CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 17 aprilie 2012 [1]

Cauza C-355/10

Parlamentul European
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Recurs în anulare — Decizia 2010/252 — Competențe de executare — Limite — Regulamentul nr. 562/2006 — Codul frontierelor Schengen — Supravegherea frontierelor”

1. În prezenta procedură, Parlamentul European solicită Curții să anuleze Decizia 2010/252/UE a Consiliului din 26 aprilie 2010 de completare a Codului frontierelor Schengen [2] în ceea ce privește supravegherea frontierelor externe maritime în contextul cooperării operative coordonate de Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (denumită în continuare „decizia atacată”) [3]. În cazul admiterii acțiunii, Parlamentul European solicită ca efectele deciziei atacate să fie menținute până la înlocuirea acesteia.

I — Cadrul juridic și hotărârea atacată

2. Codul frontierelor Schengen (denumit în continuare „CFS”) stabilește, printre altele, normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene [(articolul 1 alineatul (2)]. În sensul articolului 3 litera (b), acesta se aplică fără a aduce atingere „drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării (non-refoulement)”.

3. Noțiunea „frontiere externe” este definită la articolul 2 punctul 2 drept „frontierele terestre ale statelor membre, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri, frontierele maritime, precum și aeroporturile, porturile fluviale, porturile maritime și pe lacuri, cu condiția să nu fie frontiere interne”. Potrivit aceluiași articol 2 punctul 10, „verificări la frontiere” înseamnă „verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a garanta că persoanele, inclusiv mijloacele acestora de transport și obiectele aflate în posesia lor, pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească”. În ceea ce privește noțiunea „supravegherea frontierelor”, aceasta este definită la articolul 2 punctul 11 drept „supravegherea frontierelor dintre punctele de trecere a frontierei și supravegherea punctelor de trecere a frontierei în afara orarului de funcționare stabilit, în vederea împiedicării persoanelor să se sustragă de la verificările la frontiere”.

1 — Limba originală: italiana.

2 — 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 (JO L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 08, p. 5).

3 — JO L 111, p. 20.

4. Titlul II din CFS, intitulat „Frontiere externe”, se compune din patru capitole. Capitolul II cuprinde dispoziții privind reglementarea verificărilor la frontiere asupra persoanelor de către polițiștii de frontieră, supravegherea frontierelor și returnarea.

5. Dispozițiile referitoare la supravegherea frontierelor sunt cuprinse în articolul 12. Alineatele (1)-(4) ale acestui articol, care definesc scopul supravegherii, atribuțiile polițiștilor de frontieră și modalitățile de exercitare a supravegherii, au următorul cuprins:

„(1) Supravegherea frontierelor are ca obiect principal prevenirea trecerii neautorizate a frontierei, combaterea criminalității transfrontaliere și luarea de măsuri împotriva persoanelor care au trecut ilegal frontiera.

(2) Polițiștii de frontieră acționează în unități fixe sau mobile în vederea asigurării supravegherii frontierelor externe. Supravegherea se efectuează astfel încât să prevină și să descurajeze sustragerea de la verificările de la punctele de trecere a frontierei.

(3) Supravegherea între punctele de trecere a frontierei este asigurată de polițiștii de frontieră al căror efectiv și metode sunt adaptate riscurilor și amenințărilor existente sau previzibile. Perioadele de supraveghere se modifică frecvent și inopinat, astfel încât trecerile ilegale ale frontierei riscă în permanență să fie descoperite.

(4) Supravegherea se efectuează de unități fixe sau mobile, care își îndeplinesc misiunea prin patrulare sau prin prezența în locuri cunoscute ca fiind sensibile, obiectivul respectivei supravegheri fiind surprinderea persoanelor care trec ilegal frontiera. Supravegherea se poate face, de asemenea, cu ajutorul mijloacelor tehnice, inclusiv prin mijloace electronice.”

6. Alineatul (5) al articolului 12, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 punctul 1 din Regulamentul nr. 296/2008 [4], prevede:

„(5) Pot fi adoptate măsuri suplimentare care reglementează supravegherea. Respectivele măsuri, destinate să modifice elemente neesențiale ale prezentului regulament, prin completarea acestuia, se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 33 alineatul (2).” [5]

7. Articolul 33 alineatul (2) din CFS, modificat de asemenea prin Regulamentul nr. 296/2008, prevede:

„În cazul în care se face trimitere la prezentul alineat, se aplică articolul 5a alineatele (1)-(4) și articolul 7 din Decizia 1999/468/CE [de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (denumită în continuare «decizia privind comitologia») [6]], ținând seama de dispozițiile articolului 8 din aceasta.”

4 — Regulamentul (CE) nr. 296/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2008 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) în ceea ce privește competențele de executare conferite Comisiei (JO L 97, p. 60).

5 — Considerentul (4) al Regulamentului nr. 296/2008 prevede: „Comisia ar trebui să fie împuternicită să adopte anumite măsuri practice care să reglementeze controlul frontierelor și să modifice anumite anexe. Deoarece măsurile respective au un domeniu general de aplicare și sunt destinate să modifice elementele neesențiale ale Regulamentului (CE) nr. 562/2006, printre altele prin completarea acestuia cu noi elemente neesențiale, acestea trebuie adoptate în conformitate cu procedura de reglementare cu control prevăzută la articolul 5a din Decizia 1999/468/CE.”

6 — Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 (JO L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol.2, p. 159), adoptată în temeiul articolului 202 a treia liniuță CE. Decizia a fost abrogată prin Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO L 55, p. 13), adoptat în temeiul articolului 291 alineatul (3) TFUE. Articolul 12 din acest regulament stabilește că efectele articolului 5a din Decizia 1999/468 se mențin în scopul actelor de bază existente care fac trimitere la articolul respectiv.

8. Articolul 5a din decizia privind comitologia, introdus prin Decizia 2006/512[7], reglementează un nou tip de mecanism de exercitare a competențelor de executare, denumit „procedura de reglementare cu control”. Această procedură este urmată la adoptarea unor măsuri cu caracter general, menite să modifice elemente neesențiale ale unui act de bază adoptat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 CE, eventual prin eliminarea unora dintre aceste elemente sau prin completarea actului cu elemente noi, neesențiale [considerentul (3) al Deciziei 2006/512 și articolul 2 alineatul (2) din Decizia privind comitologia].

9. Decizia atacată a fost adoptată în temeiul articolului 12 alineatul (5) din CFS, urmând procedura prevăzută la articolul 5a alineatul (4) din Decizia privind comitologia, care se aplică în cazul în care măsurile preconizate de Comisie nu sunt conforme avizului comitetului instituit în temeiul aceluiași articol alineatul (1) sau în lipsa avizului acestuia[8]. Potrivit acestei proceduri, Comisia prezintă Consiliului o propunere privind măsurile care trebuie adoptate și o transmite, în același timp, Parlamentului European [articolul 5a alineatul (4) litera (a)]. În cazul în care Consiliul prevede că va adopta măsurile propuse, le supune Parlamentului European [articolul 5a alineatul (4), litera (d)], care, „hotărând cu majoritatea membrilor din care este format, în termen de patru luni de la transmiterea propunerii în conformitate cu litera (a), se poate opune adoptării măsurilor respective, motivându-și opoziția prin faptul că măsurile propuse depășesc competențele de executare prevăzute de instrumentul de bază sau nu sunt compatibile cu scopul sau conținutul actului de bază sau nu respectă principiul subsidiarității și al proporționalității [articolul 5a alineatul (4) litera (e)]. Dacă Parlamentul European se opune, măsurile nu sunt adoptate [articolul 5a alineatul (4) litera (f)]. În caz contrar, măsurile sunt adoptate de Consiliu [articolul 5a alineatul (4) litera (g)].

10. Din considerentele (2) și (11) ale deciziei atacate reiese că aceasta din urmă a stabilit ca obiectiv adoptarea unor norme suplimentare pentru supravegherea frontierelor maritime de către polițiștii de frontieră în operațiunile coordonate de Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative a Frontierelor Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (denumită în continuare „agenția” sau „Frontex”), instituită prin Regulamentul nr. 2007/2004 (denumit în continuare „Regulamentul Frontex”)[9]. Aceasta constă în două articole și într-o anexă formată din două părți, prima intitulată „Norme pentru operațiunile de la frontierele maritime coordonate de agenție” și a doua, „Orientări pentru situațiile de căutare și salvare și pentru debarcare în contextul operațiunilor de la frontierele maritime coordonate de agenție”. În temeiul articolului 1, „[s]upravegherea frontierelor maritime externe în contextul cooperării operative dintre statele membre coordonate de Agenția [...] este reglementată de normele prevăzute în partea I din anexă. Aceste norme și orientări fără caracter obligatoriu, astfel cum sunt prezentate în partea II din anexă, constituie parte a planului operativ elaborat pentru fiecare operațiune coordonată de agenție”.

11. Partea I din anexă prevede, la punctul 1, unele principii generale care urmăresc, printre altele, să asigure că operațiunile de supraveghere maritimă se desfășoară cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiului nereturnării. Punctul 2 cuprinde dispoziții detaliate privind interceptarea și enumeră măsurile care pot fi adoptate în cadrul operațiunii de supraveghere „împotriva unor nave sau altor ambarcațiuni, în cazul cărora există motive întemeiate pentru a le suspecta de transportul unor persoane care intenționează să se sustragă controalelor de la punctele de trecere a frontierei” (punctul 2.4). Condițiile pentru adoptarea unor astfel de măsuri variază în funcție de aspectul dacă interceptarea navei are loc în apele teritoriale sau în zona contiguă a unui stat membru (punctul 2.5.1) sau în largul mării (punctul 2.5.2). Partea a II-a din anexă prevede, la

7 — Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 (JO L 200, p. 11, Ediție specială, 01/vol. 6, p. 163).

