HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

10 martie 2009 *

În cauza C-345/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria), prin decizia din 26 iulie 2006, primită de Curte la 10 august 2006, în procedura

Gottfried Heinrich

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans (raportor), A. Rosas, K. Lenaerts și M. Ilešič, președinți de cameră, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev și doamna C. Toader, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul J. Swedenborg, administrator,

* Limba de procedură: germana.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 noiembrie 2007,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul austriac, de domnul G. Eberhard, în calitate de agent;

— pentru guvernul ceh, de domnii T. Boček și M. Smolek, în calitate de agenți;

— pentru guvernul danez, de doamna B. Weis Fogh, în calitate de agent;

— pentru guvernul german, de domnul M. Lumma și de doamna C. Schulze-Bahr, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de doamnele G. Alexaki și M. Tassopoulou, în calitate de agenți;

— pentru guvernul francez, de domnul G. de Bergues și de doamna A'L. Hare, în calitate de agenți;

— pentru guvernul maghiar, de doamna J. Fazekas, în calitate de agent;

— pentru guvernul polonez, de doamnele E. Ośniecka-Tamecka și M. Kapko, în calitate de agenți;

— pentru guvernul finlandez, de doamna E. Bygglin și de domnul J. Heliskoski, în calitate de agenți;

— pentru guvernul suedez, de doamna A. Falk, în calitate de agent;

— pentru guvernul Regatului Unit, de doamnele C. Gibbs și J. Stratford, în calitate de agenți;

— pentru Parlamentul European, de domnii K. Bradley și U. Rösslein, în calitate de agenți;

— pentru Consiliul Uniunii Europene, de domnul M. Bauer și de doamna E. Karlsson, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii C. Ladenburger și R. Vidal Puig, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 aprilie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește, pe de o parte, interpretarea articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) și, pe de altă parte, interpretarea articolului 254 alineatul (2) CE în legătură cu reglementarea comunitară privind siguranța aviației civile.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei acțiuni introduse de domnul Heinrich împotriva autorităților austriece după ce acestea i-au refuzat accesul la bordul unui avion pentru motivul că transporta în bagajul de mână rachete de tenis, aceste obiecte fiind considerate de autoritățile menționate articole interzise printr-o anexă, care nu a fost publicată, la un regulament în domeniul siguranței aviației civile.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară privind accesul la documente

3 Articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că orice cetățean al Uniunii are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, a condițiilor și a limitelor definite de acest regulament.

4 Articolul 2 alineatul (3) prevede că regulamentul „se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene”.

5 La articolul 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, termenul „document” este definit drept „orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

Reglementarea comunitară privind siguranța aviației civile

6 Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2002 instituie norme comune în domeniul siguranței aviației civile (JO L 355, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 51).

7 Potrivit articolului 1 alineatul (1), principalul obiectiv al acestui regulament este de a stabili și de a aplica măsuri comunitare corespunzătoare în vederea prevenirii acțiunilor de intervenție ilegală în aviația civilă.

8 Articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 2320/2002 prevede:

„(1) Standardele de bază comune privind măsurile de siguranță aeriană se bazează pe recomandările actuale cuprinse în documentul nr. 30 al Conferinței europene a aviației civile (CEAC) și sunt prezentate în anexă.

(2) Măsurile necesare pentru aplicarea și adaptarea tehnică a standardelor de bază comune se adoptă în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 9 alineatul (2), ținându-se seama de diversele tipuri de operațiuni și de caracterul sensibil al măsurilor privind:

(a) criteriile de performanță și testele de recepție a echipamentelor;

(b) procedurile detaliate care conțin informații sensibile;

(c) criteriile detaliate privind derogările de la măsurile de securitate.”

9 Articolul 6 din Regulamentul nr. 2320/23002 prevede:

„Statele membre pot aplica, în conformitate cu dreptul comunitar, măsuri mai stricte decât cele prevăzute în prezentul regulament. În cel mai scurt timp de la aplicarea acestora, statele membre informează Comisia cu privire la natura acestor măsuri."

