ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

26 octobre 2010 *

Dans l'affaire C-482/08,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 35, paragraphe 6, UE, introduit le 6 novembre 2008,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par Mmes V. Jackson et I. Rao, en qualité d'agents, assistées de M. T. Ward, barrister,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J. Schutte et R. Szostak, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

soutenu par:

Royaume d'Espagne, représenté par M. J. M. Rodríguez Cárcamo, en qualité d'agent,

Commission européenne, représentée par MM. M. Wilderspin et B. D. Simon, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur) et A. Arabadjiev, présidents de chambre, MM. G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, Mme P. Lindh et M. T. von Danwitz, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: Mme R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 avril 2010,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 juin 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demande à la Cour, d'une part, d'annuler la décision 2008/633/JAI du Conseil, du 23 juin 2008, concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (JO L 218, p. 129), et, d'autre part, de maintenir les effets de cette décision, sauf dans la mesure où elle exclut la participation dudit État membre à son application.

Le cadre juridique

Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

2 Aux termes de l'article 1er du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité UE et au traité CE par le traité d'Amsterdam (ci-après le «protocole de Schengen»), treize États membres de l'Union européenne sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine relevant du champ d'application de l'acquis de Schengen, tel que défini à l'annexe dudit protocole.

3 Font partie de l'acquis de Schengen ainsi défini, notamment, l'accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen (Luxembourg) le 14 juin 1985 (JO 2000, L 239, p. 13, ci-après l'«accord de Schengen»), ainsi que la convention d'application de l'accord de Schengen, signée à Schengen le 19 juin 1990 (JO 2000, L 239, p. 19). Ces deux actes constituent ensemble les «accords de Schengen».

4 Aux termes de l'article 4 du protocole de Schengen:

«L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis.

Le Conseil statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1er et du représentant du gouvernement de l'État concerné.»

5 L'article 5, paragraphe 1, du protocole de Schengen dispose:

«Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

Dans ce cadre, si l'Irlande ou le Royaume-Uni ou les deux n'ont pas, dans un délai raisonnable, notifié par écrit au président du Conseil qu'ils souhaitent participer, l'autorisation visée à l'article 11 [CE] ou à l'article 40 [UE] est réputée avoir été accordée aux États membres visés à l'article 1er ainsi qu'à l'Irlande ou au Royaume-Uni si l'un ou l'autre souhaite participer aux domaines de coopération en question.»

La décision 1999/437/CE

6 Aux termes de l'article 1er de la décision 1999/437/CE du Conseil, du 17 mai 1999, relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176, p. 31):

«Les procédures établies dans l'accord du 18 mai 1999 conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de

Schengen […], seront appliquées aux propositions et aux initiatives visant la poursuite du développement des dispositions à l'égard desquelles une coopération renforcée à été autorisée par le protocole Schengen et qui relèvent de l'un des domaines suivants:

[…]

B. Les visas pour les séjours de courte durée, et notamment les règles en matière de visa uniforme, la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour les États concernés et de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, ainsi que les procédures et conditions de délivrance de visas uniformes, la coopération et la consultation entre les services compétents pour cette délivrance […]»

Les décisions 2000/365/CE et 2004/926/CE

7 L'article 1er de la décision 2000/365/CE du Conseil, du 29 mai 2000, relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 131, p. 43), énumère les articles de la convention d'application de l'accord de Schengen se rapportant aux dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni participe. Au nombre de celles-ci figurent, notamment, une partie de celles qui concernent le domaine de la coopération policière, figurant au titre III de cette convention, mais non celles visant la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes, y compris la politique commune en matière de visas, figurant au titre II de ladite convention.

8 En vertu de la décision 2004/926/CE du Conseil, du 22 décembre 2004, relative à la mise en œuvre de certaines parties de l'acquis de Schengen par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (JO L 395, p. 70), les dispositions de la décision 2000/365 ont été mises en œuvre au Royaume-Uni à compter du 1er janvier 2005.

La décision 2004/512/CE

9 La décision 2004/512/CE du Conseil, du 8 juin 2004, portant création du système d'information sur les visas (VIS) (JO L 213, p. 5), a mis en place le VIS en tant que système d'échange des données sur les visas entre les États membres.

