratatul de la Amsterdam a fost anexat un protocol special privind poziția Danemarcei. Conform articolului 5 din acest protocol, în privința Danemarcei acquis-ul Schengen are natura juridică a dreptului internațional public [46]. Datorită principiului integrității, articolul 5 alineatul (2) din protocolul menționat permite altor state Schengen să se întemeieze pe principiul reciprocității (*tu quoque*) atunci când Danemarca ar decide să nu aplice o decizie a Consiliului privind o propunere sau o inițiativă de dezvoltare a acquis-ului Schengen.

2. Noile state membre

87. Întrucât acțiunea a fost formulată înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, examinarea se va efectua prin limitarea, conform principiului *tempus regit actum*, la aderarea Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace la Uniunea Europeană. De altfel, poziția Bulgariei și a României corespunde în principal cu poziția statelor membre care au aderat în anul 2004 [47].

88. Poziția noilor state membre este reglementată în general de articolul 8 din Protocolul Schengen. Acesta are următorul cuprins: „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” [48].

45 — *Ibidem*, p. 103, Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 39. Acești autori fac trimitere la faptul că Regatul Danemarcei nu ar accepta ca întregul acquis Schengen să devină parte a dreptului comunitar, dacă s-ar ține seama de caracteristicile acestuia din urmă. Prin urmare, acest stat membru nu ar fi acord cu metoda comunitară supranațională a primului pilon și ar prefera aplicarea interguvernamentală a celui de al treilea pilon.

46 — Jacqué, J.-P., citat la nota de subsol 21, p. 163.

47 — Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 36.

48 — Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 36. Cu alte cuvinte, cele 10 noi state membre, care au aderat în anul 2004, contribuie începând cu data aderării la acquis-ul Schengen, în măsura în care acesta face parte din acquis-ul comunitar pe care trebuie să îl adopte. A se vedea și articolul 3 alineatul (1) din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33).

89. Dispozițiile acquis-ului Schengen care nu sunt menționate la articolul 3 alineatul (1) din Actul privind condițiile de aderare sunt obligatorii pentru noile state membre începând cu data aderării; acestea trebuie aplicate numai în conformitate cu o decizie a Consiliului, pe care acesta o emite după efectuarea unei verificări, realizată conform procedurii de evaluare Schengen în vigoare, a îndeplinirii condițiilor de aplicare a tuturor părților în cauză din acquis și după consultarea Parlamentului European [49]. În acest mod, dreptul comunitar primar prevede că noile state membre devin state Schengen dacă sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute în procedura de evaluare Schengen [50]. În acest fel se poate defini mai exact poziția noilor state membre, care se găsesc într-o formă de perioadă de tranziție.

3. Islanda și Norvegia

90. Islanda și Norvegia formează, împreună cu Suedia, Finlanda și Danemarca, Uniunea Nordică a Pașapoartelor, în al cărei domeniu de aplicare au fost eliminate controalele la frontierele interne încă din anul 1957 [51]. Suedia, Finlanda și Danemarca au devenit ulterior state Schengen prin semnarea și intrarea în vigoare a Convenției Schengen.

91. De la momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, poziția acestor două state se stabilește conform articolului 6 din Protocolul Schengen, ce permite Islandei și Norvegiei, chiar dacă nu sunt membre ale Uniunii Europene, să participe la acquis-ul Schengen. Din acest motiv, articolul 6 din Protocolul Schengen este mai degrabă o dispoziție de drept internațional public care reglementează raportul dintre Uniunea Europeană și două țări terțe, decât o normă juridică a Comunității Europene sau a Uniunii Europene.

C — Poziția Regatului Unit și a Irlandei privind acquis-ul Schengen

92. Regatul Unit și Irlanda nu participă la politica eliminării controalelor persoanelor

49 — Aceasta rezultă din articolul 3 alineatul (2) primul paragraf din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană.

50 — Mariani, Th., *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne des visas* (Documentele E 2811, E 3023, E 3159 și E 3208), Paris, 2007, p. 20.

51 — Van Simaeys, B., și Carlier, J.-Y., citați la nota de subsol 24, p. 258. Uniunea Nordică a Pașapoartelor este o uniune a țărilor nordice privind trecerea frontierelor comune fără pașaport.

la frontierele interne și nu doresc ca reglementarea comunitară privind resortisanții țărilor terțe să fie obligatorie în privința acestora [52]. Prin urmare, în Protocolul Schengen se prevede că acquis-ul Schengen nu este obligatoriu pentru Regatul Unit și Irlanda [53]. Conform articolului 4 din Protocolul Schengen, Regatul Unit și Irlanda pot solicita în orice moment să participe la toate sau la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen.

93. Protocolul privind titlul IV permite Regatului Unit și Irlandei să nu participe (opt out) [54] la adoptarea actelor juridice în conformitate cu titlul IV CE. Măsurile adoptate în conformitate cu titlul IV CE nu sunt obligatorii pentru aceste state [55].

94. Regatul Unit și Irlanda participă în domeniul așa-numitelor măsuri compensatorii (mesures compensatoires) ale acquis-ului Schengen și la dezvoltarea viitoare a acestor măsuri [56]. Doctrina dreptului descrie poziția Regatului Unit în sensul că aceasta respinge în totalitate libera circulație a persoanelor fără controale la frontierele interne, însă ar dori să participe la partea represivă a reglementării juridice privind libera circulație a persoanelor [57].