10 Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2320/2002 privind difuzarea informațiilor prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dreptului de acces al publicului la acte, stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 […],

(a) măsurile privind:

(i) criteriile de performanță și testele de recepție a echipamentelor;

(ii) procedurile detaliate care conțin informații sensibile;

(iii) criteriile detaliate privind derogările de la măsurile de siguranță

prevăzute la articolul 4 alineatul (2);

[…]

(c) […] sunt secrete și nu se publică. Ele sunt accesibile doar autorităților prevăzute la articolul 5 alineatul (2), care le comunică doar părților interesate, în funcție de necesitatea cunoașterii acestora, în conformitate cu normele de drept intern în vigoare privind difuzarea informațiilor sensibile."

11 Punctele 4.1 și 4.3 din anexă, la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2320/2002, conțin norme de bază comune privind verificarea/filtrarea călătorilor de la plecare și a bagajelor de mână ale acestora. Aceste dispoziții urmăresc prevenirea introducerii articolelor interzise în zonele de securitate cu acces restricționat sau la bordul aeronavelor.

12 Potrivit punctului 4.3 alineatul (1), „[b]agajele de mână ale tuturor călătorilor de la plecare […] sunt trecute printr-un filtru înainte de a li se permite accesul în zonele de securitate cu acces restricționat sau la bordul aeronavei. Se confiscă toate articolele interzise aflate în posesia călătorului; în caz contrar, călătorului nu i se permite accesul în zonele de securitate cu acces restricționat sau în aeronavă, după caz. […]".

13 Noțiunea „articol interzis" este definită la punctul 1.18 din anexa la Regulamentul nr. 2320/2002 drept „un obiect care poate fi utilizat pentru comiterea unui act de intervenție ilegală, care nu a fost declarat în mod corespunzător și care face obiectul legilor și reglementărilor în vigoare". O listă orientativă a acestor articole se găsește în apendicele acestei anexe, care conține orientări pentru clasificarea articolelor interzise. La punctul (iii) din acest apendice este menționată categoria: „Obiecte contondente: bâte, ciomege, bâte de baseball sau alte instrumente asemănătoare".

14 Punerea în aplicare a Regulamentului nr. 2320/2002 și în special a articolului 4 alineatul (2) din acest regulament este reglementată de Regulamentul (CE) nr. 622/2003 al Comisiei din 4 aprilie 2003 de stabilire a măsurilor de aplicare a standardelor comune de bază privind siguranța aeriană (JO L 89, p. 9, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 103), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 68/2004 al Comisiei din 15 ianuarie 2004 (JO L 10, p. 14, Ediție specială, 07/vol. 16, p. 3, denumit în continuare „Regulamentul nr. 622/2003").

15 Primele două considerente ale Regulamentului nr. 622/2003 prevăd:

„(1) Comisiei i se cere să adopte măsuri de aplicare a unor standarde comune de bază privind siguranța aeriană pe teritoriul Uniunii Europene. Un regulament este instrumentul cel mai adecvat în acest scop.

(2) În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 și în vederea prevenirii actelor ilegale, măsurile din anexa la prezentul regulament trebuie să fie secrete și nepublicabile."

16 Articolul 3 din Regulamentul nr. 622/2003, intitulat „Confidențialitate", prevede că măsurile în cauză sunt prezentate în anexă și că „[a]ceste măsuri sunt secrete și nu se publică. Ele se pun numai la dispoziția persoanelor autorizate corespunzător de către un stat membru sau de către Comisie".

17 Articolul 1 din Regulamentul nr. 68/2004 menține caracterul confidențial al specificațiilor cuprinse în anexa menționată.

18 Considerentele (2)-(4) ale Regulamentului nr. 68/2004 prevăd:

„(2) În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 și în scopul prevenirii actelor ilegale, măsurile stabilite în anexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 sunt secrete și nu se publică. Aceeași regulă se aplică în mod necesar oricărui act de modificare.

(3) Cu toate acestea, este necesar să se stabilească o listă armonizată, accesibilă publicului, care să indice separat articolele interzise pasagerilor spre a fi transportate în zonele cu acces limitat și în cabina aeronavei și articolele care sunt interzise a fi transportate în bagajul destinat arimării în cala aeronavei.