Le règlement (CE) nº 767/2008

10 Aux termes du vingt-neuvième considérant du règlement (CE) nº 767/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008, concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) (JO L 218, p. 60, ci-après le «règlement VIS»):

«Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365 […] et à la décision ultérieure 2004/926 […]. Par conséquent, le

Royaume-Uni ne participe pas à son adoption et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.»

11 Aux termes de l'article 1er du règlement VIS, intitulé «Objet et champ d'application»:

«Le présent règlement définit l'objet et les fonctionnalités du système d'information sur les visas (VIS), établi par l'article 1er de la décision 2004/512/CE, ainsi que les responsabilités y afférentes. Il précise les conditions et les procédures d'échange de données entre les États membres sur les demandes de visas de court séjour et les décisions y relatives, y compris l'annulation, le retrait ou la prorogation du visa, en vue de faciliter l'examen de ces demandes et les décisions à leur sujet.»

12 Selon l'article 2 du règlement VIS:

«Le VIS a pour objet d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas, la coopération consulaire et la consultation des autorités consulaires centrales chargées des visas en facilitant l'échange de données entre les États membres sur les demandes de visas et les décisions y relatives, dans le but de:

a) faciliter la procédure de demande de visa;

b) éviter que les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande ne soient contournés;

c) faciliter la lutte contre la fraude;

d) faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et sur le territoire des États membres;

e) aider à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres;

f) faciliter l'application du règlement (CE) nº 343/2003 [du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 50, p. 1)];

g) contribuer à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'un des États membres.»

13 L'article 3 du règlement VIS, intitulé «Disponibilité des données aux fins de la prévention, de la détection et de l'investigation des infractions terroristes et autres infractions pénales graves», dispose:

«1. Les autorités désignées des États membres peuvent, dans des cas spécifiques et sur la base d'une demande motivée, présentée sous la forme écrite ou électronique, accéder aux données conservées dans le VIS, visées aux articles 9 à 14, s'il y a des motifs raisonnables de considérer que la consultation des données VIS contribuera substantiellement à la prévention à la détection ou à l'investigation d'infractions ter-

roristes et autres infractions pénales graves. Europol peut accéder au VIS dans les limites de son mandat et, le cas échéant, pour l'accomplissement de sa mission.

2. La consultation visée au paragraphe 1 s'effectue au moyen de points centraux d'accès, responsables du respect scrupuleux des conditions d'accès et des procédures établies par la décision 2008/633 […]»

La décision 2008/633

14 Les premier à cinquième considérants de la décision 2008/633, qui est l'acte attaqué dans le présent recours, sont libellés comme suit:

«(1) Aux termes de la décision 2004/512/CE […], le VIS a été conçu comme un système d'échange de données sur les visas entre les États membres. La mise en place du VIS représente une des grandes initiatives des politiques de l'Union européenne visant à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le VIS devrait avoir pour objectif d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas, tout en contribuant à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme dans un cadre clairement défini et contrôlé.

(2) Lors de sa session du 7 mars 2005, le Conseil a adopté des conclusions dans lesquelles il déclarait que, 'afin de remplir pleinement l'objectif d'amélioration de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme', un accès au VIS devait être garanti aux autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure 'dans le cadre de l'exercice de leurs compétences dans le domaine

de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière, y compris les actes ou menaces terroristes', 'dans le strict respect des règles relatives à la protection des données à caractère personne'.

(3) En matière de lutte contre le terrorisme et les autres formes graves de criminalité, il est essentiel que les services concernés disposent des informations les plus complètes et les plus récentes dans leurs domaines respectifs. Les services nationaux compétents des États membres ne sauraient s'acquitter de leurs missions sans détenir les informations nécessaires. Les informations contenues dans le VIS peuvent être nécessaires à la prévention du terrorisme et des formes graves de criminalité et à la lutte contre ces phénomènes et elles devraient donc pouvoir être consultées par les autorités désignées, dans les conditions définies dans la présente décision.

(4) En outre, le Conseil européen a souligné que, dans le cadre de la coopération entre les autorités des États membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontalières, Europol jouait un rôle clé de soutien dans la prévention de la criminalité, ainsi que pour l'analyse et les enquêtes criminelles à l'échelle de l'Union. Dès lors, Europol devrait également avoir accès aux données du VIS dans le cadre de sa mission et conformément à la convention du 26 juillet 1995 portant création d'un Office européen de police [JO C 316, p. 2].