95. Consiliul a ținut seama de voința Regatului Unit, iar în Decizia 2000/365 a stabilit participarea acestuia la anumite părți ale acquis-ului Schengen. Articolul 8 alineatul (2) din această decizie exprimă cu claritate faptul că se consideră în mod irevocabil că Regatul Unit 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 din Decizia 2000/365/CE [58].

52 — Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 31, face trimitere, în plus, la Protocolul privind aplicarea anumitor dispoziții ale articolului 14 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, conform căruia Regatul Unit și Irlanda pot menține controlul persoanelor care trec frontierele.

53 — *Ibidem*, punctele 30 și 32.

54 — Articolul 1 din Protocolul privind titlul IV.

55 — Articolul 2 din Protocolul privind titlul IV. Potrivit dispozițiilor Tratatului de la Amsterdam, Regatul Unit nu numai că nu participă la acquis-ul Schengen, ci și-a asigurat concomitent și un „opt out" față de întreg spațiul de libertate, securitate și justiție (Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 90).

56 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 82, stabilește în mod clar că, prin conținutul său, acquis-ul Schengen nu se limitează doar la eliminarea controalelor la frontierele interne sau la instituirea unui regim de control comun la frontierele externe, ci cuprinde și măsuri compensatorii în domeniul cooperării polițienești, al politicii privind acordarea vizelor și al schimbului de informații în cadrul sistemului de informații Schengen (SIS) și al rețelei Sirene, ce cuprind date privind resortisanții țărilor terțe. O altă parte a doctrinei afirmă că, în anumite domenii, măsurile compensatorii ar avea o existență mai extinsă, care privește Uniunea în întregime și, prin urmare, nu s-ar limita doar la acquis-ul Schengen (Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 84, numește în acest sens, de exemplu, combaterea imigrației ilegale a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre).

57 — Gautier, M., citată la nota de subsol 18, punctul 32.

58 — La articolul 1 din Decizia 2000/365 sunt enumerate dispozițiile acquis-ului Schengen la care participă Regatul Unit. A se vedea și Decizia 2004/926/CE a Consiliului din 22 decembrie 2004 privind punerea în aplicare a unor părți din acquis-ul Schengen de către Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (JO L 395, p. 70, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 117).

D — *Raportul dintre articolele 4 și 5 din Protocolul Schengen*

96. În prezenta cauză se ridică problema raportului dintre articolele 4 și 5 din Protocolul Schengen, care reglementează poziția Regatului Unit și a Irlandei. Articolul 5 alineatul (1) conține un anumit *ius variandi* – un drept de alegere al Regatului Unit și al Irlandei în raport cu noile acte incluse în acquis-ul Schengen [59]. În mod contrar procedurii de adoptare a actelor juridice existente deja în acest domeniu, din perspectiva participării Regatului Unit și a Irlandei conform articolului 5 din Protocolul Schengen, nu este necesară aprobarea din partea celorlalte state membre participante și nici aprobarea din partea Comisiei. Articolul 5 alineatul (1) din protocol prevede doar o notificare scrisă din partea Regatului Unit sau a Irlandei că dorește să participe la propunerile și inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen. În baza acestei notificări oficiale, Regatul Unit și Irlanda au aceleași drepturi și aceleași obligații ca și restul statelor Schengen și pot participa la adoptarea actelor respective. În definitiv, aceasta înseamnă că, prin conduita lor, cele două state membre pot întârzia sau chiar împiedica adoptarea unei anumite măsuri Schengen [60].

97. În doctrină și jurisprudență nu s-a format încă un punct de vedere cu privire la problema dacă articolul 5 din Protocolul Schengen, care prevede mecanismul declarației unilaterale de voință, se aplică și acelor acte juridice care dezvoltă acquis-ul Schengen deja existent și care nu au fost preluate de Regatul Unit și de Irlanda în conformitate cu articolul 4 din protocolul menționat. Doctrina pornește de la prezumția că, în baza unei interpretări logice și sistematice, s-ar putea respinge posibilitatea participării Regatului Unit și a Irlandei la măsuri de dezvoltare a acquis-ului Schengen adoptate în conformitate cu articolul 5 din Protocolul Schengen, dacă această dezvoltare nu are o existență autonomă. Această situație s-ar regăsi atunci când măsura pentru dezvoltarea acquis-ului nu ar putea fi realizată fără aplicarea concomitentă a măsurilor și a actelor care nu se aplică Irlandei și Regatului Unit [61].

98. În doctrină se susține, pe de o parte, teza conform căreia Regatul Unit și Irlanda pot participa la adoptarea acestor acte numai dacă ar respecta anterior procedura stabilită la articolul 4 din Protocolul Schengen [62]. Acestui punct de vedere i se opune faptul că nu este clar dacă la adoptarea actelor pentru dezvoltarea acquis-ului Schengen își găsește aplicare articolul 4, deoarece, în structura protocolului, acest articol precedă articolul 5, care reglementează posibilitatea dezvol-

59 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 96.

60 — *Ibidem.* Autorul subliniază că, din cauza particularității Protocolului Schengen, confirmată prin articolul 7 din Protocolul privind titlul IV, nu s-ar aplica interdicția de obstrucție pentru alte domenii de reglementare ale spațiului de libertate, securitate și justiție ale acquis-ului Schengen.