(4) Se recunoaște, de asemenea, că o astfel de listă nu poate fi în niciun caz completă. Prin urmare, autorității competente i se permite să interzică alte articole în afară de cele enumerate în listă. Este necesar să se furnizeze informații clare pasagerilor în legătură cu toate articolele interzise înaintea și în timpul înregistrării."

Acțiunea principală și întrebările preliminare

19 La 25 septembrie 2005, reclamantul din acțiunea principală a fost supus controlului de siguranță pe aeroportul Viena-Schwechat. Acest control a evidențiat că reclamantul transporta în bagajul de mână rachete de tenis. Întrucât, în opinia autorităților naționale, aceste rachete făceau parte din articolele interzise prevăzute la punctele 4.1 și 4.3 din anexa la Regulamentul nr. 2320/2002 și erau enumerate în anexa la Regulamentul nr. 622/2003, reclamantului i-a fost refuzată trecerea de controlul de siguranță. Deși reclamantul a urcat în avion cu rachetele de tenis în bagajul de mână, acestuia i s-a solicitat să părăsească avionul.

20 Din dosarul procedurii principale rezultă că, prin acțiunea introdusă la instanța națională, reclamantul solicită constatarea nelegalității măsurilor luate împotriva sa.

21 În cadrul examinării acestei cereri introductive, Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich a considerat că Regulamentul nr. 622/2003 nu se adresa numai organelor de stat, ci și particularilor. Această instanță evidențiază totuși că particularii se află în imposibilitatea de a respecta acest regulament, întrucât anexa la acesta nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.*

22 În opinia instanței de trimitere, lipsa comunicării normelor de conduită, a căror respectare este impusă subiectelor de drept, constituie o atingere atât de gravă a celor mai elementare principii ale unui stat de drept, a căror respectare se impune și Comunității Europene, încât regulamentele sau părțile din regulamente care – în mod contrar dispoziției articolului 254 alineatele (1) și (2) CE – nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* nu au existență juridică și, prin urmare, nu pot avea forță obligatorie.

23 În continuare, instanța de trimitere consideră că posibilitatea limitării dreptului unui cetățean al Uniunii Europene de „acces la documentele instituțiilor comunitare" în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, posibilitate cu privire la care, în opinia instanței de trimitere, Comisia dorea în mod vădit să recurgă în prezenta cauză, nu poate viza actele care obligă din punct de vedere juridic persoana și care, în special pentru acest motiv, trebuie publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

24 În aceste condiții, Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele două întrebări preliminare:

„1) Actele care, în temeiul articolului 254 CE, trebuie să facă obiectul unei publicări în [*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*] sunt «documente» în sensul articolului 2 alineatul (3) din [Regulamentul nr. 1049/2001]?

2) Au forță obligatorie regulamentele sau părțile din regulamente care – în mod contrar dispoziției articolului 254 alineatul (2) CE – nu au fost publicate în [*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*]?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

25 Guvernele german și francez și guvernul Regatului Unit susțin că trimiterea preliminară este inadmisibilă pentru motivul că decizia de trimitere nu precizează nici condițiile în care domnul Heinrich a sesizat instanța de trimitere, nici obiectul litigiului. Întrucât situația de fapt și contextul juridic al întrebărilor preliminare nu sunt suficient de clare, nu ar fi posibil să se stabilească dacă acestea răspund unei necesități obiective de soluționare a acțiunii principale.

26 În plus, două dintre guvernele menționate exprimă îndoieli în ceea ce privește pertinența întrebărilor adresate pentru soluționarea litigiului.

27 Guvernul german consideră că temeiul juridic al sancțiunilor în litigiu se găsește în dreptul austriac, iar nu în regulamentele citate de instanța de trimitere. Instanța de trimitere nu ar fi prezentat modul prin care o posibilă nulitate a acestor regulamente ar putea determina nulitatea legii austriece privind siguranța aeriană.

28 În opinia guvernului francez, prima întrebare este în orice ipoteză inadmisibilă, întrucât instanțele naționale nu sunt competente în ceea ce privește cererile de acces la documentele care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. A doua întrebare ar fi inadmisibilă pentru motivul că, chiar dacă lista cuprinsă în anexa la Regulamentul nr. 622/2003 ar fi inopozabilă particularilor, autoritățile austriece ar continua să aibă competența de a interzice introducerea anumitor articole la bordul aeronavelor.