(5) La présente décision complète le règlement [VIS], dans la mesure où elle fournit une base juridique dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne, autorisant les autorités désignées et Europol à avoir accès au VIS.»

15 Les treizième et quinzième considérants de cette décision sont ainsi libellés:

«(13) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE […]. Par conséquent, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de cet acte et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.

[…]

(15) Toutefois, conformément à la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne [JO L 386, p. 89], les informations contenues dans le VIS peuvent être communiquées au Royaume-Uni et à l'Irlande par les autorités compétentes des États membres dont les autorités désignées ont accès au VIS en vertu de la présente décision, et les informations tenues dans les registres nationaux relatifs aux visas du Royaume-Uni et de l'Irlande peuvent être transmises aux services répressifs compétents des autres États membres. Toute forme d'accès direct au VIS par les autorités centrales du Royaume-Uni et de l'Irlande nécessiterait, compte tenu de l'état actuel de la participation de ces pays à l'acquis de Schengen, la conclusion d'un accord entre la Communauté et ces États membres, qui pourrait devoir être complété par d'autres règles précisant les conditions et procédures régissant un tel accès.»

16 Selon le seizième considérant de la décision 2008/633, celle-ci constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces

États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er, B, de la décision 1999/437.

17 En vertu du dix-septième considérant de la décision 2008/633, celle-ci constitue un développement des dispositions de cet acquis au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, dont la signature a été approuvée par la décision 2004/849/CE du Conseil, du 25 octobre 2004 (JO L 368, p. 26), et qui relève du domaine visé à l'article 1er, B, de la décision 1999/437 en liaison avec l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2004/849.

18 Aux termes de l'article 1er de la décision 2008/633:

«La présente décision fixe les conditions dans lesquelles les autorités désignées des États membres et l'Office européen de police (Europol) peuvent avoir accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS), aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière.»

19 L'article 2 de cette décision, intitulé «Définitions», énonce à son paragraphe 1, sous e), que les autorités désignées au sens de ladite décision sont celles qui sont chargées de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi que des enquêtes en la matière, et qui sont désignées par les États membres en vertu de l'article 3 de la même décision.

20 L'article 3, paragraphes 3 et 5, de la décision 2008/633 dispose:

«3. Chaque État membre désigne le ou les points d'accès centraux par lesquels l'accès s'effectue […]

5. Au niveau national, chaque État membre tient une liste des unités opérationnelles qui, au sein des autorités désignées, sont autorisées à avoir accès au VIS par l'intermédiaire du ou des points d'accès centraux.»

21 Aux termes de l'article 4 de la décision 2008/633:

«1. Lorsque les conditions énoncées à l'article 5 sont remplies, les unités opérationnelles visées à l'article 3, paragraphe 5, présentent au ou aux points d'accès centraux visés à l'article 3, paragraphe 3, par écrit ou par voie électronique, une demande d'accès au VIS, qui est motivée. Lorsqu'ils reçoivent une demande d'accès, le ou les points d'accès centraux vérifient que les conditions d'accès visées à l'article 5 sont remplies. Si toutes les conditions d'accès sont remplies, le personnel dûment habilité du ou des points d'accès centraux traite la demande. Les données du VIS consultées sont communiquées aux unités opérationnelles visées à l'article 3, paragraphe 5, de telle sorte que la sécurité des données n'est pas compromise.

2. En cas d'urgence exceptionnelle, le ou les points d'accès centraux peuvent recevoir des demandes présentées par voie écrite, électronique ou orale. Dans ce cas, ils traitent immédiatement la demande et ne vérifient qu'ultérieurement si toutes les conditions énoncées à l'article 5 sont remplies, y compris s'il y a eu urgence exceptionnelle. Cette vérification ex post a lieu dans un délai raisonnable après le traitement de la demande.»