61 — *Ibidem*, p. 97. Autorul face, de altfel, trimitere la opinia prin care se încearcă extinderea cerinței stabilite la articolul 4 din Protocolul Schengen, de aprobare din partea statelor Schengen, și la articolul 5 din acest protocol. Aceasta ar conduce la concluzia – în concordanță cu teoria independenței – că articolele 4 și 5 ar avea domenii de aplicare diferite.

62 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 98.

tării acquis-ului [63]. În mod special, doctrina engleză subliniază că, în vederea participării Regatului Unit la măsuri de dezvoltare a acquis-ului Schengen, nu ar fi necesară aprobarea din partea statelor Schengen [64], aprobare pe care o descrie totuși articolul 4 din Protocolul Schengen.

99. Totuși, la o examinare mai atentă, domeniul de aplicare al *ius variandi* în privința Regatului Unit conform articolului 5 din Protocolul Schengen este mai limitat decât pare la prima vedere.

100. Este clar că Regatul Unit și Irlanda pot participa la dezvoltarea unei măsuri întemeiate pe acquis-ul Schengen, conform articolului 4 din Protocolul Schengen.

101. Situația este totuși diferită atunci când Regatul Unit și Irlanda nu participă la acel domeniu care formează obiectul dezvoltării, în conformitate cu articolul 4. Aplicarea procedurii prevăzute la articolul 5 din Protocolul Schengen, în lipsa aplicării articolului 4, este posibilă numai atunci când este vorba de un act de dezvoltare a acestui acquis, care poate fi aplicat individual. *Ius variandi* este limitat la acele propuneri și inițiative întemeiate pe acquis-ul Schengen care pot fi aplicate individual [65]. În măsura în care Regatul Unit sau Irlanda dorește să participe numai în baza mecanismului prevăzut la articolul 5 din Protocolul Schengen la cooperarea Schengen într-un domeniu pentru care este necesară aplicarea anterioară a articolului 4 din acest protocol, s-ar pierde eficacitatea practică a acestei ultime dispoziții menționate [66]. În observațiile scrise, Comisia a răspuns la această problemă. În opinia Comisiei, aceasta s-ar extinde și la aplicarea unei părți din acquis-ul Schengen Regatului Unit, fără ca Regatul Unit să fi preluat acquis-ul. Prin urmare, colaborarea Regatului Unit și a Irlandei la dezvoltarea unei părți din acquis-ul Schengen s-ar supune în principiu aplicării anterioare a procedurii prevăzute la articolul 4 din Protocolul Schengen [67]. Însăși Decizia 2000/365 se întemeiază pe interpretarea corespunzătoare a raportului dintre articolul 4 și articolul 5 din Protocolul Schengen. Temeiul juridic al acestei decizii este articolul 4 din Protocolul Schengen [68]. Dispozițiile care reglementează aplicarea procedurii conform articolului 5 din Protocolul Schengen sunt menționate numai la articolul

63 — Schauer, M., *Schengen – Maastricht – Amsterdam, Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Viena, 2000, p. 215. Autorul acestui studiu susține punctul de vedere potrivit căruia articolul 5 reprezintă o normă specială față de articolul 4 din Protocolul Schengen.

64 — Dougan, M., „Union Competences", în Arnull, A., Dashwood, A., Dougan, M., Ross, M., Spaventa, E., și Wyatt, D., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, ediția a V-a, Londra, 2006, p. 115. Autorul privește problema poziției Regatului Unit în domeniul acquis-ului Schengen din perspectiva noului principiu de organizare a Uniunii, cel al flexibilității. Acesta consideră Protocolul Schengen o formă de manifestare a flexibilității primare, deoarece este vorba despre o flexibilitate prevăzută în tratatele de instituire.

65 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 98.

66 — Pentru aplicarea principiului eficacității practice în interpretarea tratatelor de drept internațional, în doctrină se susține punctul de vedere conform căruia acest principiu este strâns legat de interpretarea teleologică a tratatului de drept internațional (Stein, T., și von Buttlar, Chr., *Völkerrecht*, ediția a XI-a revizuită în întregime, Köln, 2005, p. 28).

67 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 98. Autorul susține că declarația unilaterală de voință s-ar întemeia pe articolul 5 din Protocolul Schengen, care, în acest fel, nu are importanță majoră pentru dezvoltarea măsurilor sau a domeniilor care nu pot fi aplicate în mod autonom.

68 — În textul privind temeiul juridic al Deciziei 2000/365 se prevede: „având în vedere articolul 4 din Protocolul de integrare a acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene (denumit în continuare «Protocolul Schengen») […]".

8 alineatul (2) din Decizia 2000/365. Aceasta înseamnă că temeiul juridic al reglementării aplicării mecanismului prevăzut la articolul 5 din Protocolul Schengen este exclusiv articolul 4 din acest protocol. De altfel, în practică se confirmă în mod clar acest raționament, prin aplicarea procedurii prevăzute la articolul 4 înaintea aplicării procedurii prevăzute la articolul 5 din protocol.

102. Prin urmare, trebuie analizat dacă Regulamentul nr. 2252/2004 reprezintă o măsură de dezvoltare întemeiată pe acquis-ul Schengen, care poate fi aplicată în mod autonom. Așa cum am arătat deja, eliminarea controlului persoanelor la frontierele interne constituie o parte importantă a acquis-ului Schengen. Eliminarea frontierelor interne este legată în mod necesar de unificarea controalelor la frontierele externe [69]. În acest fel și controalele la frontierele externe fac parte din acquis-ul Schengen [70].

103. Articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2252/2004 prevede: „Prezentul regulament se aplică pașapoartelor și documentelor de călătorie emise de statele membre". Reglementarea privitoare la pașapoarte și la documentele de călătorie a fost inițial adoptată cu scopul primordial de a exercita un control asupra propriilor cetățeni, atunci când aceștia se aflau în străinătate. În al doilea rând regulamentul formează, chiar și în prezent, un instrument de control al intrării străinilor pe teritoriul național [71]. Pașaportul este un instrument juridic recunoscut internațional, care, conform doctrinei, este esențial pentru a permite libera circulație a persoanelor între state [72]. Datorită reglementărilor speciale ale acquis-ului Schengen, prin care s-a eliminat controlul persoanelor la frontierele interne, circulația internațională a persoanelor pentru care este prevăzut controlul pașaportului are loc la frontierele externe ale statelor Schengen [73].

104. Chiar dacă Regulamentul nr. 2252/2004 reglementează numai standardul minim de securitate, conform articolului 1 aline-

69 — Opermann, Th., *Europarecht*, München, 2005, p. 504.

70 — În anul 2006 a fost adoptat Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5). Considerentul (27) al acestui regulament este fără echivoc: „Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365/CE a Consiliului din 29 mai 2000 privind cererea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen. Prin urmare, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament și nu are nicio obligație în temeiul acestuia și nici nu face obiectul aplicării sale." Conform articolului 1, acest regulament prevede două aspecte echivalente, și anume, în primul rând, absența controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne dintre statele membre ale Uniunii Europene și, în al doilea rând, normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.

71 — Graßhof, M., „Melderecht, Reisepassrecht, Namensrecht, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht" în Bergmann, J., și Kenntner, M. (ed.), *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Stuttgart, 2002, p. 301, 307 și 310, consideră că pașapoartele și documentele de călătorie ar fi mijloace de control al identității și al cetățeniei unei persoane.

72 — *Ibidem*, p. 309.

73 — Opermann, Th., citat la nota de subsol 69, p. 505, Harms, K., „Ausländerrecht" în Bergmann și Kenntner, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, p. 166, face trimitere la articolul 61 litera (a) CE conform căruia Consiliul adoptă, în următorii cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, măsuri privind asigurarea liberei circulații a persoanelor, coroborate cu măsurile adiacente legate direct de această liberă circulație și privind controalele de la frontierele externe, azilul și imigrarea.

atul (2) din regulament, din acesta fac parte și elementele de control care se verifică la trecerea frontierei externe, ca, de exemplu, o fotografie facială și amprentele digitale. Aceste elemente de control permit o aplicare corectă a acestui regulament. Controlul acestor elemente, în special al fotografiei faciale, constituie o parte importantă a controlului persoanei la trecerea frontierelor externe ale spațiului Schengen. Cu alte cuvinte, aceste elemente de control, precum imaginea facială, sunt folosite pentru controlul persoanelor la trecerea frontierei. Prin urmare, Regulamentul nr. 2252/2004 nu poate fi aplicat în mod autonom.

105. Conform definiției de la punctul 97, Regulamentul nr. 2252/2004 nu poate fi aplicat în lipsa punerii în aplicare a altor acte juridice care fac parte din acquis-ul Schengen [74]. Astfel, în speță se demonstrează în caz concret că teoria susținută în special de Consiliu și de Comisie, conform căreia articolul 5 din Protocolul Schengen ar fi subordonat articolului 4, reprezintă interpretarea corectă a Protocolului Schengen.

106. Această concluzie nu este contrazisă nici de Declarațiile nr. 45 și nr. 46 anexate la Tratatul de la Amsterdam. Declarația nr. 45 sus-menționată face trimitere textual la procedura prevăzută la articolul 4, iar nu la procedura prevăzută la articolul 5 din Protocolul Schengen.

107. În opinia noastră, din Declarația nr. 46 anexată la Tratatul de la Amsterdam rezultă că acțiunile statelor membre în vederea dezvoltării acquis-ului Schengen se subordonează procedurii prevăzute la articolul 4 din Protocolul Schengen. Nu este posibilă interpretarea declarației astfel încât să fie periclitat principiul integrității acquis-ului Schengen.

E — *Principiul integrității*

108. În al doilea considerent al Deciziei 2000/365, care se referă la poziția Regatului Unit, este subliniată importanța principiului integrității acquis-ului Schengen: „întrucât acquis-ul Schengen a fost conceput și funcționează ca un ansamblu coerent ce trebuie pe deplin acceptat și aplicat de toate statele ce

74 — Pentru a constata din care parte a ordinii juridice face parte Regulamentul nr. 2252/2004, poate fi citat cu titlu de exemplu articolul 1 secțiunea A din Decizia 1999/437/CE a Consiliului din 17 mai 1999 privind anumite modalități de aplicare a Acordului încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen (JO L 176, p. 31, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 120). Conform acestuia, fac parte din acquis-ul Schengen dispoziții care se încadrează în unul dintre următoarele domenii: „Trecerea de către persoane a frontierelor externe ale statelor care au decis eliminarea controalelor la frontierele interne, inclusiv normele și modalitățile cărora trebuie să li se conformeze statele în cauză pentru a efectua controlul persoanelor la frontierele externe, supravegherea zonelor de frontieră și cooperarea între serviciile competente în domeniul controalelor de frontieră”.

susțin principiul eliminării verificării persoanelor la frontierele comune ale acestora”[75].