29 Fără a ridica în mod explicit chestiunea admisibilității, guvernul suedez afirmă că întâmpină dificultăți în analizarea aspectului dacă lipsa publicării anexei la Regulamentul nr. 622/2003 ar avea o semnificație directă oarecare în ceea ce privește posibilitățile ca reclamantul să ia cunoștință de obligațiile care îi revin, întrucât decizia de trimitere nu menționează susținerile reclamantului sau efectele juridice posibile.

30 Mai întâi, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să îi fie utilă instanței naționale impune ca aceasta din urmă să definească situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (a se vedea în special Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse, C-237/04, Rec., p. I-2843, punctul 17 și jurisprudența citată).

31 Informațiile furnizate prin decizia de trimitere trebuie nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție. Revine Curții obligația de a veghea ca această posibilitate să fie asigurată, ținând cont de faptul că, în temeiul dispoziției sus-menționate, numai

deciziile de trimitere sunt notificate părților interesate (a se vedea în special Hotărârea Enirisorse, citată anterior, punctul 18 și jurisprudența citată).

32 În această privință, din dosarul procedurii principale rezultă că domnul Heinrich solicită constatarea nelegalității comportamentului funcționarilor naționali de securitate, care inițial i-au refuzat trecerea de controlul de siguranță, iar ulterior, deși a urcat la bordul aeronavei, l-au somat să o părăsească.

33 În decizie, instanța de trimitere precizează, în plus, că decizia autorităților competente, prin care domnului Heinrich i s-a refuzat trecerea de controlul de siguranță cu rachetele de tenis, a fost întemeiată pe Regulamentele nr. 2320/2002 și 622/2003. Instanța de trimitere menționează că aceste regulamente nu se adresează numai autorităților naționale, ci instituie de asemenea obligații în sarcina particularilor. Particularii nu ar fi însă în măsură să respecte aceste obligații în lipsa publicării anexei la Regulamentul nr. 622/2003.

34 Rezultă astfel că instanța de trimitere a definit în mod suficient atât situația de fapt, cât și cadrul juridic în care și-a formulat cererea de interpretare a dreptului comunitar și a furnizat Curții toate informațiile necesare pentru a-i acorda posibilitatea să răspundă în mod util la această cerere.

35 În plus, din observațiile prezentate de guvernele sus-menționate și de celelalte părți interesate, în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție, rezultă că informațiile cuprinse în decizia de trimitere le-au permis să adopte în mod util o poziție cu privire la aceste întrebări.

36 În ceea ce privește pertinența întrebărilor adresate, trebuie amintită jurisprudența constantă conform căreia, în cadrul procedurii instituite de articolul 234 CE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume

răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor adresate Curții (a se vedea în special Hotărârea din 15 noiembrie 2007, International Mail Spain, C-162/06, Rep., p. I-9911, punctul 23 și jurisprudența citată).

37 Respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului comunitar nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale ori atunci când problema este de natură ipotetică (a se vedea în special Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Amurta, C-379/05, Rep., p. I-9569, punctul 64 și jurisprudența citată).

38 Prima întrebare adresată de instanța de trimitere rezultă din constatarea acestei instanțe potrivit căreia lipsa publicării anexei la Regulamentul nr. 622/2003 se întemeiază pe articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002, care, pentru motive ce urmăresc protecția siguranței aeriene, exclude publicarea anumitor categorii de măsuri și de informații, fără a aduce atingere dreptului de acces al publicului la documente prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001. Nu poate fi pusă la îndoială pertinența pentru soluționarea litigiului a acestei întrebări, prin care instanța de trimitere ridică, în esență, problema posibilității de a justifica, având în vedere acest din urmă regulament, lipsa publicării actelor comunitare care trebuie publicate în temeiul articolului 254 CE.

39 A doua întrebare privește forța obligatorie a regulamentelor sau a părților din regulamente care nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și, prin urmare, opozabilitatea față de particulari a obligațiilor prevăzute de aceste regulamente. Întrucât instanța de trimitere are obligația să definească contextul normativ aplicabil acțiunii principale și întrucât această instanță a stabilit că autoritățile austriece au invocat regulamentele în discuție pentru a justifica refuzul de a-i permite domnului Heinrich trecerea de controlul de siguranță al aeroportului Viena-Schwechat, nu se poate contesta legătura dintre această întrebare și obiectul acțiunii principale.