8 — În cazul în speță, potrivit considerentului (18) al deciziei atacate, Comitetul Codului Frontierelor Schengen, consultat la 19 octombrie 2009, nu a exprimat o opinie. În cererea introductivă, Parlamentul European menționează că, în cadrul comitetului, numai opt state membre au votat în favoarea măsurilor propuse de Comisie, dintr-un total de 67 de voturi, așadar, pragul de 223 de voturi, necesar pentru adoptarea unui aviz, nu a fost atins.

9 — Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004, de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operaționale la Frontierele Externe ale Statelor Membre (JO L 349, p. 1). Conținutul acestui regulament va fi examinat mai amănunțit atunci când vom examina obiecțiile Parlamentului European.

punctul 1, dispoziții pentru unitățile care participă la operațiunea de supraveghere în situații de căutare și salvare, inclusiv în ceea ce privește semnalarea și transmiterea informațiilor la centrul de coordonare a salvării cu competență teritorială și la centrul de coordonare a operațiunii, și stabilește anumite condiții pentru existența unei situații de urgență (punctul 1.4). Punctul 2 stabilește orientări cu privire la modalitățile debarcării persoanelor interceptate sau salvate.

II — Procedura în fața Curții și concluziile părților

12. Prin înscrisul depus la 12 iulie 2010 la grefa Curții, Parlamentul European a formulat acțiunea care face obiectul prezentei proceduri. Comisia a intervenit în susținerea Consiliului. Agenții celor trei instituții au fost ascultați în ședința din 25 ianuarie 2012.

13. Parlamentul European solicită Curții să anuleze decizia atacată, să dispună că efectele acesteia se mențin până la înlocuirea sa și să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

14. Consiliul solicită Curții să declare acțiunea inadmisibilă sau, în subsidiar, să o respingă ca fiind nefondată și să oblige Parlamentul European la plata cheltuielilor de judecată.

15. Comisia solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Parlamentului European la plata cheltuielilor de judecată.

III — Cu privire la acțiune

A – *Cu privire la admisibilitate*

16. Consiliul invocă, în principal, excepția inadmisibilității acțiunii. Acesta susține că, abținându-se de la exercitarea dreptului de veto prevăzut la articolul 5a alineatul (4) litera (e) din Decizia privind comitologia, Parlamentul European a decăzut din dreptul de a contesta decizia atacată în fața Curții. Deși nu este un act al Parlamentului European, decizia atacată ar putea fi atribuită, oarecum, și acestei instituții, deoarece a fost adoptată și datorită abținerii sale. Prin urmare, Parlamentul European nu ar avea interesul de a exercita prezenta acțiune, care se întemeiază pe aceleași motive – depășirea limitelor competențelor de executare – care i-ar fi permis să se opună adoptării deciziei atacate în procedura de reglementare cu control.

17. În opinia noastră, excepția trebuie să fie respinsă.

18. Astfel cum a subliniat în mod corect Parlamentul European în cursul ședinței, recunoașterea unui drept deplin la o cale de atac acestuia din urmă, la fel ca și Consiliului și Comisiei, constituie un element-cheie al arhitecturii constituționale a Uniunii și una dintre etapele procesului de democratizare a structurilor instituționale ale acesteia.

19. Curtea a afirmat, în mod clar, că exercitarea dreptului la o cale de atac al așa-numiților reclamanți privilegiați nu este condiționată de dovada existenței unui interes de a exercita acțiunea [10], nici de poziția adoptată de statul membru [11] sau de instituție [12] în cursul procedurii de adoptare a actului atacat.

10 — Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493), și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul (C-370/07, Rep., p. I-8917, punctul 16).

11 — Hotărârea din 12 iulie 1979, Italia/Consiliul (166/78, Rec., p. 2575).

12 — Hotărârea din 21 ianuarie 2003, Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-378/00, Rec., p. I-937).

20. În cadrul procedurii de reglementare cu control, Parlamentul European nu are obligația să se opună adoptării actului, chiar dacă apreciază că există motivele de nelegalitate care îi conferă exercitarea dreptului de veto. Poziția sa poate depinde, așadar, și de aprecieri cu caracter politic, cum pare să fie cazul deciziei atacate [13], fără ca acest lucru să implice pierderea dreptului său de a solicita și de a obține anularea actului după adoptarea sa. În această privință, este de asemenea aproape superfluu să se menționeze că verificarea legalității unui act, prin exercitarea unui drept de veto în cursul procedurii adoptării sale, tocmai pentru că acesta din urmă poate fi supus unor aprecieri cu caracter politic, nu poate înlocui controlul exercitat de instanțele judecătorești.

21. Consiliul precizează că Parlamentul European și-ar păstra dreptul de a exercita o cale de atac împotriva actului în cauză, dar nu pentru motivele care i-ar fi permis să se opună adoptării acestuia. Concret, o astfel de limitare ar obliga Parlamentul European să atace acest act pe baza unor motive de fond privind măsurile de punere în aplicare pe care le cuprinde, fără ca acestea să fi făcut obiectul unei dezbateri politice normale într-un cadru legislativ.

22. În sfârșit, menționăm, cu titlu suplimentar, că pentru exercitarea dreptului de veto al Parlamentului European în cadrul procedurii de reglementare cu control este necesară o majoritate [14] superioară celei prevăzute, în mod normal, pentru deliberările Parlamentului European [15] și că se poate decide introducerea unei acțiuni la Curtea de Justiție de către președintele Parlamentului European, în numele acestuia, dacă are loc la recomandarea comisiei competente, chiar indiferent de votul adunării parlamentare [16]. Negarea dreptului Parlamentului European de a introduce o acțiune în anulare împotriva unui act adoptat în cadrul procedurii de reglementare cu control, în pofida poziției exprimate în cursul acestei proceduri, înseamnă, așadar, printre altele, privarea minorității parlamentare de un instrument de protecție.

23. Pentru toate motivele menționate anterior, în opinia noastră, acțiunea trebuie să fie declarată admisibilă.

B – *Cu privire la fond*

24. Parlamentul European consideră că decizia atacată depășește limitele competențelor de executare conferite de articolul 12 alineatul (5) din CFS și, așadar, nu intră în domeniul de aplicare al temeiului său juridic. În acest context, Parlamentul European formulează trei obiecții. În primul rând, decizia atacată ar introduce noi elemente esențiale în CFS. În al doilea rând, ar modifica elemente esențiale ale CFS. În al treilea rând, ar interfera cu sistemul creat prin Regulamentul Frontex. Aceste obiecții sunt examinate separat în continuare.

25. Înainte de a efectua această examinare, trebuie totuși să revedem pe scurt etapele jurisprudenței Curții cu privire la domeniul de aplicare și la limitele competențelor de executare a actelor comunitare, în ceea ce privește aspectele care sunt relevante în prezenta cauză.

13 — Parlamentul European arată că un număr semnificativ de parlamentari care au votat în favoarea deciziei atacate au considerat că aceasta depășește competențele de executare conferite de CFS, dar că era de preferat în orice caz ca Uniunea să se doteze cu un instrument juridic, oricât de imperfect, pentru a rezista la sporirea imigrației pe cale maritimă, prevăzută pentru vara anului 2010.

14 — Majoritatea membrilor care compun Parlamentul European, în temeiul articolului 5a alineatul (4) litera (e) din Decizia privind comitologia.

15 — Majoritatea voturilor exprimate în temeiul articolului 231 TFUE.

16 — A se vedea articolul 128 alineatul (3) din Regulamentul intern al Parlamentului European. Aceeași dispoziție prevede că „[p]reședintele poate sesiza plenul cu privire la decizia de menținere a acțiunii la începutul următoarei perioade de sesiune. În cazul în care plenul se pronunță cu majoritatea voturilor exprimate împotriva acțiunii, președintele retrage acțiunea”.

1. Jurisprudența cu privire la domeniul de aplicare și la limitele competențelor de executare a actelor comunitare

26. Domeniul de aplicare și limitele competențelor de executare ale Comisiei au fost stabilite de Curte într-o jurisprudență inaugurată în anii ’70 prin Hotărârea Köster [17]. În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Curtea a fost solicitată să pronunțe o hotărâre cu titlu preliminar privind, printre altele, legalitatea procedurii comitetului de gestiune instituit printr-un regulament în domeniul agriculturii. Cu această ocazie, ea a clarificat că, pe baza deosebirii, urmărită de acest tratat, dintre actele care își au direct temeiul juridic în acesta din urmă și măsurile destinate executării lor, legiuitorul are dreptul să stabilească în primele „elementele esențiale ale obiectului reglementării”, lăsând celor din urmă adoptarea unor „dispoziții de aplicare” destinate „realizării practice a principiilor” cuprinse în actul de bază [18]. În Hotărârea Rey Soda, Curtea a precizat că noțiunea „punere în aplicare” trebuie interpretată în sens larg [19]. Această concluzie rezultă, potrivit Curții, atât din cuprinsul articolului 155 din Tratatul CE, atunci în vigoare (devenit articolul 211 CE), și din economia tratatului, cât și din „cerințe concrete”. Potrivit Curții, în anumite sectoare, cum ar fi politica agricolă comună, Consiliul poate fi determinat să atribuie Comisiei „puteri largi de apreciere și de acțiune”. În astfel de cazuri, în care Consiliul a atribuit puteri largi Comisiei, limitele competenței acesteia din urmă trebuie să fie stabilite, potrivit Curții, nu atât în funcție de sensul literal al dispoziției de abilitare, cât în raport cu obiectivele generale esențiale ale actului de bază [20]. În Hotărârea Zuckerfabrik Franken [21], interpretând limitele unei delegări de competențe care trebuie exercitată în conformitate cu procedura comitetului de gestionare, cuprinsă într-un regulament privind organizarea comună a piețelor agricole, Curtea a precizat că, în temeiul acestei delegări, Comisia a fost autorizată „să adopte toate măsurile necesare [22] sau utile pentru punerea în aplicare a legislației de bază, cu condiția [...] să nu [...] contravină acestei legislații sau normelor de aplicare stabilite de Consiliu”. În alte hotărâri, Curtea a precizat că Comisia trebuie să acționeze în limitele care pot fi deduse din sistemul general și din scopurile actului de bază [23], precum și din dispozițiile acestuia [24].