109. Acest principiu este confirmat de articolul 8 din Protocolul Schengen, care prevede că statele candidate la aderare trebuie să preia în totalitate acquis-ul Schengen.

110. Principiul integrității acquis-ului Schengen este concretizarea principiului general de drept *qui habet commoda ferre debet onera et contra,* aplicabil și în dreptul internațional public. În domeniul primului pilon, doctrina[76] face referire la acest principiu în special în Hotărârea Curții de Justiție în cauza 39/72[77], în care s-a statuat că: „[…] nu se poate admite ca un stat membru să aplice în mod incomplet sau selectiv dispozițiile unui regulament al Comunității, astfel încât să facă inaplicabile anumite elemente ale legislației comunitare față de care acesta și-ar fi manifestat opoziția sau pe care le-ar fi considerat ca fiind contrare anumitor interese naționale […] pentru un stat membru, faptul de a rupe unilateral, în conformitate cu concepția proprie cu privire la interesul național, echilibrul dintre avantajele și obligațiile care îi revin din apartenența sa la Comunitate, pune în cauză egalitatea statelor membre în fața dreptului comunitar și creează discriminări pentru resortisanții lor […]”. Aceste raționamente pot fi aplicate fără nicio restricție acquis-ului Schengen.

111. Principiul integrității acquis-ului Schengen nu servește numai protejării echilibrului dintre statele Schengen privind dezvoltarea și aplicarea acquis-ului Schengen, ci protejează întregul acquis Schengen[78]. Din rațiuni de protecție a întregului acquis Schengen, acest principiu reprezintă expresia interesului general al statelor Schengen.

112. Cooperarea la o parte a acquis-ului Schengen impune, în virtutea principiului integrității, ca un stat membru ce cooperează la oricare dintre măsurile acquis-ului Schengen să accepte atât avantajele, cât și dezavantajele inerente cooperării la acea parte a acquis-ului. Din acest motiv, principiul integrității nu permite alegerea liberă privind cooperarea, în baza articolului 5 din Protocolul Schengen, la un act juridic de

75 — În mod corespunzător, și în considerentul (2) al Deciziei 2002/192/CE a Consiliului din 28 februarie 2002 privind solicitarea Irlandei de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen (JO L 64, p. 20, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 227) se prevede: „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 desființării verificării persoanelor la frontierele comune”.

76 — Kolb, R., „La maxime *«qui habet commoda, ferre debet onera et contra»* (celui qui jouit des avantages doit supporter aussi les charges et vice versa) en droit international public”, în *Revue belge de droit international*, 2004, p. 12 (în special p. 23).

77 — Hotărârea Curții de Justiție din 7 februarie 1973, Comisia/Italia (39/72, Rec., p. 101, punctele 20 și 24).

78 — De Kerchove d'Ousselghem, G., „Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures”, în Lejeune, Y. (ed.), *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1999, p. 290. Autorul subliniază că eforturile privind coerența sporită (cohérence) în cadrul cooperării statelor Schengen ar fi fost primul motiv pentru integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene.

dezvoltare a acquis-ului Schengen, dacă acest act nu poate fi aplicat în mod autonom. Din argumentele prezentate la punctele 97-102 rezultă că Regulamentul nr. 2252/2004 nu poate fi aplicat în mod autonom. Avantajul care ar rezulta, în speță, din cooperarea Regatului Unit la Regulamentul nr. 2252/2004 ar fi stabilirea normelor minimale și a condițiilor tehnice care reglementează lizibilitatea prin mijloace electronice a documentelor de călătorie. Dificultatea constă în colaborarea la partea din acquis-ul Schengen care dezvoltă Regulamentul nr. 2252/2004.

F — *Pretinsa conduită contradictorie a Consiliului privind examinarea problemei dacă este vorba despre o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen*

113. Regatul Unit, în înscrisurile sale și în cadrul procedurii orale, a subliniat că i s-a permis de către Consiliu să coopereze în cadrul măsurilor întemeiate pe acquis-ul Schengen. Astfel, Regatul Unit se referă, printre altele, la Directiva 2001/51, la Decizia 2002/463/CE a Consiliului din 13 iunie 2002 de adoptare a unui program de acțiune privind cooperarea administrativă în domeniile frontierelor externe, vizelor, azilului și imigrării (programul ARGO) [79], la Regulamentul (CE) nr. 377/2004 și la Decizia 2005/267 și susține că noțiunea „măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen" este imprecisă și neclară.

114. Pentru a stabili dacă este vorba despre o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen, Consiliul recurge la o examinare în două etape. În prima etapă examinează dacă este vorba despre o măsură obișnuită din domeniul titlului IV CE sau de o măsură ce aparține acquis-ului Schengen [80]. În a doua etapă, Consiliul examinează dacă este vorba despre o problemă esențială (essential) pentru libera circulație a persoanelor într-un domeniu în care au fost eliminate controalele persoanelor la frontierele interne. Această examinare este comparabilă cu cea care este efectuată în cadrul primului pilon în scopul alegerii corecte a temeiului legal al actelor adoptate de instituții. Curtea de Justiție a statuat că: „În conformitate cu jurisprudența constantă, în cadrul sistemului de competențe ale Comunității, alegerea temeiului juridic al unui act trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional. Printre aceste elemente figurează, în special, scopul și conținutul actului" [81].