40 În aceste condiții, cererea preliminară trebuie considerată admisibilă.

Cu privire la fond

Cu privire la a doua întrebare

41 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie examinată în primul rând, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească dacă anexa la Regulamentul nr. 622/2003, care nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, are forță obligatorie în măsura în care prin aceasta se urmărește să se instituie obligații în sarcina particularilor.

42 Trebuie amintit de la bun început că, în temeiul articolului 254 alineatul (2) CE, regulamentele Consiliului și ale Comisiei se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și intră în vigoare la data pe care o prevăd sau, în lipsa acesteia, în a douăzecea zi de la publicarea lor. Din însăși formularea dispozițiilor articolului 254 alineatul (2) CE rezultă că un regulament poate produce efecte juridice numai dacă a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (a se vedea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Rep., p. I-10841, punctul 33).

43 În plus, un act care emană de la o instituție comunitară nu poate fi opozabil persoanelor fizice și juridice într-un stat membru înainte ca acestea din urmă să aibă posibilitatea de a lua cunoștință de acest act printr-o publicare conformă cerințelor legale în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (Hotărârea Skoma-Lux, citată anterior, punctul 37).

44 În special, principiul securității juridice impune ca o reglementare comunitară să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina acestora. Astfel, justițiabilii trebuie să aibă posibilitatea să își

cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință (Hotărârea din 21 iunie 2007, ROM-projecten, C-158/06, Rep., p. I-5103, punctul 25 și jurisprudența citată).

45 Respectarea acestor principii se impune cu aceleași consecințe atunci când o reglementare comunitară obligă statele membre ca, pentru punerea sa în aplicare, să ia măsuri care instituie obligații în sarcina particularilor. Astfel, măsurile adoptate de statele membre pentru punerea în aplicare a dreptului comunitar trebuie să respecte principiile generale ale dreptului comunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 iunie 2002, Mulligan și alții, C-313/99, Rec., p. I-5719, punctele 35 și 36, precum și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Piek, C-384/05, Rep., p. I-289, punctul 34). Prin urmare, măsurile naționale care, în aplicarea unei reglementări comunitare, instituie obligații în sarcina particularilor trebuie să fie publicate pentru ca persoanele interesate să poată lua cunoștință de acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea Mulligan și alții, citată anterior, punctele 51 și 52).

46 În plus, într-o asemenea situație, persoanele interesate trebuie de asemenea să aibă posibilitatea să se informeze cu privire la sursa măsurilor naționale care instituie obligații în sarcina acestora, întrucât statele membre au adoptat asemenea măsuri în aplicarea unei obligații prevăzute de dreptul comunitar.

47 Cu privire la regulamentele comunitare, această informare este cu atât mai necesară cu cât persoanele interesate trebuie, dacă este cazul, să aibă posibilitatea să solicite instanțelor naționale să verifice conformitatea cu un regulament comunitar a măsurilor naționale de punere în aplicare a acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali și Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Rec., p. 2749, punctul 34). Așadar, într-o asemenea situație, trebuie publicate nu numai reglementarea națională în cauză, ci și regulamentul comunitar care obligă statele membre să adopte măsuri care instituie obligații în sarcina particularilor.

48 Cu privire la lista articolelor interzise, trebuie să se examineze dacă reglementarea comunitară din acțiunea principală care nu a făcut obiectul unei publicări, și anume anexa la Regulamentul nr. 622/2003, a putut urmări instituirea unor obligații în sarcina particularilor.

49 Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 2320/2002, principalul obiectiv al acestuia este de a stabili și de a aplica măsuri comunitare corespunzătoare în vederea prevenirii acțiunilor de intervenție ilegală în aviația civilă. În plus, acest regulament urmărește să furnizeze un temei pentru interpretarea comună a dispozițiilor relevante ale Convenției de la Chicago din 7 decembrie 1944 privind aviația civilă internațională și, în special, a anexei 17 la această convenție, anexa menționată prevăzând standarde minime având drept scop asigurarea siguranței aviației civile. Mijloacele de punere în aplicare pentru realizarea acestui obiectiv sunt, pe de o parte, definirea standardelor de bază comune aplicabile măsurilor de siguranță aeriană și, pe de altă parte, punerea în aplicare a mecanismelor adecvate de control de conformitate.