22 Selon l'article 5, paragraphe 1, de cette décision:

«L'accès au VIS en consultation est accordé aux autorités désignées, dans la limite de leurs pouvoirs et si les conditions suivantes sont réunies:

a) l'accès en consultation doit être nécessaire à la prévention, à la détection d'infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou aux enquêtes en la matière;

b) un cas spécifique doit rendre l'accès en consultation nécessaire;

c) s'il existe des motifs raisonnables de considérer que la consultation des données du VIS contribuera de manière significative à la prévention ou à la détection des infractions en question, ou aux enquêtes en la matière.»

23 L'article 7 de ladite décision détermine les conditions de l'accès d'Europol aux données du VIS.

Les faits à l'origine du litige

24 La Commission des Communautés européennes a présenté au Conseil, le 30 novembre 2005, une proposition de décision [COM(2005) 600 final] permettant l'accès aux données du VIS aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière.

25 Au cours des discussions devant le Conseil, l'Irlande et le Royaume-Uni ont déclaré qu'ils considéraient avoir le droit de participer à l'adoption et à l'application de la décision relative à l'accès aux données du VIS et plus précisément qu'ils estimaient que cette mesure ne saurait être qualifiée de mesure fondée sur l'acquis de Schengen. Ils ont déclaré également que, même si cette mesure devait être considérée comme telle, ils estimaient que la base juridique ne relevait pas du domaine de l'acquis de Schengen couvrant les visas de court séjour et que cela ne justifiait pas qu'ils soient exclus de ladite mesure. Ils ont déclaré que, en conséquence, ils devaient se voir accorder un accès direct et intégral au VIS.

26 Le 23 juin 2008, le Conseil a adopté la décision 2008/633 sans que le Royaume-Uni ait été admis à participer à cette adoption.

27 Estimant que cette exclusion constituait une violation des formes substantielles et/ou une violation du traité UE, au sens de l'article 35, paragraphe 6, UE, le Royaume-Uni a introduit le présent recours.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

28 Le Royaume-Uni demande à la Cour:

— d'annuler la décision 2008/633;

— de maintenir les effets de cette décision, sauf dans la mesure où elle exclut la participation dudit État membre à son application, et

— de condamner le Conseil aux dépens.

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

30 Par ordonnances du président de la Cour des 16 avril et 14 juillet 2009, la Commission et le Royaume d'Espagne ont été, respectivement, admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

Sur le recours

Argumentation des parties

31 Pour demander l'annulation de la décision 2008/633, le Royaume-Uni soutient qu'elle constitue non pas un développement de dispositions de l'acquis de Schengen auquel il ne participe pas, c'est-à-dire un développement de la politique commune en matière de visas, mais une mesure de coopération policière, comme le révèle d'ailleurs le choix, fait par le Conseil, de la base juridique, à savoir les articles 30, paragraphe 1, sous b), UE et 34, paragraphe 2, sous c), UE. Il relève ainsi que, dans sa proposition initiale, la Commission avait considéré que le projet de décision ne relevait pas de la

politique commune en matière de visas mais avait d'autres fins, et qu'elle avait donc prévu la participation de l'Irlande et du Royaume-Uni à l'élaboration de cette décision.

32 Le Royaume-Uni fait valoir que, dans la décision 2008/633, ne sont pas identifiées les dispositions de l'acquis de Schengen qu'elle serait censée développer. Ni l'objectif ni le contenu de cette décision, auxquels il conviendrait de se référer conformément à la jurisprudence de la Cour, pour qualifier un acte de proposition ou d'initiative fondée sur l'acquis de Schengen au sens de l'article 5, paragraphe 1, du protocole de Schengen, ne démontreraient que ladite décision pourrait être qualifiée de développement des dispositions de cet acquis relatives à la politique commune en matière de visas. En effet, il ressortirait de son article 1er que son objectif vise à fixer les conditions dans lesquelles les autorités désignées et Europol peuvent accéder en consultation au VIS aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, ce qui n'aurait aucun rapport avec la politique commune en matière de visas. Il ressortirait en particulier de ses deuxième et troisième considérants, ainsi que de ses articles 5, paragraphe 1, sous a), et 7, que la décision 2008/633 vise à contribuer à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme, par le partage, avec les autorités répressives et Europol, d'informations introduites dans le VIS par les autorités chargées des visas. Par ailleurs, quant à son contenu, ladite décision concernerait la procédure d'accès au VIS et ne se rapporterait aucunement à la politique commune en matière de visas.