27. În cadrul politicii agricole comune, începând cu Hotărârea Rey Soda, menționată, Curtea a recunoscut Comisiei puteri largi de executare, având în vedere rolul special pe care ea îl are în acest domeniu, în calitate de unica entitate în măsură să „urmărească în mod constant și cu atenție evoluția piețelor agricole și să acționeze cu rapiditatea necesară” [25]. În afara acestui domeniu sau a domeniilor conexe, jurisprudența Curții este totuși mai restrictivă. În Hotărârea Vreugdenhil și alții [26], în domeniul Tarifului vamal comun, Curtea a precizat că „o interpretare în sens larg a puterilor Comisiei poate fi admisă numai în domeniul de aplicare al reglementărilor piețelor agricole” [27].

17 — Hotărârea din 17 decembrie 1970, Köster (25/70, Rec., p. 1161).

18 — Punctele 6 și 7.

19 — Hotărârea din 30 octombrie 1975, Rey Soda și alții (23/75, Rec., p. 1279, punctul 10).

20 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 martie 1987, Vandemoortele/CEE (27/85, Rec., p. 1129, punctul 14).

21 — Hotărârea din 15 mai 1984 (121/83, Rec., p. 2039).

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iunie 1980, Pardini (808/79, Rec., p. 2103, punctul 16).

23 — A se vedea în special Hotărârea din 14 noiembrie 1989, Spania și Franța/Comisia (6/88 și 7/88, Rec., p. 3639), în care Curtea a reținut că măsurile adoptate de Comisie nu intră în domeniul de aplicare al reglementării de bază, precum și Hotărârea din 24 februarie 1988, Franța/Comisia (264/86, Rec., p. 973), și Hotărârea din 19 septembrie 1985, Grecia/Comisia (192/83, Rec., p. 2791), în care Curtea a anulat măsurile de executare contestate de statele membre reclamante, adoptate în domeniul pescuitului și al politicii agricole comune, deoarece introduceau o modalitate de calcul al indemnizației compensatorii care revine operatorilor din domeniu care nu era prevăzută de reglementarea exhaustivă cuprinsă în regulamentul de bază și, respectiv, din cauza neconformității cu principiul egalității de tratament a producătorilor comunitari prevăzut de tratat. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 iunie 1987, Romkes (46/86, Rec., p. 2671), Hotărârea din 2 februarie 1988, Regatul Unit/Comisia (61/86, Rec., p. 431), și Hotărârea din 27 septembrie 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali și Società italiana per l’industria degli zuccheri (230/78, Rec., p. 2749).

24 — A se vedea, *inter alia*, Hotărârea din 13 iulie 1995, Parlamentul European/Comisia (C-156/93, Rec., p. I-2019, punctul 24), și Hotărârea din 18 iunie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-303/94, Rec., p. I-2943, punctul 23).

25 — Hotărârea Rey Soda, citată anterior, punctul 11.

26 — Hotărârea din 29 iunie 1989, Vreugdenhil și alții (22/88, Rec., p. 2049).

27 — Punctul 17. A se vedea de asemenea Hotărârea din 18 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia (C-314/99, Rec., p. I-5521).

28. În Hotărârea Germania/Comisia [28] Curtea a furnizat precizări privind noțiunea „elemente esențiale” ale unei anumite reglementări [29], a căror definire revine legiuitorului. Cauza în care s-a pronunțat această hotărâre avea ca obiect o acțiune care urmărea să conteste legalitatea unui sistem de sancțiuni aplicabile în cadrul unei scheme de ajutoare comunitare, introdusă de Comisie în temeiul unei competențe delegate de Consiliu. Germania a susținut că aceste sancțiuni trebuiau să fie considerate drept componente esențiale ale reglementării domeniului în cauză, întrucât afectau drepturile fundamentale ale particularilor. Aceasta susținea de asemenea că măsurile contestate nu urmăreau punerea în aplicare a reglementării de bază, ci completarea acesteia. Curtea a răspuns că trebuia să se considere calificarea drept „esențiale” ca fiind „rezervată dispozițiilor care au ca obiect să dea o formă concretă orientărilor fundamentale ale politicii comunitare” și că, în cazul în speță, această calificare nu era atribuită unor sancțiuni destinate să asigure buna gestionare financiară a fondurilor vizând realizarea acestor orientări. Într-o hotărâre de câțiva ani mai târziu, Curtea a calificat drept „neesențială” o dispoziție cuprinsă într-un regulament al Consiliului privind programul TACIS, care permitea modificarea unui prag fără consultarea Parlamentului European, întrucât nu „aducea atingere [...] economiei generale” a regulamentului în cauză [30]. Mai recent, Curtea a admis acțiunea formulată de Parlamentul European împotriva unei decizii a Comisiei prin care s-a aprobat un proiect referitor la securitatea frontierelor în Filipine, în cadrul ajutorului financiar și tehnic și al cooperării economice cu țările în curs de dezvoltare din Asia. În această hotărâre, Curtea a reținut că obiectivul urmărit prin decizia atacată, și anume lupta împotriva terorismului și a criminalității internaționale, nu se încadrează printre „obiectivele” regulamentului pe care decizia îl punea în aplicare și nici nu are o „legătură directă” cu acestea [31].

29. Din jurisprudența menționată anterior reiese că limitele competențelor de executare trebuie definite, în primul rând, în raport cu caracteristicile politicii în cauză, precum și cu marja de acțiune, mai mult sau mai puțin largă, recunoscută Comisiei la punerea în aplicare a acesteia. În plus, aceste limite trebuie să fie identificate în funcție de modul de redactare a dispoziției de delegare, de conținutul și scopul actului de bază, precum și de sistemul general al acestuia. Definirea acestor limite, precum și stabilirea caracterului esențial sau neesențial al elementelor legislației de bază introduse sau modificate prin actul de punere în aplicare [32], departe de a se limita la o transpunere mecanică a formulelor utilizate de jurisprudență, trebuie să rezulte dintr-o evaluare realizată în lumina tuturor elementelor menționate anterior.

2. Aplicarea în prezenta cauză a principiilor rezultate din jurisprudența citată

30. Diferitele elemente menționate în paragraful precedent vor fi examinate în continuare, în contextul acțiunii care face obiectul prezentei proceduri.

28 — Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, Rec., p. I-5383).

29 — A se vedea și Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul European/Consiliul (C-133/06, Rep., p. I-3189, punctul 45).

30 — Hotărârea din 10 mai 1995, Parlamentul European/Consiliul (C-417/93, Rec., p. I-1185, punctele 30-33).

31 — A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Parlamentul European/Comisia (C-403/05, Rep., p. I-9045, în special punctele 55, 66-68).

32 — Cu titlu incidental, menționăm că părțile din prezenta procedură par a considera în mod unanim că hotărârea pe care Curtea o va adopta va afecta interpretarea noțiunii „elemente neesențiale ale unui act legislativ”, prevăzută la articolul 290 TFUE, neaplicabil *ratione temporis* acestui litigiu. În această privință, subliniem că jurisprudența menționată anterior, în lumina căreia trebuie să se examineze prezenta acțiune, face abstracție de dihotomia dintre „acte delegate” și „acte de executare”, introdusă de TFUE. Or, definirea exactă a conținutului și a domeniului de aplicare al acestor noțiuni, precum și identificarea relațiilor corecte dintre dispozițiile articolelor 290 și 291 alineatul (2) TFUE vor pune Curții probleme de interpretare noi, care nu pot fi rezolvate printr-o simplă transpunere a jurisprudenței examinate mai sus. Drept dovadă a celor afirmate, este suficient să avem în vedere că, în temeiul articolului 290 alineatul (1) al doilea paragraf, legiuitorul este obligat în prezent să definească în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe și, așadar, să definească elementele esențiale ale actului de bază. Acest lucru reduce în mod semnificativ marja de interpretare a Curții, efectuând o distribuție mai corectă a rolurilor între puterea legislativă și judiciară. Aspectele menționate anterior nu privesc, în schimb, prezenta cauză.

a) Considerații cu privire la domeniul din care fac parte actul de bază și decizia atacată

31. La stabilirea mecanismelor pentru controlul frontierelor externe și combaterea imigrației ilegale, legiuitorul Uniunii este chemat să facă alegeri dificile, care pot avea efecte semnificative asupra libertăților individuale și pot afecta respectarea drepturilor omului, obligațiile internaționale ale statelor membre și relațiile acestora și ale Uniunii cu state terțe. Acest lucru este valabil nu numai pentru definirea orientărilor esențiale ale politicii de gestionare a frontierelor, ci și pentru stabilirea măsurilor de punere în aplicare a acestor orientări. Se justifică, așadar, faptul că, în acest context, exercitarea competențelor de executare este reglementată mai strict decât unele domenii mult mai tehnice și că, în consecință, marja de acțiune a Comisiei este mai puțin extinsă [33].