50 Potrivit articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2320/2002, aceste standarde de bază comune se bazează pe recomandările actuale cuprinse în documentul nr. 30 al Conferinței europene a aviației civile și sunt prezentate în anexa la acest regulament. Cu excepția unei secțiuni destinate definițiilor, anexa menționată prevede măsuri de siguranță, de control și de inspecție referitoare în special la călători și la bagajele de mână.

51 De la punctele 4.1 și 4.3 din anexa menționată rezultă că atât călătorii de la plecare, cât și bagajele de mână ale acestora trec printr-un filtru pentru prevenirea introducerii articolelor interzise în zonele de securitate cu acces restricționat sau la bordul aeronavelor. Se confiscă toate articolele interzise; în caz contrar, călătorului nu i se permite accesul în zonele de securitate cu acces restricționat sau în aeronavă, după caz. O listă orientativă a acestor articole se găsește în apendicele acestei anexe. Deși aceste dispoziții par a se adresa în primul rând autorităților competente ale statelor membre, nu se poate contesta că acestea urmăresc, în orice ipoteză, instituirea de obligații în sarcina particularilor.

52 Regulamentul nr. 2320/2002 conferă Comisiei, prin intermediul articolului 4 alineatul (2), o competență de executare în vederea adoptării, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 9 din acest regulament, a măsurilor necesare pentru aplicarea și adaptarea tehnică a standardelor de bază comune menționate la punctul 49 din prezenta hotărâre.

53 În exercitarea acestei competențe, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 622/2003, care stabilește măsurile necesare pentru punerea în aplicare și adaptarea tehnică a standardelor comune referitoare la siguranța aeriană. Aceste măsuri sunt cuprinse în anexa la regulament și nu sunt publicate. Această anexă a fost modificată în conformitate cu anexa la Regulamentul nr. 68/2004, nici această din urmă anexă nefiind publicată.

54 Din cele de mai sus rezultă că nu se poate face abstracție de faptul că măsurile prevăzute de Regulamentul nr. 622/2003 se referă și la lista articolelor interzise cuprinsă în apendicele anexei la Regulamentul nr. 2320/2002.

55 Constituie cel puțin un indiciu în acest sens faptul că Regulamentul nr. 68/2004 precizează, în considerentul (3), că este necesar să se stabilească o listă armonizată, accesibilă publicului, care să indice separat articolele interzise pasagerilor spre a fi transportate în zonele cu acces limitat și în cabina aeronavei. Astfel, necesitatea, subliniată în acest considerent al Regulamentului nr. 68/2004, de a stabili o listă armonizată are semnificația că lista anexată la Regulamentul nr. 2320/2002 a făcut în realitate obiectul unor modificări.

56 Pe de altă parte, dacă aceasta a fost situația, trebuie subliniată incoerența vădită a reglementării Comisiei de punere în aplicare în această privință, întrucât, pe de o parte, aceasta a considerat necesară păstrarea confidențialității asupra măsurilor privind articolele interzise și, pe de altă parte, a declarat necesitatea stabilirii unei liste armonizate a acestor articole care să fie accesibilă publicului.

57 În orice caz, eventualele modificări sus-menționate ale listei anexate la Regulamentul nr. 2320/2002 nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

58 În continuare, trebuie arătat că articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002 definește în mod clar regimul de confidențialitate, enumerând categoriile de măsuri și de informații care sunt considerate confidențiale și care nu se publică. După cum însăși Comisia a admis în cadrul ședinței, răspunzând la o întrebare adresată de Curte, se impune constatarea că lista articolelor interzise în zona de siguranță cu acces restricționat sau la bordul aeronavelor nu se încadrează în niciuna dintre aceste categorii. Prin urmare, această listă nu se încadrează în regimul de confidențialitate prevăzut la articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002, aspect confirmat, de altfel, de faptul că lista orientativă a acestor articole, cuprinsă în apendicele din anexa la regulamentul menționat, a fost publicată fără nicio restricție în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

59 Prin urmare, Regulamentul nr. 2320/2002 și, în mod specific, articolul 4 alineatul (2) nu conferă Comisiei niciun temei juridic care să îi permită, în exercitarea competenței de executare în conformitate cu această dispoziție, să aplice regimul de confidențialitate prevăzut la articolul 8 din acest regulament măsurilor de adaptare a listei articolelor interzise, cuprinsă în anexa la Regulamentul nr. 2320/2002.