115. Această examinare în două etape, efectuată de către Consiliu, permite Curții de Justiție să stabilească, în temeiul unor elemente obiective, dacă o măsură este întemeiată pe acquis-ul Schengen. Cu această ocazie, Consiliul trebuie să verifice, printre altele, dacă în privința domeniului de

79 — JO L 161, p. 11.

80 — În doctrină se susține punctul de vedere conform căruia actele juridice de modificare a acquis-ului Schengen existent aparțin, fără îndoială, dezvoltării acquis-ului Schengen. Dimpotrivă, nu ar fi posibil să se regăsească această situație în cazul măsurilor care nu modifică acquis-ul Schengen existent (Bracke, N., „Flexibility, Justice Cooperation and the Treaty of Amsterdam", în Marinho, C., *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam,* Maastricht, 2001, p. 65).

81 — Hotărârea din 4 aprilie 2000, Comisia/Consiliul (C-269/97, Rec., p. I-2257, punctul 43), Hotărârea din 30 ianuarie 2001, Spania/Consiliul (C-36/98, Rec., p. I-779, punctul 58), și Hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții (C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 54).

aplicare material măsura poate fi considerată în general ca făcând parte din acquis-ul Schengen și dacă reprezintă o problemă esențială pentru libera circulație a persoanelor într-un anumit domeniu în care au fost eliminate frontierele interne.

116. Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea de Justiție s-a pronunțat în sensul că „principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului comunitar, [impune] ca mijloacele folosite de o dispoziție comunitară să corespundă scopurilor acesteia și să nu depășească ceea ce este necesar” [82] și adaugă: „În ceea ce privește controlul jurisdicțional al cerințelor sus-menționate […], trebuie amintit că legiuitorul comunitar se bucură de o largă marjă de apreciere într-un domeniu precum cel în cauză, ce presupune decizii politice, economice și sociale și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. Prin urmare, numai caracterul disproporționat al unei măsuri emise față de scopul urmărit de instituțiile competente poate afecta validitatea unei asemenea măsuri” [83].

117. Examinarea în două etape efectuată de către Consiliu nu poate fi privită ca fiind vădit disproporționată, dacă este adecvată pentru atingerea scopului urmărit – constatarea dacă un instrument legislativ propus este o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen. Prin urmare, argumentul potrivit căruia noțiunea de acquis Schengen ar fi prea vagă nu este întemeiat.

118. Obiectul Regulamentului (CE) nr. 377/2004 îl constituie crearea unei rețele de ofițeri de legătură în materie de imigrație. În considerentul (10) al acestui regulament se prevede că Regatul Unit participă la acest regulament conform articolului 5 din Protocolul Schengen și conform articolului 8 alineatul (2) din Decizia 2000/365. Articolul 8 alineatul (2) din Decizia 2000/365 confirmă că Regatul Unit participă la acest domeniu al acquis-ului Schengen și instituie prezumția [84] potrivit căreia este efectuată notificarea prevăzută la articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen. Și considerentul (12) al Deciziei 2005/267 de creare a unei Rețele de Informare și Coordonare securizate, conectate la internet, pentru schimbul de informații privind migrarea ilegală, intrarea ilegală și imigrarea ilegală și repatrierea rezidenților ilegali dă indicii că a fost respectată procedura prevăzută la articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen. În plus, se prevede că s-a aplicat articolul 8 alineatul (2) din Decizia 2000/365, în măsura în care prevederile sale dezvoltă dispoziții ale acquis-ului Schengen împotriva organizării imigrării

82 — Punctul 68 din Hotărârea ABNA și alții (citată la nota de subsol 81).

83 — *Ibidem*, punctul 69.

84 — Această prezumție este confirmată și prin următoarea teză: „[…] 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”.

ilegale la care participă Regatul Unit [85]. Prin urmare, în cazul acestui act juridic, articolul 5 din Protocolul Schengen a fost aplicat în mod corect în baza autorizării al cărei temei juridic îl constituie articolul 4 din acest protocol.

119. Directiva 2001/51 completează dispozițiile prevăzute la articolul 26 din Convenția de aplicare în raport cu obligațiile operatorilor de transport care îi transportă pe resortisanții străini pe teritoriul statelor membre. Această directivă reprezintă un exemplu de măsură luată în temeiul titlului IV, la care Regatul Unit a participat în conformitate cu articolul 1 din Decizia 2000/365. În considerentul (7) al acestei directive se arată: „În conformitate cu articolul 3 din Protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene, Regatul Unit a notificat […] dorința sa de a participa la adoptarea și aplicarea prezentei directive.” De asemenea, în privința Islandei și a Norvegiei, în considerentul (10) al acestei directive se arată că „prezenta directivă reprezintă o dezvoltare a acquis-ului Schengen […]” [86]. Această directivă reprezintă astfel o dezvoltare a acquis-ului Schengen, însă nu este o măsură obișnuită luată în conformitate cu titlul IV. Prin urmare, ar fi fost greșit să se aplice în acest caz Protocolul privind titlul IV.