32. Pentru aceste motive, considerăm că trimiterea pe care Consiliul o face la jurisprudența Curții, menționată anterior, și la amploarea competențelor de executare pe care aceasta ar recunoaște-o Comisiei, în cazul în speță, trebuie să fie considerată cu foarte multă prudență.

b) Cu privire la obiectul și la domeniul de aplicare al competențelor de executare prevăzute la articolul 12 alineatul (5) din CFS

33. În această privință, trebuie subliniat, în primul rând, că versiunea italiană a articolului 12 alineatul (5) din CFS menționează posibilitatea de a adopta „misure di sorveglianza supplementari” [măsuri suplimentare de supraveghere], în timp ce alte versiuni lingvistice prezintă o formulare care se referă mai precis la măsuri suplimentare care reglementează exercitarea supravegherii [34].

34. În aceste condiții, indiferent de modul de redactare a dispoziției menționate, s-ar părea că *obiectul* delegării prevăzute de aceasta trebuie interpretat efectiv în sensul că se referă la modalitățile practice de punere în aplicare a supravegherii. În acest sens militează atât preambulul CFS [35], cât și cel al Regulamentului nr. 296/2008 [36] – care a modificat articolul 12 alineatul (5) din CFS introducând menționarea procedurii de reglementare cu control –, precum și lucrările pregătitoare ale CFS [37]. În opinia noastră, de altfel, există un acord substanțial între Parlamentul European și Consiliu asupra acestui aspect.

35. Poziția lor diferă, în schimb, în ceea ce privește posibilitatea de a califica măsurile cuprinse în decizia atacată drept simple „norme practice” și, în plus, mai general, în ceea ce privește marja de acțiune conferită Comisiei, și anume *domeniul de aplicare* al delegării. Parlamentul European consideră, în esență, că articolul 12 alineatul (5) autorizează numai adoptarea unor măsuri cu caracter în esență tehnic. Consiliul subliniază, în schimb, că legiuitorul a ales să nu precizeze conținutul și natura normelor care trebuie adoptate, acordând astfel Comisiei puteri largi de executare.

33 — Evenimentele legate de procesul legislativ al CFS sunt o confirmare a celor afirmate. În propunerea de regulament, Comisia, bazându-se pe distincția dintre „principiile de bază în materie de control al frontierelor externe” și „normele practice de punere în aplicare a unui astfel de control”, inclusiv procedurile de control specifice pentru diferitele tipuri de frontiere (terestre, aeriene și maritime), a sugerat ca normele existente, descrise ca „norme practice” și incluse în anexele la CFS, să poată fi modificate în viitor, printr-o procedură de comitologie [a se vedea COM(2004) 391 final]. Această propunere a fost respinsă, în mare măsură, în etapa adoptării CFS, care prevede că doar o parte a anexelor pot fi modificate pe baza procedurii de reglementare cu control; printre acestea nu figurează anexele VI și VII, care conțin „Dispoziții speciale referitoare la diferitele tipuri de frontiere și mijloacele de transport utilizate pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre” și, respectiv, „Dispoziții speciale pentru anumite categorii de persoane”, pe lângă anexa V privind „Proceduri privind refuzul intrării la frontieră”.

34 — A se vedea, de exemplu, versiunile engleză „additional measures governing surveillance”, franceză „mesures supplémentaires applicables à la surveillance”, germană „zusätzlichen Überwachungsmodalitäten”, spaniolă „medidas adicionales relativas a la vigilancia”, română „măsuri suplimentare care reglementează supravegherea”, portugheză „medidas adicionais relativas à vigilância”.

35 — Considerentul (17).

36 — Considerentul (4).

37 — A se vedea în special propunerea de regulament a Comisiei menționată la nota de subsol 33.

36. În opinia noastră, teza Parlamentului European interpretează domeniul de aplicare al delegării în cauză în termeni excesiv de restrictivi. Astfel, după cum a subliniat în mod corect Consiliul, atât utilizarea unei formulări generice, cât și alegerea unei proceduri de comitologie care permite adoptarea unor măsuri care modifică actul de bază, deși este însoțită de un control mai aprofundat cu privire la modalitățile de exercitare a competențelor de executare, sunt indicii ale intenției de a acorda o anumită marjă de acțiune Comisiei.

c) Cu privire la scopurile și la economia generală a legislației de bază

37. Consiliul subliniază că, în sistemul CFS, verificarea la frontiere constituie elementul esențial al politicii de control la frontierele externe și că, pentru acest motiv, legiuitorul, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 251 din Tratatul CE, ar fi decis să o reglementeze în mod exhaustiv, prevăzând că anumite modalități ale acesteia să nu poată fi adoptate sau modificate decât prin procedura de reglementare cu control. Dimpotrivă, în ceea ce privește supravegherea frontierelor, legiuitorul s-ar fi limitat doar să prevadă obiectivele acesteia și modalitățile de bază, acordând Comisiei o marjă largă de acțiune în adoptarea măsurilor suplimentare.

38. Diferite elemente ne determină să nu împărtășim punctul de vedere exprimat de Consiliu.

39. În primul rând, din propunerea de regulament a Comisiei reiese în special că sistemul CFS se datorează în mare parte faptului că în acesta sunt cuprinse norme adoptate deja în cadrul unor instrumente juridice diferite, precum, îndeosebi, Convenția Schengen [38] și Manualul comun pentru frontierele externe [39]. Aceste instrumente prevedeau deja o reglementare detaliată a verificărilor la frontiere și stabileau unele modalități de aplicare a acestora. Ansamblul acestei legislații a fost inclus, în parte, în CFS și, în parte, în anexele sale.

40. În al doilea rând, teza potrivit căreia, în economia CFS, supravegherea are un rol oarecum auxiliar sau secundar față de verificările la frontiere nu pare să fie confirmată în preambulul CFS. În special, în considerentul (8), după ce s-a precizat că controlul la frontiere cuprinde nu numai verificările persoanelor la punctele de trecere a frontierei și supravegherea între respectivele puncte de trecere, se consideră că „trebuie să se stabilească condițiile, criteriile și normele detaliate care reglementează atât verificările la punctele de trecere a frontierei, cât și supravegherea”. Considerentul (17), care privește atribuirea competențelor de executare Comisiei, nu face nicio distincție între verificări și supraveghere, ci se referă, în general, la faptul că „ar trebui să se prevadă o procedură care să permită Comisiei să adapteze anumite norme practice de control la frontiere”.

41. În sfârșit, din documentele care au precedat și au pregătit adoptarea CFS, precum și, în general, din diferite alte instrumente ale politicii de control al frontierelor, în primul rând Regulamentul Frontex, pe care îl vom prezenta mai pe larg în continuare, reiese că supravegherea este una dintre componentele esențiale ale acestei politici [40]. Același articol 77 alineatul (1) litera (b) TFUE prevede că Uniunea „dezvoltă o politică care urmărește să asigure controlul persoanelor și supravegherea eficace la trecerea frontierelor externe”, atribuind o valoare egală ambelor aspecte ale acestei politici.

38 — Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 dintre guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990. Textul integral al acestei Convenții este publicat în JO L 239 din 22 septembrie 2000, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183.

39 — Decizia Comitetului executiv Schengen care a adoptat acest manual a fost publicată în JO L 239 din 22 septembrie 2000, p. 317.

40 — A se vedea, *inter alia*, comunicarea Comisiei „Către o gestionare integrată a frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene”, inclusă în „Planul de gestionare a frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene”, aprobat de Consiliu la 13 iunie 2002 și adoptat de Consiliul European de la Sevilla din 21 și 22 iunie 2002, precum și de Consiliul European de la Salonic din 19 și 20 iunie 2003.

42. Acestea fiind spuse, considerăm că trebuie respins și argumentul, apărat cu fermitate în ședință de către agentul Consiliului, potrivit căruia, în lumina economiei generale a CFS și a marjei de acțiune de care beneficiază Comisia, aceasta din urmă ar fi autorizată, în exercitarea competențelor sale de executare, să adopte toate măsurile considerate adecvate și utile pentru a urmări obiectivele atribuite supravegherii frontierelor prin CFS, iar nu contrare dispozițiilor acestuia.

43. Un astfel de argument se bazează pe premisa că, întrucât urmăresc să reglementeze unele norme practice de aplicare a supravegherii, măsurile adoptate în temeiul articolului 12 alineatul (5) din CFS nu privesc, aproape prin definiție, elementele esențiale ale legislației de bază, acestea fiind rezervate legiuitorului.

44. Pentru motivele pe care le-am expus deja în parte la punctul 38, nu suntem de acord cu o astfel de premisă. Este suficient să adăugăm că realizarea practică a obiectivului de prevenire a trecerii neautorizate a frontierelor poate, în realitate, să implice alegeri care pot caracteriza profund politica imigrației dintr-un anumit sistem juridic. Ne gândim, de exemplu, la domeniul de aplicare al puterilor acordate polițiștilor de frontieră, la autorizația de a folosi forța, la luarea sau neluarea în considerare a situației individuale a persoanelor care încearcă sau se suspectează că încearcă să treacă ilegal frontiera, la natura măsurilor care trebuie luate împotriva lor după ce au fost oprite, la modalitățile îndepărtării acestora și, în general, la cerința ca ansamblul măsurilor de combatere a imigrației ilegale să fie în conformitate cu dispozițiile privind drepturile omului [41].