60 Astfel, în cazul în care Regulamentul nr. 622/2003 ar prevedea în mod efectiv adaptări ale acestei liste de articole interzise, premisă pe care s-a întemeiat instanța de trimitere, rezultă că, în aceste condiții, regulamentul menționat ar fi neîndoielnic lipsit de validitate.

61 În plus, și fără a fi necesar să se răspundă la întrebarea dacă obligația de publicare a unui regulament în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE poate avea excepții, asemenea măsuri de adaptare, în condițiile în care urmăresc să instituie obligații în sarcina particularilor, trebuie în orice situație publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. După cum rezultă din cuprinsul punctelor 42-47 din prezenta hotărâre, întrebarea dacă aceste măsuri și standarde avute în vedere instituie în mod direct

obligații în sarcina particularilor sau impun statelor membre să procedeze astfel nu are pertinență în această privință. Astfel, în cele două situații, este necesară publicarea acestora în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

62 Întrucât anexa la Regulamentul nr. 622/2003 nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, rezultă că măsurile de adaptare a listei articolelor interzise, în condițiile în care sunt cuprinse în această anexă, nu pot fi opozabile particularilor.

63 Prin urmare, la a doua întrebare trebuie să se răspundă că anexa la Regulamentul nr. 622/2003, care nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, nu are forță obligatorie în măsura în care urmărește să instituie obligații în sarcina particularilor.

Limitarea efectelor în timp

64 În cazul în care Curtea ar declara Regulamentul nr. 622/2003 lipsit de validitate, guvernele austriac și polonez, precum și guvernul Regatului Unit solicită ca, în temeiul articolului 231 al doilea paragraf CE, toate măsurile cuprinse în anexa la acest regulament, precum și măsurile adoptate în temeiul regulamentului menționat să fie considerate irevocabile până la adoptarea unor măsuri noi de către Comisie.

65 În această privință, trebuie arătat mai întâi că, în prezenta hotărâre, Curtea nu declară lipsa de validitate, în tot sau în parte, a Regulamentului nr. 622/2003.

66 Trebuie adăugat că declararea lipsei forței obligatorii în privința anexei la Regulamentul nr. 622/2003 în măsura în care această anexă urmărește să instituie obligații în sarcina particularilor nu aduce atingere obligațiilor impuse statelor membre prin Regulamentul nr. 2320/2002 în domeniul siguranței aviației civile, în special celor privind prevenirea introducerii articolelor interzise în zonele de siguranță ale aeroporturilor și la bordul aeronavelor.

67 În sfârșit, orientările cuprinse în apendicele anexei la Regulamentul nr. 2320/2002 furnizează informații detaliate în această privință, astfel încât autoritățile naționale sunt în măsură să asigure siguranța aviației civile, în conformitate cu obiectivele Regulamentului nr. 2320/2002.

68 În plus, menținerea efectelor anexei la Regulamentul nr. 622/2003 ar fi contrară cerințelor de securitate juridică, în condițiile în care această anexă urmărește să instituie obligații în sarcina particularilor, în așteptarea adoptării de către Comisie a unor măsuri care eventual sunt necesare pentru a-i conferi forță obligatorie în privința particularilor.

69 În aceste condiții, nu este necesară limitarea în timp a efectelor prezentei hotărâri.

Cu privire la prima întrebare

70 Având în vedere răspunsul dat la a doua întrebare, nu este necesar să se răspundă la prima întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

71 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Anexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 al Comisiei din 4 aprilie 2003 de stabilire a măsurilor de aplicare a standardelor comune de bază privind siguranța aeriană, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 68/2004 al Comisiei din 15 ianuarie 2004, care nu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, nu are forță obligatorie în măsura în care urmărește să instituie obligații în sarcina particularilor.

Semnături