33 Selon le Royaume-Uni, si le règlement VIS et la décision 2008/633 peuvent être complémentaires, ils sont juridiquement distincts et chacun d'eux doit être apprécié séparément au regard des critères dégagés par la jurisprudence de la Cour pour savoir s'il s'agit d'un acte fondé sur l'acquis de Schengen. L'application de ces critères servirait en soi à assurer la cohérence de l'acquis de Schengen. Si la décision 2008/633 vise à compléter le règlement VIS, il ne saurait pour autant être présumé que cette décision serait un acte fondé sur l'acquis de Schengen.

34 En outre, la base juridique de la décision 2008/633 serait constituée par des dispositions relevant du titre VI du traité UE, qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette décision ne saurait donc constituer en même temps un développement de la politique commune en matière de visas relevant du titre IV du traité CE. Si tel était cependant le cas, il conviendrait d'annuler alors ladite décision en raison du caractère erroné de ses bases juridiques.

35 Enfin, le Royaume-Uni tient à préciser qu'il n'existe aucune difficulté pratique ou juridique à une participation partielle de sa part au VIS, que son accès aux données du VIS aux fins prévues par la décision 2008/633 ne constitue pas plus une menace pour la cohérence du système que l'accès dont bénéficie Europol et que, par son recours, il ne cherche nullement à s'opposer à la participation de la République d'Islande, du Royaume de Norvège et de la Confédération suisse à la décision concernant l'accès au VIS par les autorités policières.

36 Le Conseil soutient que c'est à juste titre qu'il a qualifié la décision 2008/633 de développement d'un domaine de l'acquis de Schengen, qui est décrit dans des termes relativement larges à l'article 1er, B, de la décision 1999/437, ce qui ne préjuge pas en soi de la question de savoir si la base juridique appropriée pour son adoption se trouve au titre IV du traité CE ou au titre VI du traité UE.

37 En effet, il ressortirait tant des premier, troisième et cinquième considérants que de l'article 1er de la décision 2008/633 que celle-ci a pour but de compléter le règlement VIS en définissant les conditions dans lesquelles, aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, les autorités désignées peuvent avoir accès aux données préalablement saisies et déjà stockées dans le VIS par les autorités compétentes en matière de visas. Quant au contenu de ladite décision, les dispositions de celle-ci exigeraient des États membres qu'ils désignent les autorités qui auront accès au VIS, ainsi que des points centraux par lesquels s'effectuent les consultations du VIS. Elles

définiraient les procédures applicables ainsi que les conditions à remplir pour que cette consultation soit autorisée.

38 Le Conseil fait donc valoir que la base juridique qui correspond à ce but et à ce contenu est l'article 30, paragraphe 1, sous b), UE puisque la décision 2008/633 concerne le traitement et l'analyse, par les autorités désignées, des informations figurant dans le VIS, sans porter toutefois sur l'échange, la collecte ou le stockage de données. Elle ne traiterait ni des procédures ni des conditions relatives à la délivrance des visas régies par le titre IV du traité CE, ni de la coopération entre les services compétents visés à ce titre et ne pourrait donc relever des dispositions de l'article 62, paragraphe 2, sous b), ii), CE, ni de celles de l'article 66 CE. Il n'y aurait ainsi pas violation de l'article 47 UE. L'approche retenue en l'espèce serait aussi conforme à la pratique habituelle.

39 S'agissant de la qualification de la décision 2008/633 comme constituant un développement de l'acquis de Schengen dans le domaine des visas, le Conseil souligne l'importance du lien qui existe entre cette décision et le règlement VIS, qui a mis en place un système intégré unique contenant des données d'une seule sorte, qui a pour but la mise en œuvre cohérente de la politique de l'Union en matière de visas et qui désigne un utilisateur principal, à savoir les autorités compétentes en matière de visas et de contrôles aux frontières des États membres participant à cette politique. Si ce système comporte des objectifs secondaires tels que celui de contribuer à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'un des États membres, le règlement VIS garantirait que l'accès des autorités de police aux informations sera compatible avec la finalité générale du système. La décision 2008/633 s'inscrirait dès lors dans le cadre juridique dudit règlement, avec lequel elle formerait un ensemble qui constituerait un développement, pour en préserver la cohérence, de l'acquis de Schengen dans le domaine des visas, tel que décrit à l'article 1er, B, de la décision 1999/437.