45. Spre deosebire de Consiliu, nu considerăm, așadar, că limitele competențelor de executare prevăzute la articolul 12 alineatul (5) din CFS pot fi identificate numai pe baza obiectivelor generale ale supravegherii stabilite în această dispoziție.

46. În lumina ansamblului considerațiilor de mai sus, trebuie să examinăm acum obiecțiile formulate de Parlamentul European.

3. Cu privire la primul motiv, potrivit căruia decizia atacată introduce noi elemente esențiale în CFS

a) Argumentele părților

47. În primul rând, Parlamentul European susține că punctul 2.4 din partea I din anexa la decizia atacată, în privința interceptării, prevede adoptarea unor măsuri care depășesc ceea ce este autorizat la articolul 12 din CFS în ceea ce privește activitățile de supraveghere și acordă polițiștilor de frontieră puteri deosebit de mari în acest domeniu, care implică exercitarea unei marje de apreciere largi. De exemplu, Parlamentul European menționează că este posibilă „sechestrarea navei și arestarea persoanelor aflate la bord” sau „conducerea navei sau a persoanele aflate la bord către o țară terță sau predarea navei și a persoanelor aflate la bord autorităților unei țări terțe” [punctul 2.4 literele (d) și (f)]. Potrivit Parlamentului European, articolul 12 alineatul (5) din CFS autorizează numai adoptarea unor măsuri cu caracter tehnic sau practic, astfel cum reiese în mod special din considerentul (17) al CFS și din preambulul la Regulamentul nr. 296/2008.

48. În replică, Parlamentul European precizează că normele privind interceptarea cuprinse în decizia atacată depășesc atât sfera materială, cât și geografică a noțiunii „supraveghere a frontierei”, astfel cum este definită la articolul 2 punctul (11) din CFS. În special, referindu-se la definiția noțiunii „frontiere maritime externe” din Decizia 574/2007 [42], Parlamentul European subliniază că CFS nu autorizează adoptarea unor măsuri de supraveghere care să se aplice în largul mării.

41 — A se vedea Hotărârea Marii Camere a CEDO din 23 februarie 2012, cererea nr. 27765/09, Hirsi și alții împotriva Italiei.

42 — Decizia nr. 574/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 mai 2007, de instituire a Fondului pentru frontierele externe pentru perioada 2007-2013, ca parte a Programului general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii” (JO L 144, p. 22).

49. În al doilea rând, Parlamentul European susține că, de asemenea, dispozițiile din partea a II-a din anexă, referitoare la situațiile de căutare și salvare, se situează în afara domeniului de aplicare a activităților de supraveghere, astfel cum este definit la articolul 12 din CFS. În plus, aceste dispoziții ar crea noi obligații sau noi norme în dreptul Uniunii, care nu pot fi definite drept „elemente neesențiale", în sensul articolului 2 alineatul (2) din Decizia privind comitologia. În această privință, Parlamentul European menționează obligația unităților participante de „acordare de asistență oricărei nave sau persoane aflate în dificultate pe mare" (punctul 1.1) și norma potrivit căreia trebuie să fie favorizată debarcarea în țara terță din care a plecat nava care transportă persoanele în cauză (punctul 2.1, al doilea paragraf). În plus, Parlamentul European subliniază că, spre deosebire de ceea ce pare să rezulte din titlul părții a II-a din anexă, orientările stabilite în aceasta nu pot fi considerate fără caracter obligatoriu, întrucât, în temeiul articolului 1 a doua teză din decizia atacată, aceste orientări „constituie parte a planului operativ elaborat pentru fiecare operațiune coordonată de agenție".

50. Consiliul răspunde că punctul 2.4 din partea I din anexa la decizia atacată enumeră măsuri care pot fi adoptate în cursul operațiunilor de supraveghere sau care sunt, în orice caz, conforme convențiilor internaționale. Astfel de măsuri nu ar fi contrare obiectivelor de supraveghere definite la articolul 12 din CFS. În ceea ce privește afirmația Parlamentului European conținută în replică, potrivit căreia normele privind interceptarea excedează domeniului de aplicare material și geografic al noțiunii de supraveghere, Consiliul invocă pe cale de excepție, în primul rând, inadmisibilitatea acesteia, întrucât a fost formulată tardiv. Aceste argumente ar fi, în plus, neîntemeiate. În primul rând, definiția noțiunii „frontiere maritime externe" din Decizia 574/2007, la care se referă Parlamentul European, nu ar fi aplicabilă în contextul CFS. În al doilea rând, în lipsa unei definiții exprese, ar trebui să se considere că supravegherea frontierelor maritime se extinde și la operațiunile efectuate în largul mării, întrucât numai o astfel de interpretare, compatibilă, de altfel, cu dispozițiile de drept internațional aplicabile, și anume Protocolul de la Palermo [43], ar permite să se asigure efectul util al articolului 12 din CFS. De asemenea, Parlamentul European nu ar fi oferit suficiente motive pentru a considera că activitățile de supraveghere în largul mării nu intră în domeniul de aplicare material al noțiunii de supraveghere prevăzut la articolul 12 din CFS.

51. În ceea ce privește liniile directoare cuprinse în partea a II-a din anexă, Consiliul subliniază, în primul rând, caracterul neobligatoriu, care s-ar deduce în mod clar din textul acestora și din decizia atacată în ansamblul său. Referitor la domeniul lor de aplicare, acesta subliniază că obligațiile statelor membre în materie de căutare și salvare sunt reglementate prin convenții internaționale. Liniile directoare în discuție ar asigura o interpretare coerentă a dispozițiilor acestor convenții, aplicabilă în cazul în care necesitatea de a acorda asistență unei ambarcațiuni în dificultate, activitate care, astfel cum Consiliul recunoaște, nu poate fi calificată drept supraveghere, în sens strict, apare în cursul unei operațiuni de supraveghere coordonată de agenție. Totuși, statele membre ar fi libere să nu urmeze o astfel de interpretare și să includă măsuri diferite în planul operativ stabilit în acord cu agenția.

52. Comisia consideră că puterea de a completa un act, prin adăugarea unor noi elemente neesențiale, implică autorizația de a stabili obligații suplimentare și de a reglementa activități noi, în măsura în care acestea din urmă sunt necesare sau utile pentru punerea în aplicare a actului de bază și nu sunt contrare acestuia.

53. Potrivit Comisiei, decizia atacată este necesară sau cel puțin utilă pentru realizarea obiectivului de a împiedica trecerea neautorizată a frontierei, prevăzut la articolul 2 punctul 11 și la articolul 12 din CFS. Acesta ar fi scopul dispozițiilor deciziei atacate în ceea ce privește patrularea în largul mării. În plus, Comisia subliniază că nicio dispoziție a CFS nu exclude aplicarea acestuia din urmă operațiunilor de supraveghere în apele internaționale. De altfel, anexa VI la CFS, care autorizează verificările la frontiere în portul unui stat terț sau în trecere, ar confirma faptul că domeniul de aplicare geografic al CFS se extinde și la activități desfășurate în afara teritoriului statelor membre, cu condiția ca acestea să

43 — Protocolul adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale pentru combaterea traficului ilegal de migranți pe uscat, pe mare și pe cale aeriană, semnat în cursul Conferinței de la Palermo din 12-15 decembrie 2000.

intre în domeniul de aplicare material al acestui act, de exemplu în noțiunea de supraveghere. În acest sens, Comisia consideră că Parlamentul European adoptă o interpretare excesiv de restrictivă a „noțiunii de supraveghere". Potrivit Comisiei, interceptarea se încadrează în noțiunea de supraveghere atunci când are drept obiect ambarcațiuni suspectate de intenția de a intra pe teritoriul Uniunii, sustrăgându-se controalelor la frontieră. Supravegherea nu s-ar limita, așadar, doar la o activitate pasivă, astfel cum ar atesta, de altfel, articolul 12 alineatul (4) din CFS, care autorizează „reținerea persoanelor". De asemenea, Comisia consideră că activitățile de căutare și salvare efectuate în timpul operațiunilor de supraveghere se încadrează în noțiunea de supraveghere. În această privință, ea subliniază că, adeseori, însăși operațiunea de supraveghere provoacă operațiunile de căutare și salvare, atunci când, după interceptare, ambarcațiunea este scufundată în mod intenționat.

b) Analiza

54. În primul rând, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate ridicată de Consiliu împotriva afirmației, cuprinsă în replică, potrivit căreia normele privind interceptarea excedează domeniului de aplicare materială și geografică a noțiunii de supraveghere. Spre deosebire de ceea ce susține Consiliul acesta este, în fapt, un argument care extinde, dezvoltându-le, motivele expuse deja în cererea de introducere a acțiunii, iar nu un motiv nou invocat tardiv. Amintim, de asemenea, că motivele de necompetență, întrucât sunt motive de ordine publică, pot fi ridicate din oficiu [44].

55. Pe fond, trebuie să se examineze dacă, astfel cum susține Parlamentul European, prin decizia atacată, Consiliul a depășit competențele de executare prevăzute la articolul 12 alineatul (5) din CFS, reglementând elemente esențiale ale legislației de bază. În special, Parlamentul European susține, în primul rând, că decizia atacată prevede măsuri care nu intră în domeniul de aplicare materială a noțiunii de supraveghere în sensul CFS.