120. Directiva 2001/40 reglementează recunoașterea reciprocă a deciziilor de îndepărtare a resortisanților țărilor terțe, și anume recunoașterea unei decizii de îndepărtare luată de o autoritate competentă a unui stat membru împotriva unui resortisant al unei țări terțe. În considerentul (6) al acestei directive se subliniază că Regatul Unit a notificat, în conformitate cu articolul 3 din Protocolul privind titlul IV, dorința sa de a participa la adoptarea și la aplicarea acestei directive. În doctrină se susține punctul de vedere conform căruia ar fi eronată aplicarea articolului 3 din Protocolul privind titlul IV în raport cu această directivă, deoarece este vorba fără îndoială despre o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen. În același timp, se subliniază că această directivă este o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen, care poate fi aplicată în mod autonom și, prin urmare, reprezintă un exemplu tipic pentru aplicarea articolului 5 din Protocolul Schengen [87].

121. Decizia 2004/573 coordonează operațiunile comune de expulzare pe cale aeriană a

85 — Trebuie remarcat că în considerentul citat se subliniază că a fost aplicat articolul 3 din Protocolul privind titlul IV întrucât privește o măsură în temeiul titlului IV CE.

86 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 98, susține că, în cazul actelor juridice similare din punctul de vedere al formulării, declarațiile privind Norvegia și Islanda reprezintă cu certitudine o dezvoltare a acquis-ului Schengen. Prin urmare, nu ar fi clar motivul pentru care acestea fac referire la Protocolul privind titlul IV.

87 — Thym, D., citat la nota de subsol 14, p. 98.

resortisanților țărilor terțe care fac obiectul măsurilor individuale de expulzare. În considerentele (11) și (12) ale acestei decizii se subliniază că este vorba despre o măsură de dezvoltare a acquis-ului Schengen. În considerentul (4) se arată în mod clar că este important să se evite pasivitatea Comunității în cadrul organizării zborurilor comune. Folosirea noțiunii „pasivitate" evidențiază că această decizie poate fi aplicată în mod autonom. Prin urmare, Decizia 2004/573 este o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen, ce poate fi aplicată în mod autonom. Astfel, Regatul Unit poate participa la aceasta în conformitate cu articolul 5 din Protocolul Schengen.

122. Decizia 2002/463 a Consiliului (Programul ARGO) urmărește promovarea cooperării între autoritățile administrative și judiciare ale statelor membre, aplicarea unitară a dreptului comunitar într-un spațiu de libertate, securitate și justiție, îmbunătățirea întregii capacități a autorităților administrative și judiciare ale statelor membre în executarea sarcinilor lor în legătură cu aplicarea normelor comunitare și promovarea transparenței măsurilor autorităților administrative și judiciare ale statelor membre, astfel încât relațiile dintre acestea și organizațiile naționale și internaționale vizate să fie consolidate. În considerentul (12) al acestei decizii se subliniază că Regatul Unit a notificat, conform articolului 3 din Protocolul privind titlul IV, că ar dori să participe la adoptarea și aplicarea acestei decizii. Consiliul a examinat raportul dintre Decizia 2002/463 și eliminarea controalelor la frontierele interne și a ajuns la concluzia că aceste măsuri nu reprezintă un act juridic întemeiat pe acquis-ul Schengen. În măsura în care se examinează scopurile descrise la articolul 3 și acțiunile enumerate în capitolul II, în special tipurile de acțiuni descrise la articolul 8 din Decizia 2002/463 [88], atunci se poate constata că acestea nu sunt esențiale pentru libera circulație a persoanelor. În realitate este vorba despre un act obișnuit, adoptat în conformitate cu titlul IV CE. Prin urmare, este întemeiat punctul de vedere al Consiliului potrivit căruia nu este vorba despre o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen.

123. Prin Regulamentul (CE) nr. 334/2002 [89] se instituie o politică unitară privind acordarea vizelor. Este vorba despre o măsură luată în conformitate cu titlul IV CE și în temeiul Deciziei 2000/365, o parte a acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă. Consiliul s-a exprimat clar în sensul că acest regulament modifică Regulamentul nr. 1683/95 [90], care a fost adoptat în calitate de act al primului pilon încă înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam în temeiul fostului articol 100c alineatul (3)

88 — La articolul 8 din Decizia 2002/463/CE sunt enumerate următoarele tipuri de măsuri: măsuri de pregătire profesională, schimb de personal, măsuri de sprijinire a prelucrării electronice a actelor și proceduri privind utilizarea celor mai noi tehnici privind schimbul electronic de date, evaluarea efectelor asupra regulilor și procedurilor stabilite în temeiul articolelor 62 și 63 din tratat, măsuri de sprijinire a elaborării unor proceduri optime privind îmbunătățirea procedurilor de lucru și dotare, simplificarea procedurilor și scurtarea termenelor, măsuri operative, printre care instituirea unor centre operative comune și pregătirea echipelor corespunzătoare, anchete, lucrări de cercetare, conferințe și seminarii, proceduri de audiere și cooptare a organizațiilor naționale și internaționale guvernamentale și nonguvernamentale competente, activități ale statelor membre în țările terțe, stagii de informare în statele de origine și de tranzit, precum și combaterea infracțiunilor de falsificare de documente.

89 — Citat la nota de subsol 10.