40 Le Conseil soutient encore que, si le critère que la Cour a dégagé dans sa jurisprudence pour qualifier un acte de développement de l'acquis de Schengen est du même

type que celui qui est utilisé pour déterminer la base juridique d'un acte de l'Union, il n'est cependant pas identique puisqu'il doit prendre en compte la nécessité de préserver la cohérence de cet acquis. En mettant l'accent sur le critère utilisé pour le choix de la base juridique de l'acte, axé exclusivement sur son but et son contenu, le Royaume-Uni ne tiendrait compte en aucune manière de cette nécessité.

41 Pour sa part, la Commission souscrit à l'analyse du Conseil relative au choix de la base juridique et à sa démonstration selon laquelle la décision 2008/633 est si intimement liée au règlement VIS qu'elle doit être qualifiée de développement de l'acquis de Schengen en matière de visas, puisqu'elle prolonge et complète ce règlement en permettant l'accès au VIS pour consultation par les autorités désignées et par Europol aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière. Elle fait valoir que l'article 3 du règlement VIS, qui permet la consultation des données VIS aux fins susmentionnées et qui renvoie ainsi à la décision 2008/633, n'est pas applicable au Royaume-Uni. Il en résulterait que ladite décision ne serait donc pas non plus applicable au Royaume-Uni.

Appréciation de la Cour

Sur le moyen principal

42 Il est constant que le Royaume-Uni, conformément à l'article 4 du protocole de Schengen, a demandé et, en vertu de la décision 2000/365, obtenu sa participation à certaines des dispositions de l'acquis de Schengen. À ce titre, il est également constant que si le Royaume-Uni participe à une partie des dispositions de l'acquis de Schengen

relatives à la coopération policière, en revanche, il ne participe pas aux dispositions de cet acquis relatives à la suppression des contrôles aux frontières et à la circulation des personnes, y compris la politique commune en matière de visas.

43 Il ressort du treizième considérant de la décision 2008/633 que le Conseil a estimé que celle-ci constituait un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas et que, en conséquence, cet État membre ne devait pas participer à l'adoption de cette décision. Pour demander l'annulation de ladite décision, le Royaume-Uni soutient, à titre principal, que, en retenant une telle qualification, le Conseil a commis une erreur de droit.

44 Il importe dès lors de déterminer si la décision 2008/633 est au nombre des «propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen» telles que visées à l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen, auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas.

45 Pour qu'un acte de l'Union soit qualifié de proposition ou d'initiative fondée sur l'acquis de Schengen au sens de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen, la Cour a considéré que, par analogie avec ce qui vaut en matière de choix de la base juridique d'un tel acte, il y avait lieu de se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêt du 18 décembre 2007, Royaume-Uni/Conseil, C-77/05, Rec. p. I-11459, point 77).

46 Toutefois, ainsi que la Cour l'a expressément relevé, ce raisonnement ne vaut que par analogie et trouve dès lors ses limites dans la spécificité de la coopération renforcée au titre de l'acquis de Schengen laquelle implique que soit pris en compte, en outre, dans son ensemble, le système dans lequel s'inscrit celui-ci.

47 Le système de la coopération renforcée au titre de l'acquis de Schengen ne s'applique qu'à une partie des États membres et implique que toute proposition ou initiative fondée sur cet acquis au sens de l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen doive être conforme aux dispositions qu'elle met en œuvre ou dont elle constitue un développement, de sorte qu'elle présuppose l'acceptation tant de ces dispositions que des principes qui en constituent le fondement (arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 61).

48 Il en résulte que, lors de la qualification d'un acte comme relevant d'un domaine de l'acquis de Schengen ou comme constituant un développement de celui-ci, il y a lieu de tenir compte de la nécessaire cohérence de cet acquis et de la nécessité de maintenir cette cohérence dans sa possible évolution.