56. „Supravegherea frontierelor" este definită, la articolul 2 punctul 11 din CFS, drept „supravegherea frontierelor dintre punctele de trecere a frontierei și supravegherea punctelor de trecere a frontierei în afara orarului de funcționare stabilit, în vederea împiedicării persoanelor să se sustragă de la verificările la frontiere". Articolul 12 alineatul (1) din CFS precizează că „supravegherea frontierelor are ca obiect principal prevenirea trecerii neautorizate a frontierei, combaterea criminalității transfrontaliere și luarea de măsuri împotriva persoanelor care au trecut ilegal frontiera".

57. Astfel cum au subliniat în mod corect Consiliul și Comisia, supravegherea este definită în CFS, în principal, prin obiectivele sale. În temeiul acestei definiții, se conturează o noțiune deosebit de largă, care poate să includă orice măsură destinată atât să evite, cât și să prevină sustragerea de la verificările la frontiere. Pe de altă parte, pentru ca măsurile de supraveghere să fie eficiente, în conformitate cu articolul 77 alineatul (1) litera (b) TFUE, acestea trebuie să fie adaptate atât tipului de frontieră în cauză, cât și riscului concret al imigrației ilegale, care variază în funcție de mai mulți factori (geografici, economici, geopolitici, climatici etc.). Rezultă că noțiunea de supraveghere trebuie să fie interpretată în sens dinamic și flexibil, iar gama de măsuri care pot fi necesare pentru a urmări obiectivele prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din CFS este extrem de amplă și variabilă.

58. Parlamentul European susține de asemenea că CFS prevede o supraveghere în esență pasivă. Această teză nu este totuși confirmată în textul articolului 12 din CFS, care, enumerând printre obiectivele supravegherii adoptarea unor măsuri împotriva persoanelor care au intrat ilegal pe teritoriul Uniunii, autorizează intervenții care depășesc simpla activitate de monitorizare a frontierelor [45]. Același lucru este valabil pentru măsurile cu caracter preventiv sau disuasiv, care nu par să aibă alte limite în afara faptului că sunt legate de un risc concret de sustragere de la controalele la frontiere.

44 — A se vedea, *inter alia*, Hotărârea din 13 iulie 2000, Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, Rec., p. I-5843, punctul 56).

45 — Cum ar fi, de exemplu, reținerea persoanelor, verificarea identității acestora, conducerea lor înapoi la punctul de frontieră etc. A se vedea în acest sens Manualul Schengen, citat la nota de subsol 39.

59. În temeiul celor menționate anterior, considerăm că cea mai mare parte a măsurilor de interceptare enumerate la punctul 2.4 din partea I din anexa la decizia atacată se încadrează în noțiunea de supraveghere, astfel cum a fost delimitată mai sus. Avem însă îndoieli cu privire la posibilitatea de a considera că în această noțiune se includ măsurile prevăzute la literele (d) și (f) ale acestui punct – care dau polițiștilor de frontieră autorizația pentru „sechestrarea navei interceptate și arestarea persoanelor aflate la bord", respectiv pentru „conducerea navei sau a persoanele aflate la bord către o țară terță sau predarea navei și a persoanelor aflate la bord autorităților unei țări terțe" –, precum și dispozițiile în materie de căutare, salvare și debarcare, incluse în partea a II-a din anexa la decizia atacată, chiar dacă aceste măsuri și dispoziții urmăresc să se finalizeze cu succes operațiunile de supraveghere sau să se abordeze situațiile apărute în cursul acestor operațiuni [46].

60. Totuși, nu este necesar să se adopte o poziție definitivă cu privire la acest aspect. Astfel, după cum rezultă din considerațiile dezvoltate anterior, chiar dacă s-ar reține că decizia atacată prevede modalități practice de exercitare a supravegherii în limitele în care această noțiune este definită în sensul CFS, acest lucru nu ar exclude că decizia atacată, astfel cum susține Parlamentul European, reglementează elemente esențiale ale legislației de bază.

61. Având în vedere atât domeniul în care se încadrează reglementarea în discuție, cât și obiectivele și economia generală a CFS, în care supravegherea figurează ca o componentă fundamentală a politicii de control la frontiere, și în pofida marjei de acțiune lăsată Comisiei prin articolul 12 alineatul (5), considerăm că măsurile ferme, precum cele enumerate la punctul 2.4 din partea I din anexa la decizia atacată, în special cele care figurează la literele (b), (d), (f) și (g), precum și dispozițiile privind debarcarea, cuprinse în partea a II-a din această anexă, reglementează elemente esențiale ale supravegherii frontierelor maritime externe. Aceste măsuri implică opțiuni care pot afecta libertățile individuale ale persoanelor și drepturile lor fundamentale (de exemplu percheziții, reținere, sechestrarea navei etc.), posibilitatea acestor persoane de a invoca și de a obține în Uniune protecția de care au dreptul să beneficieze, eventual, în temeiul dreptului internațional (este cazul normelor privind debarcarea, în lipsa unor indicații precise cu privire la modul în care autoritățile trebuie să țină cont de situația individuală a persoanelor de la bordul ambarcațiunii interceptate) [47], precum și relațiile Uniunii sau ale statelor membre participante la operațiunea de supraveghere cu statele terțe implicate în această operațiune.

62. În opinia noastră, este necesar un raționament similar în ceea ce privește dispozițiile din decizia atacată care urmăresc reglementarea interceptării ambarcațiunilor în largul mării. Astfel, pe de o parte, aceste dispoziții autorizează în mod expres adoptarea măsurilor menționate la punctul precedent în apele internaționale, o opțiune care, în contextul descris anterior, are un caracter esențial, indiferent de temeinicia tezei Parlamentului European potrivit căreia domeniul de aplicare geografic al CFS, în ceea ce privește frontierele maritime, este restrâns la limita externă a apelor teritoriale ale statelor membre sau a zonei contigue și nu se extinde la largul mării [48]. Pe de altă parte, aceste dispoziții, care urmăresc garantarea aplicării uniforme a legislației internaționale relevante în

46 — Cu titlu incidental, subliniem că, spre deosebire de cele afirmate de Consiliu în cadrul ședinței, faptul că aceste măsuri și dispoziții nu sunt incluse în noțiunea de supraveghere în sensul CFS nu presupune că acestea nu pot fi reglementate la nivelul dreptului Uniunii. Astfel, nimic nu îl împiedică pe legiuitor să adopte o noțiune de supraveghere a frontierelor mai largă decât cea din CFS, subliniind eventual obiectivul unei supravegheri „eficiente", care figurează la articolul 77 alineatul (1) litera (b) TFUE. În plus, articolul 79 alineatul (1) și alineatul (2) litera (c) furnizează un temei juridic suplimentar pentru adoptarea unor măsuri care să asigure gestionarea eficientă a fluxurilor migratorii.

47 — Chiar dacă, în ansamblu, decizia atacată are meritul de a face desfășurarea operațiunilor de supraveghere mai conformă cu drepturile omului și cu regimul de protecție a refugiaților.

48 — Principiul care se aplică în largul mării este cel al libertății navigației și al jurisdicției exclusive a statului membru sub al cărui pavilion se află ambarcațiunea. Rezultă, astfel cum subliniază Comisia într-un studiu din 2007 privind instrumentele de drept internațional împotriva imigrației ilegale pe mare, că, „en principe, à part le droit de rapprocher le bateau aux fins de vérification de l'identité et de la nationalité, aucun État ne peut exercer de pouvoirs de puissance publique (tels que la visite, l'arraisonnement, la perquisition, y compris par l'examen des documents, la conduite à un port, l'arrestation ou la saisie) sur un navire naviguant en haute mer sous un pavillon étranger, même si ce navire transporte des immigrants illégaux vers les côtes de cet État et tant qu'il n'aurait pas pénétré dans la zone contiguë de celui-ci" [SEC(2007) 691, punctul 4.3.1.2].

cadrul operațiunilor de supraveghere a frontierelor maritime [49], deși, astfel cum susțin cu fermitate Consiliul și Comisia, nu creează obligații pentru statele membre care participă la astfel de operațiuni și nici nu le acordă alte prerogative față de cele deduse din această legislație, totuși le obligă la o anumită interpretare a acestor obligații și prerogative, dând naștere, eventual, răspunderii lor internaționale [50].

63. Două constatări suplimentare militează în favoarea concluziei la care am ajuns mai sus.

64. În primul rând, unele dintre dispozițiile deciziei atacate vizează probleme care, pe lângă faptul că sunt sensibile, sunt și deosebit de controversate, cum ar fi, de exemplu, aplicabilitatea principiului nereturnării în apele internaționale [51] sau stabilirea locului în care trebuie să fie conduse persoanele salvate în temeiul sistemului introdus prin Convenția SAR [52]. Asupra acestor probleme, astfel cum reiese din propunerea de decizie prezentată de Comisie, există o divergență de opinii între statele membre [53].

65. În al doilea rând, dintr-o comparație cu reglementarea verificărilor la frontiere, cuprinsă în CFS, rezultă că stabilirea normelor practice de executare a acestor verificări, în ceea ce privește aspectele comparabile, *mutatis mutandis*, cu cele reglementate prin decizia atacată, a fost rezervată legiuitorului, deși în propunerea de regulament Comisia a exprimat o opinie diferită [54].

66. Având în vedere ansamblul dispozițiilor de mai sus, considerăm că decizia atacată reglementează elemente esențiale ale legislației de bază în sensul jurisprudenței prezentate la punctele 26-29 din prezentele concluzii.