90 — Regulamentul (CE) nr. 1683/95 al Consiliului din 29 mai 1995 de instituire a unui model uniform de viză (JO L 164, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 9).

din Tratatul CE din acel moment. În opinia Consiliului, acestea constituie împrejurări speciale ce permit Regatului Unit să participe la adoptarea Regulamentului nr. 334/2002. În realitate, la prima vedere, este dificil de conceput motivul pentru care Consiliul a acceptat existența împrejurărilor speciale la adoptarea acestui regulament, întemeiat pe faptul că Regatul Unit a participat la adoptarea Regulamentului nr. 1683/95, însă le-a negat la adoptarea Regulamentului nr. 2252/2004. Modelul unitar de viză și dispozițiile privind elementele de securitate ale pașapoartelor și ale documentelor de călătorie sunt două domenii similare, care sunt, într-adevăr, strâns legate de controlul la frontierele externe. Modelul uniform de viză se aplică controlului resortisanților țărilor terțe la trecerea frontierelor externe. Normele tehnice minimale pentru pașapoarte și documente de călătorie se aplică exclusiv resortisanților statelor Schengen, Norvegiei, Islandei și Elveției. Modelul uniform de viză și dispozițiile privind elementele de securitate ale pașapoartelor și ale documentelor de călătorie servesc aceluiași scop, și anume controlul la frontierele externe. Prin urmare, considerăm că situații comparabile au fost tratate de către Consiliu în mod diferit.

124. Chiar în condițiile în care ar fi eronată conduita Consiliului, care a permis Regatului Unit să participe la adoptarea anumitor acte juridice care cad sub incidența titlului IV CE și care aparțin în acest fel acquis-ului Schengen, din punct de vedere juridic aceasta nu are valoare de precedent judiciar și nu poate conferi Regatului Unit dreptul de a solicita aplicarea articolului 5 din Protocolul Schengen. Conform jurisprudenței constante, „o practică a Consiliului nu poate deroga de la normele Tratatului CE și, prin urmare, nu poate da naștere unui precedent, ce ar crea obligații pentru instituțiile Comunității în stabilirea temeiului juridic aplicabil” [91].

G — *Pretinsa diferență de tratament aplicată cetățenilor irlandezi și britanici la frontierele externe*

125. Împrejurarea că Regatul Unit nu este obligat să emită pașapoarte conform normelor minimale de securitate nu înseamnă că cetățenii acestora ar fi discriminați printr-o eventuală diferență de tratament la frontierele externe. Obligațiile statelor membre de a emite pașapoarte conform normelor minimale de securitate rezultă din participarea la acquis-ul Schengen la care Regatul Unit nu participă. Prin urmare, Regatul Unit nu se află pe aceeași poziție cu celelalte state Schengen, Norvegia, Islanda

91 — Hotărârea Curții din 28 noiembrie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, Rec., p. I-11279, punctul 37). Prin această hotărâre a fost anulat Regulamentul (CE) nr. 1228/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2003 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică (JO L 176, p. 1, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 51).

și Elveția. Din acest motiv, împrejurarea că pașapoartele britanice și irlandeze se deosebesc din punctul de vedere al normelor minimale de securitate față de cele ale statelor Schengen nu reprezintă o discriminare a posesorilor lor [92].

126. Dorim să subliniem că Regulamentul nr. 2252/2004 ar putea determina unele probleme din punctul de vedere al drepturilor fundamentale, în primul rând în contextul articolului 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [93] și a articolului 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [94], așa cum este subliniat mai ales în doctrina juridică germană [95]. Regatul Unit nu a atacat totuși regulamentul în discuție din cauza încălcării dreptului fundamental al protecției datelor cu caracter personal.

127. Având în vedere toate cele de mai sus, acțiunea Regatului Unit este neîntemeiată.

H — *Cu privire la cheltuielile de judecată*

128. În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea

92 — În memoriul în duplică în prezenta cauză, Consiliul a arătat că se efectuează controlul identității cetățenilor statelor membre la trecerea frontierei externe în baza prezentării unui document de călătorie, astfel încât controlul cetățenilor irlandezi și britanici să fie identic cu controlul celorlalți cetățeni ai statelor membre, chiar dacă documentele irlandeze și britanice nu prezintă aceleași elemente de securitate.

93 — Acest articol reglementează dreptul la respectarea vieții private și de familie și prevede:„1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.
2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirii faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora”.

94 — Articolul 8 alineatul (1) din acest document prevede: „Orice persoană are dreptul la protecția datelor cu caracter personal care o privesc”.

95 — Roßnagel, A., Hornung, G., „Reisepässe mit elektronischem Gesichtsbild und Fingerabdruck: die EG-Verordnung 2252/2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten”, în *Die öffentliche Verwaltung*, 58 (2005), p. 983 (în special p. 896 și 897). De asemenea, trebuie amintit în acest sens că doctrina, făcând trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Leander împotriva Suediei (Hotărârea din 26 martie 1987, seria A nr. 116, § 48), susține că memorarea (mémorisation) și comunicarea (communication) datelor cu caracter personal este o încălcare a dreptului la respectarea vieții private, în sensul articolului 8 alineatul (1) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Sudre, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, ediția a VIII-a revizuită și adăugită, Paris, 2006, p. 439).

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.

129. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

VI — Concluzie

130. În baza acestor argumente propunem Curții de Justiție să decidă după cum urmează:

„1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Regatul Unit la plata cheltuielilor de judecată.

3) Intervenienții suportă propriile cheltuieli de judecată.”