49 Ainsi, il doit en particulier être relevé que la cohérence de l'acquis de Schengen et de ses futurs développements implique que les États qui participent à cet acquis ne soient pas obligés, lorsqu'ils le font évoluer et approfondissent la coopération renforcée qu'ils ont été autorisés à mettre en place par l'article 1er du protocole de Schengen, de prévoir des mesures spéciales d'adaptation pour les autres États membres qui n'ont pas participé à l'adoption des mesures relatives à des étapes antérieures de cette évolution.

50 En ce qui concerne la finalité de la décision 2008/633, il ressort de ses deuxième, troisième, quatrième et sixième considérants ainsi que de ses articles 1er et 5, paragraphe 1, qu'elle a pour but de permettre l'accès au VIS des autorités compétentes des États membres en matière de sécurité intérieure, ainsi que d'Europol, aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière. À ce seul titre, ladite décision poursuit des objectifs qui, en tant que tels, relèvent de la coopération policière.

51 En ce qui concerne le contenu de la décision 2008/633, il porte à la fois sur les modalités de désignation, par les États membres, des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure autorisées à consulter le VIS et sur les conditions d'accès, de communication et de conservation des données utilisées aux fins susmentionnées. Ce faisant, les dispositions de ladite décision peuvent, en principe, être regardées comme organisant une forme de coopération policière.

52 Toutefois, il est constant que ces dispositions n'en contiennent pas moins des conditions restrictives d'accès au VIS, telles qu'énumérées à l'article 5, paragraphe 1, de la décision 2008/633 et à l'article 3 du règlement VIS, qui manifestent qu'elles organisent essentiellement l'utilisation accessoire d'une base de données relative aux visas dont la vocation première est liée au contrôle des frontières et des entrées sur le territoire et qui n'est ainsi ouverte, en simple consultation, à la coopération policière que de manière secondaire, dans la mesure seulement où cette dernière ne remet pas en cause son utilisation principale.

53 En outre, il y a lieu de relever que la décision 2008/633 est étroitement liée au règlement VIS, dont elle constitue sur ce point la mise en application, et donc à la politique commune en matière de visas fondée sur le titre IV du traité CE.

54 La coopération mise en place par la décision 2008/633 ne pourrait, d'un point de vue tant fonctionnel que matériel, exister indépendamment du VIS dont il n'est pas contesté qu'il relève, comme la décision 2004/512 et le règlement VIS qui le fondent, de l'acquis de Schengen relatif à la politique commune en matière de visas.

55 Dans ce contexte, il doit être encore constaté que l'accès direct au VIS qu'autorise la décision 2008/633 pour les autorités compétentes en matière de sécurité intérieure n'est matériellement possible que pour celles des États membres qui disposent des

points centraux d'accès au VIS visés à l'article 3, paragraphe 2, du règlement VIS, c'est-à-dire celles des seuls États membres qui participent aux dispositions de l'acquis de Schengen concernant la politique commune en matière de visas.

56 Dans le cas présent, la participation du Royaume-Uni au moyen d'un accès direct au mécanisme de consultation permis par le règlement VIS et organisé par la décision 2004/512 aurait nécessité, ainsi qu'il ressort également du quinzième considérant de la décision 2008/633, des mesures particulières pour cet État membre dès lors que celui-ci n'a pas participé au VIS et ne dispose pas de l'interface nationale qui permet à chaque État membre participant au VIS la communication avec ce système.

57 Par conséquent, la décision 2008/633 doit être qualifiée de mesure relevant du domaine de l'acquis de Schengen relative à la politique commune en matière de visas.

58 Si, par ailleurs, la décision 2008/633 devait être regardée non comme un élément de cette politique commune, mais comme une simple mesure de coopération policière, elle permettrait à tous les États membres de prendre ainsi part à la détermination des modalités de consultation du VIS alors même que certains d'entre eux n'ont pas participé à la définition des principes ayant présidé à la mise en place de cette base de données en matière de visas, ne sont pas tenus d'introduire dans le système les données de toutes les demandes de visas qu'ils reçoivent, ni ne contribuent à la gestion et au financement de ce système. Une telle approche conduirait encore à exclure la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse du dispositif de consultation du VIS aux fins visées par la décision 2008/633 cependant que ces États participent à cette mise en place, après en avoir accepté les principes, et contribuent au financement de la base de données. Ladite décision doit, dans ces conditions, être regardée comme étant intrinsèquement liée à la politique commune en matière de visas et ne saurait appeler une autre qualification sans remettre en cause la cohérence même du VIS.