67. Așadar, în opinia noastră, primul motiv al Parlamentului European trebuie să fie admis.

4. Cu privire la al doilea motiv, potrivit căruia decizia atacată modifică elemente esențiale ale CFS

68. În cadrul celui de al doilea motiv, Parlamentul European susține că, prevăzând că polițiștii de frontieră pot obliga ambarcațiunea interceptată să își modifice ruta pentru a se îndrepta către o altă destinație decât apele teritoriale și pentru a conduce nava sau persoanele de la bord într-o țară terță [punctul 2.4, literele (e) și (f) din partea I din anexă], decizia atacată modifică un element esențial al CFS, și anume principiul, prevăzut la articolul 13, potrivit căruia „intrarea nu poate fi refuzată decât printr-o decizie care să indice motivele precise ale refuzului”.

69. Teza Parlamentului European se bazează pe premisa că articolul 13, menționat, se aplică și supravegherii frontierelor. Acestei interpretări i se opun atât Consiliul, cât și Comisia, care consideră că obligația de a adopta o măsură motivată în temeiul acestei dispoziții există numai în cazul în care refuzul intrării pe teritoriul Uniunii se opune unei persoane care s-a prezentat în mod legal la punctele de trecere a frontierei, supunându-se verificărilor prevăzute de CFS.

49 — A se vedea preambulul deciziei atacate și propunerea de decizie a Comisiei COM(2009) 658 final.

50 — Aceasta în pofida faptului că preambulul deciziei atacate prevede în considerentul (6) că punerea în aplicare a deciziei nu aduce atingere obligațiilor care revin statelor membre în temeiul dreptului internațional relevant.

51 — Asupra acestui subiect, a se vedea Hotărârea Hirsi pronunțată de CEDO, citată anterior, și opinia concordantă a judecătorului Pinto de Albuquerque.

52 — Convenția internațională privind căutarea și salvarea pe mare, semnată la Hamburg la 27 aprilie 1979.

53 — De altfel, s-ar părea că decizia Comisiei de a acționa prin mecanismul comitetului în temeiul articolului 12 alineatul (5) din CFS, iar nu prin procedura legislativă ordinară, se datorează, în mare parte, tocmai diversificării pozițiilor și impasului pe care aceasta l-ar fi creat, astfel cum reiese de asemenea din scrisoarea comisarului Malmström anexată la replică. Aceste divergențe persistă în continuare. Dispozițiile deciziei atacate privind căutarea și salvarea, de exemplu, nu au fost aplicate în operațiunile Frontex lansate după intrarea în vigoare a deciziei atacate din cauza opoziției Maltei.

54 — A se vedea mai sus nota de subsol 33.

70. În opinia noastră, motivul Parlamentului European trebuie să fie respins fără a fi nevoie de o pronunțare pe fond asupra problemei delicate a domeniului de aplicare al articolului 13 din CFS, cu privire la care Curtea va trebui probabil să se pronunțe în viitor.

71. Astfel, după cum subliniază Consiliul, deși este adevărat că această dispoziție nu este menționată în mod expres în decizia atacată, nu poate fi exclusă totuși aplicarea sa în contextul operațiunilor de supraveghere reglementate prin aceasta. O astfel de aplicare poate crea eventual dificultăți de ordin practic, dar nu este imposibilă, inclusiv în situațiile menționate de Parlamentul European. În acest sens, subliniem, de altfel, că, în temeiul punctului 1.2 din partea I din anexa la decizia atacată, măsurile menționate la punctul 2.4 se adoptă în conformitate cu principiul internațional al nereturnării, chiar dacă interceptarea a avut loc în largul mării. Modul de punere în aplicare a acestor măsuri trebuie să permită, așadar, polițiștilor de frontieră să efectueze controalele necesare pentru a se asigura că acest principiu nu este încălcat [55].

72. În ceea ce privește argumentul, invocat de Parlamentul European în replică, potrivit căruia decizia atacată ar fi extins cel puțin domeniul de aplicare material și geografic al articolului 13, acesta devenind aplicabil în situații care nu au fost acoperite anterior de CFS, el se confundă cu argumentele invocate în susținerea primului motiv. În acest sens, facem trimitere, așadar, la considerațiile prezentate deja în cadrul examinării acestui motiv.

73. Având în vedere considerațiile menționate anterior, considerăm că al doilea motiv al Parlamentului European trebuie să fie respins ca neîntemeiat.

5. Cu privire la al treilea motiv, potrivit căruia decizia atacată modifică Regulamentul Frontex

a) Argumentele părților

74. În cadrul celui de al treilea motiv, Parlamentul European susține că decizia atacată depășește domeniul de aplicare al articolului 12 alineatul (5), care nu acordă Comisiei sau Consiliului puterea de a prevedea norme aplicabile operațiunilor coordonate de agenție, ale cărei sarcini și a cărei funcționare sunt reglementate prin Regulamentul Frontex. Decizia atacată ar avea, în schimb, drept unic obiectiv reglementarea operațiunilor sus-menționate, creând astfel obligații nu numai pentru statele membre, ci și pentru agenție. Cu titlu de exemplu, Parlamentul European subliniază că, în temeiul articolului 1 din decizia atacată, normele prevăzute în partea I din anexa la această decizie și orientările fără caracter obligatoriu din partea a II-a „constituie parte a planului operativ elaborat pentru fiecare operațiune coordonată de agenție”. Această dispoziție ar modifica articolul 8e alineatul (1) din Regulamentul Frontex, în temeiul căruia „[d]irectorul executiv [al agenției] și statul membru solicitant convin asupra unui plan operativ care prezintă în detaliu condițiile concrete pentru detașarea echipelor” [56]. În plus, aceasta ar impune introducerea în planul operativ a unor norme privind modalitatea de debarcare a persoanelor interceptate sau salvate și ar modifica în mod semnificativ rolul polițiștilor de frontieră participanți la operațiune. În replică, Parlamentul European adaugă că decizia atacată extinde domeniul de aplicare teritorial al Regulamentului Frontex, astfel cum este definit la articolul său 1a alineatul (1).

75. Consiliul și Comisia subliniază în primul rând că, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din CFS, operațiunile de supraveghere trebuie să fie efectuate de statele membre în strânsă cooperare între ele și că, astfel cum se precizează la alineatul (2) al aceluiași articol, această cooperare este coordonată de Agenția Frontex. Legătura cu Regulamentul Frontex ar fi, așadar, inevitabilă. Acestea exclud totuși că decizia atacată are drept efect modificarea acestui regulament. Acestea subliniază că includerea

55 — A se vedea în acest sens Hotărârea Hirsi a CEDO, citată anterior, punctul 201 și următoarele.

56 — În urma modificărilor ulterioare ale Regulamentului Frontex, articolul 8e se aplică în prezent doar intervențiilor rapide.

normelor cuprinse în decizia atacată, în plan operativ, nu implică o astfel de modificare, întrucât aceste norme, care stabilesc modalitățile de supraveghere, se pot încadra ușor în elementele planului enumerate la litera (c) sau (d) a articolului 8e din Regulamentul Frontex [57]. Comisia adaugă că decizia atacată se adresează doar statelor membre, care vor trebui, atunci când sunt chemate să stabilească un plan operativ cu agenția, să asigure că anexa la decizie este inclusă în acest plan. Decizia atacată nu ar avea, așadar, niciun impact asupra funcționării agenției. Dimpotrivă, mai curând Regulamentul Frontex ar determina extinderea obligației pe care decizia atacată o impune statelor membre. În sfârșit, Consiliul susține că, și în cazul în care s-ar constata că decizia atacată modifică dispozițiile articolelor 8e și 8g, prin adăugarea unor noi elemente neesențiale, această decizie nu ar fi, prin aceasta, nelegală, având în vedere caracterul complementar al CFS și al Regulamentului Frontex, ca instrumente juridice pentru punerea în aplicare a politicii de gestionare a frontierelor externe, prevăzută la articolul 77 TFUE.

b) Analiza

76. Trebuie, în primul rând, să se respingă argumentul, invocat în subsidiar de Consiliu, potrivit căruia decizia atacată nu ar fi nelegală, chiar dacă ar modifica Regulamentul Frontex. Astfel cum a afirmat în mod corect Parlamentul European, în exercitarea competențelor sale de executare, Comisia (sau Consiliul) nu este împuternicită să modifice un act legislativ, altul decât actul de bază, pentru simplul fapt că cele două instrumente juridice reglementează aspecte diferite ale aceleiași chestiuni și pot, în anumite privințe, să fie considerate complementare. Asupra acestui aspect este de acord și Comisia.

77. Așadar, trebuie să se analizeze dacă, astfel cum susține Parlamentul European, decizia atacată modifică Regulamentul Frontex sau are drept efect modificarea elementelor acestui regulament.

78. Între cele două acte există, fără îndoială, o legătură, astfel cum au subliniat în mod corect atât Consiliul, cât și Comisia. CFS și reglementarea adoptată în cadrul punerii în aplicare a acestuia se aplică și operațiunilor de supraveghere efectuate de Frontex, iar rolul agenției în coordonarea cooperării operative dintre statele membre în gestionarea frontierelor externe este recunoscut în mod expres la articolul 16 alineatul (2) din CFS.

79. Totuși, nici această dispoziție, nici altă dispoziție a CFS nu prevăd reguli și nu autorizează adoptarea unor măsuri care urmăresc reglementarea cooperării operative dintre statele membre în gestionarea frontierelor externe ale Comunității. Nici nu ar putea fi altfel, din moment ce articolul 66 CE, care a acordat Consiliului puterea de a adopta astfel de măsuri – și pe care se bazează Regulamentul Frontex –, nu figurează printre temeiurile juridice ale CFS [58]. În plus, CFS prevede obligația statelor membre de a nu interfera cu funcționarea Regulamentului Frontex. Atunci când le autorizează pe acestea din urmă să continue, în afara Frontex, cooperarea operativă cu alte state membre și/sau țări terțe la frontierele externe, în fapt, articolul 16 alineatul (3) primul paragraf din CFS pune drept condiție ca această cooperare să completeze acțiunea agenției, fără a aduce atingere, în mod expres, competențelor acesteia din urmă. În plus, în temeiul celui de al doilea paragraf al acestei dispoziții, „[s]tatele membre se abțin de la orice activitate care ar putea pune în pericol funcționarea agenției sau realizarea obiectivelor sale” [59].