59 Il résulte de tout ce qui précède que, même s'il ne saurait être contesté que la décision 2008/633 poursuit des objectifs de coopération policière, cette circonstance n'empêche pas, compte tenu de l'ensemble des autres éléments objectifs qui la caractérisent, de considérer qu'elle constitue une mesure développant les dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la politique commune en matière de visas.

60 Il est par ailleurs constant que, comme il a été dit au point 42 du présent arrêt, le Royaume-Uni ne participe pas aux dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la suppression des contrôles aux frontières et à la circulation des personnes, y compris la politique commune en matière de visas.

61 La participation d'un État membre à l'adoption d'une mesure prise en application de l'article 5, paragraphe 1, du protocole de Schengen n'est envisageable, au regard du système de la coopération renforcée au titre de l'acquis de Schengen tel que décrit au point 47 du présent arrêt, que pour autant que cet État a souscrit au domaine de l'acquis de Schengen dans lequel s'inscrit la mesure à adopter ou dont elle constitue un développement (arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité, point 62).

62 Par conséquent, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Conseil a considéré que la décision 2008/633 constituait un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participait pas et a refusé que cet État membre participe à son adoption.

Sur le moyen subsidiaire

63 Dans sa requête, le Royaume-Uni soutient, à titre subsidiaire, que, pour le cas où la décision 2008/633 devrait être considérée comme un développement de la politique commune en matière de visas, il y aurait lieu néanmoins d'en prononcer l'annulation au motif qu'elle aurait, alors, été adoptée à tort sur le fondement des articles 30, paragraphe 1, sous b), UE et 34, paragraphe 2, sous c), UE qui, au sein du titre VI du traité UE, régissent l'action en commun dans le domaine de la coopération policière.

64 Toutefois, la question de savoir si une mesure constitue un développement de l'acquis de Schengen est distincte de celle de savoir sur quelle base juridique doit être légalement fondé ce développement. En effet, tout acte de l'Union doit être fondé sur une disposition des traités qui confère aux institutions de l'Union le pouvoir de le prendre.

65 Selon une jurisprudence bien établie, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêts du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, C-440/05, Rec. p. I-9097, point 61, ainsi que du 10 février 2009, Irlande/Parlement et Conseil, C-301/06, Rec. p. I-593, point 60).

66 À cet égard, l'argumentation que le Royaume-Uni invoque à l'appui de son moyen présenté à titre subsidiaire ne saurait prospérer que s'il existait une coïncidence exacte entre les critères ainsi retenus pour déterminer la base juridique d'un acte du droit de l'Union et ceux qui servent à qualifier un tel acte de proposition ou d'initiative fondée sur l'acquis de Schengen. Il résulte cependant de ce qui a été dit aux points 47 à 49 du présent arrêt que tel ne saurait être le cas.

67 Il s'ensuit que, dès lors que le Conseil entendait développer l'acquis de Schengen en permettant, dans des conditions bien précises, l'utilisation du VIS à des fins de coopération policière, il devait se fonder pour ce faire sur les dispositions du traité UE qui l'habilitaient à légiférer dans ce domaine de la coopération policière.

68 Par conséquent, ainsi qu'il découle des points 50 et 51 du présent arrêt, il n'apparaît pas, eu égard à la finalité et au contenu de la décision 2008/633, que le Conseil se serait mépris en considérant, pour ce qui concerne spécifiquement le choix de la base juridique de ladite décision, qu'elle relevait du domaine de la coopération policière. D'ailleurs, l'argumentation développée par le Royaume-Uni à l'appui du moyen présenté à titre principal corrobore le bien-fondé de ce choix.

69 Dès lors, au regard de la seule argumentation invoquée à l'appui du moyen présenté à titre subsidiaire par le Royaume-Uni, ledit moyen doit également être écarté.

70 Par suite, les conclusions du Royaume-Uni tendant à l'annulation de la décision 2008/633 ne sauraient être accueillies et, par voie de conséquence, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer sur la demande de cet État membre relative au maintien des effets de ladite décision.

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

Sur les dépens

72 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il convient de le condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.

3) Le Royaume d'Espagne et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.

Signatures