57 — Literele (c) și (d) ale articolului 8e prevăd drept elemente care trebuie să fie definite în planul operativ, „zona de competență teritorială din statul membru solicitant, în care sunt detașate echipele” și, respectiv, „descrierea sarcinilor și a instrucțiunilor speciale pentru membrii echipelor”.

58 — Pe articolul 66 CE se întemeiază și Regulamentul (CE) nr. 863/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2007 de stabilire a unui mecanism de creare a echipelor de intervenție rapidă la frontieră și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului în ceea ce privește acest mecanism și de reglementare a sarcinilor și a competențelor agenților invitați (JO L 199, p. 30). Regulamentul (UE) nr. 1168/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului, de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operaționale la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (JO L 304, p. 1) este întemeiat pe articolul 74 TFUE, care a înlocuit articolul 66 CE, și pe articolul 77 alineatul (2) literele (b) și (d). În special, articolul 77 alineatul 2 litera (d) furnizează un temei juridic specific pentru a adopta „măsurile necesare pentru instituirea treptată a unui sistem integrat de gestionare a frontierelor externe”.

59 — Articolul 16 alineatele (2) și (3) din CFS reia aproape literal articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul Frontex.

80. Având în vedere cele menționate anterior, decizia atacată urmărește ca obiectiv principal să adopte „în contextul cooperării operative coordonate de agenție și în vederea consolidării în continuare a unei astfel de cooperări”, „norme suplimentare pentru supravegherea frontierelor maritime de către polițiștii de frontieră” [considerentele (2) și (11)] și prevede, la articolul 1, că această supraveghere „este reglementată de normele prevăzute în partea I din anexă”, prevăzând în acest scop că „aceste norme și orientări fără caracter obligatoriu, astfel cum sunt prezentate în partea II din anexă, constituie parte a planului operativ elaborat pentru fiecare operațiune coordonată de agenție” [60].

81. Este adevărat că, astfel cum subliniază în special Comisia, decizia atacată creează obligații numai pentru statele membre, nu și pentru agenție, și, în măsura în care planul operativ trebuie să fie convenit între aceasta din urmă și statul membru solicitant, în practică se poate întâmpla ca dispozițiile deciziei atacate să nu fie incluse în acesta [61].

82. Aceasta nu înseamnă totuși că articolul 1 din decizia atacată nu reduce în mod semnificativ marja de acțiune a statului membru solicitant și, în consecință, pe cea a agenției, interferând eventual, în mod semnificativ, cu funcționarea acesteia. Un exemplu al celor afirmate este dat de evenimentele legate de intervenția Frontex solicitată de Malta în martie 2011, în contextul crizei libiene. Cererea Maltei, printre altele, de a nu include în planul operativ liniile directoare cuprinse în partea a II-a din anexa la decizia atacată s-a lovit de opoziția mai multor state membre și a dus la negocieri îndelungate între agenție și guvernul maltez, împiedicând lansarea operațiunii [62].

83. Concret, anexa la decizia atacată în ansamblul său, inclusiv orientările fără caracter obligatoriu – a căror forță obligatorie, având în vedere modul de redactare a articolului 1, este dificil de contestat [63] –, este percepută ca făcând parte din măsurile comunitare referitoare la gestionarea frontierelor externe, pentru care, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul Frontex, agenția este obligată să asigure o aplicare simplificată și mult mai eficientă [64].

84. De altfel, orientările fără caracter obligatoriu cuprinse în partea a II-a din anexa la decizia atacată, referitoare la situațiile de căutare și salvare, reglementează aspecte ale operațiunii care nu se încadrează printre atribuțiile Frontex. Astfel cum a subliniat însăși Comisia în propunerea pe baza căreia a fost adoptată decizia atacată, Frontex nu este o agenție SAR [65] și „faptul că majoritatea operațiunilor maritime coordonate de aceasta se transformă în operațiuni de căutare și salvare [...] le exclude din domeniul de aplicare a coordonării Frontex” [66]. Un raționament similar se aplică în ceea ce privește normele referitoare la debarcare. Cu toate acestea, decizia atacată prevede că aceste orientări trebuie incluse în planul operativ.

85. Pe baza considerațiilor prezentate, apreciem că, reglementând unele aspecte ale cooperării operative dintre statele membre în gestionarea frontierelor externe ale Uniunii care intră în sfera de aplicare a Regulamentului Frontex și, în orice caz, prevăzând norme care interferează cu funcționarea agenției instituite prin acest regulament, decizia atacată depășește limitele competențelor de executare atribuite prin articolul 12 alineatul (5) din CFS.

60 — Subliniem de asemenea că, până la intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 1168/2011, definirea unui plan operativ nu a fost prevăzută pentru toate operațiunile coordonate de agenție, ci numai pentru intervențiile rapide, a căror reglementare a fost introdusă în Regulamentul Frontex prin Regulamentul nr. 863/2007, menționat anterior.

61 — Pentru operațiunea Hermes, lansată de Frontex la 20 februarie 2011 în Marea Mediterană centrală, se pare că au fost convenite norme speciale.

62 — Evenimentul poate fi revăzut consultând pagina de internet http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/03/maltese-conditions-for-hosting-frontex-mission-not-accepted-by-frontex/

63 — Caracterul obligatoriu al orientărilor este recunoscut și de Comisie în cadrul prezentei proceduri.

64 — A se vedea în acest sens scrisoarea comisarului Malmström către ministrul maltez de interne din 1 aprilie 2011, în cadrul cererii de asistență formulate de Malta, menționată anterior.

65 — A cărei instituire este prevăzută de Convenția SAR, citată la nota de subsol 52.

66 — COM(2009) 658 final.

86. Înainte de a încheia în ceea ce privește acest aspect, trebuie să subliniem că Regulamentul nr. 1168/2011 a modificat cadrul juridic căruia i se aplică considerațiile prezentate anterior [67]. Acest regulament, printre altele, a introdus la articolul 1 alineatul (2) o trimitere explicită la CFS, a adăugat la articolul 2 alineatul (1), care definește atribuțiile agenției, litera (d*a*), care prevede asistența agenției în „situații [care] pot implica urgențe umanitare și salvare pe mare”, și a prevăzut, la litera (j) a noului articol 3a și a articolului 8g, elementele care trebuie incluse în planul operativ în cazul operațiunilor pe mare, printre care figurează „trimiteri la legislația internațională și la dreptul Uniunii privind interceptarea, salvarea pe mare și debarcarea”.

87. Or, presupunând chiar că o astfel de modificare legislativă ar trebui să fie luată în considerare în cadrul prezentei proceduri, acest lucru nu afectează concluzia la care am ajuns mai sus. Astfel, și după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 1168/2011, măsurile care urmăresc definirea modalităților practice ale operațiunilor maritime coordonate de Frontex continuă să fie reglementate în concret prin trimitere la un act de punere în aplicare a unui instrument juridic diferit, și acesta fondat pe un temei juridic care nu ar fi permis, de la sine, adoptarea unor astfel de măsuri. Prevăzând aceste dispoziții, decizia atacată a depășit limitele competențelor de executare atribuite prin articolul 12 alineatul (5) din CFS.

88. În concluzie, considerăm că și cel de al treilea motiv al Parlamentului European trebuie să fie admis.

C – *Concluzii cu privire la acțiune*

89. Având în vedere considerațiile precedente, în opinia noastră, acțiunea trebuie să fie admisă, iar decizia atacată trebuie anulată.

IV — Cu privire la cererea Parlamentului European de a menține efectele deciziei atacate

90. Parlamentul European solicită Curții, în cazul în care dispune anularea deciziei atacate, să mențină efectele acesteia până la adoptarea unui nou act, în temeiul competențelor conferite de articolul 264 al doilea paragraf TFUE. Această dispoziție, în temeiul căreia „Curtea indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile”, a fost utilizată și pentru a menține temporar toate efectele unui astfel de act până la înlocuirea sa [68].

91. În speță, anularea pur și simplu a deciziei atacate ar lipsi Uniunea de un instrument juridic important care urmărește coordonarea acțiunii comune a statelor membre în gestionarea activității de supraveghere a frontierelor maritime ale Uniunii și pentru a face ca astfel de activități să fie mai conforme cu drepturile omului și cu regimul de protecție a refugiaților.

92. Pentru motivele menționate, considerăm că cererea Parlamentului European trebuie să fie admisă și că efectele deciziei atacate trebuie să fie menținute până la intrarea în vigoare a unui act adoptat în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

67 — Menționat la nota de subsol 58.

68 — A se vedea *inter alia* C-166/07 și C-402/05, punctul 373 și următoarele, în aplicarea articolului 231 al doilea paragraf CE, precum și C-295/90, punctul 22 și următoarele, referitor la articolul 174 alineatul (2) din Tratatul CEE.

V — Concluzie

93. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții:

— să respingă excepția Consiliului și să declare acțiunea admisibilă;

— să admită acțiunea pe fond și să anuleze decizia atacată;

— să declare că efectele acesteia sunt menținute până la intrarea în vigoare a unui act adoptat în conformitate cu procedura legislativă ordinară;

— să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată și să declare că Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.