



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
NILS WAHL  
prezentate la 7 iunie 2016\*

**Cauzele conexe C-14/15 și C-116/15**

**Parlamentul European  
împotriva**

**Consiliului Uniunii Europene**

„Acțiune în anulare — Temei juridic — Cooperare polițienească și judiciară în materie penală — Deciziile 2014/731/UE, 2014/743/UE, 2014/744/UE și 2014/911/UE ale Consiliului — Schimbul automat de informații — Înmatricularea vehiculelor — Date dactiloscopice — Procedură decizională — Impactul intrării în vigoare a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene — Dispoziții tranzitorii — Articolul 9 din Protocolul nr. 36 — Noțiunile «acte de bază» și «măsuri de punere în aplicare» — Temei juridic derivat — Consultarea Parlamentului — Inițiativa unui stat membru sau a Comisiei — Norme privind votul”

1. Prezentele acțiuni în anulare introduse de Parlamentul European vizează patru decizii\*\* (denumite în continuare „deciziile atacate”) referitoare la cooperarea la nivelul Uniunii în domeniul polițienesc și al justiției penale (fostul titlu VI din Tratatul UE, denumit în continuare „al treilea pilon”) adoptate de Consiliu după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. După cum se știe, intrarea în vigoare a acestui tratat a avut un efect fără precedent asupra peisajului instituțional și juridic în ceea ce privește adoptarea măsurilor care țin de al treilea pilon: odată cu procesul de „lisabonizare”, generat de tratatul respectiv, al treilea pilon a fost inclus în cadrul supranațional al Uniunii.

2. Pentru facilitarea tranziției de la un proces de decizie predominant interguvernamental la un nou cadru juridic al Uniunii în domeniul menționat, Protocolul nr. 36 privind măsurile tranzitorii a fost anexat tratatelor. Deciziile atacate au fost adoptate în temeiul unui act care intră în domeniul de aplicare al articolului 9 din Protocolul nr. 36\*\*\*. Potrivit acestei dispoziții, efectele juridice ale măsurilor adoptate în cadrul celui de al treilea pilon înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona continuă să producă efecte juridice atât timp cât actele relevante nu vor fi fost abrogate, anulate sau modificate.

\* Limba originală: engleza.

\*\* Decizia 2014/731/UE a Consiliului din 9 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date privind înmatricularea vehiculelor (VRD) în Malta (JO L 302, p. 56), Decizia 2014/743/UE a Consiliului din 21 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește înmatricularea vehiculelor (VRD) în Cipru (JO L 308, p. 100), Decizia 2014/744/UE a Consiliului din 21 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește înmatricularea vehiculelor (VRD) în Estonia (JO L 308, p. 102) (cauza C-14/15) și Decizia 2014/911/UE a Consiliului din 4 decembrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește datele dactiloscopice în Letonia (JO L 360, p. 28) (cauza C-116/15).

\*\*\* Protocolul privind dispozițiile tranzitorii, anexat tratatelor. Articolul 9 din protocolul respectiv este inclus în titlul VII al acestuia, care se referă la actele adoptate în temeiul titlurilor V și VI din versiunea Tratatului privind Uniunea Europeană aflată în vigoare înainte de Tratatul de la Lisabona.

3. În mai multe cauze recente, Curtea a soluționat deja o serie de probleme fundamentale pe care le ridică aplicarea normei tranzitorii menționate\*\*\*\*. În pofida acestui fapt și a legăturii strânse dintre prezentele acțiuni și cauzele respective, acțiunile introduse de Parlament ridică totodată probleme care nu au fost încă abordate de Curte, cum sunt natura deciziilor atacate în împrejurările în care ele par să fi fost adoptate potrivit unei proceduri decizionale „hibride” și legalitatea unei asemenea proceduri.

## I – Cadrul juridic

### A – Dispoziții relevante din tratat (anterioare Tratatului de la Lisabona)

4. Articolul 34 alineatul (2) UE prevede:

„Consiliul, sub forma și în conformitate cu procedurile adecvate prevăzute de prezentul titlu, ia măsuri și favorizează cooperarea cu scopul de a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii. În acest scop, Consiliul, hotărând în unanimitate la inițiativa oricărui stat membru sau a Comisiei, poate:

[...]

(c) să adopte decizii în orice alt scop care se încadrează în obiectivele prezentului titlu, cu excepția armonizării actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre. Aceste decizii sunt obligatorii și nu pot avea efect direct; Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, adoptă măsurile necesare pentru punerea în aplicare a deciziilor respective la nivelul Uniunii [...].”

5. Potrivit articolului 39 alineatul (1) UE:

„Înainte de a adopta orice măsură prevăzută la articolul 34 alineatul (2) literele (b), (c) și (d), Consiliul consultă Parlamentul European. [...]”

### B – Protocolul nr. 36

6. În conformitate cu articolul 9 din Protocolul nr. 36:

„Actele instituțiilor, ale organelor, ale oficiilor sau ale agențiilor Uniunii adoptate în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, continuă să producă efecte juridice atât timp cât aceste acte nu vor fi fost abrogate, anulate sau modificate în temeiul tratatelor. Aceeași dispoziție se aplică și convențiilor încheiate între statele membre în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană.”

\*\*\*\* Hotărârile din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, și Parlamentul/Consiliul, C-540/13, EU:C:2015:224, Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-363/14, EU:C:2015:579, și Hotărârea din 23 decembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-595/14, EU:C:2015:847.

C – Decizii relevante

1. Decizia 2008/615/JAI\*\*\*\*\*

7. Articolul 1 din Decizia 2008/615 prevede:

„Prin prezenta decizie, statele membre intenționează să accelereze cooperarea transfrontalieră în domeniile reglementate de titlul VI din tratat și, în special, schimbul de informații între autoritățile cu atribuții de prevenire și cercetare a infracțiunilor. În acest scop, prezenta decizie cuprinde norme în următoarele domenii:

- (a) dispoziții privind condițiile și procedura de transfer automatizat al profilurilor ADN, al datelor dactiloscopice și al anumitor date referitoare la înmatricularea vehiculelor la nivel național (capitolul 2);

[...]”

8. Capitolul 6 din Decizia 2008/615 stabilește dispozițiile generale privind protecția datelor în contextul schimburilor de informații care au loc în temeiul deciziei.

9. Articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 prevede:

„Transmiterea datelor cu caracter personal reglementată de prezenta decizie nu poate avea loc decât după ce dispozițiile prezentului capitol au fost puse în aplicare în legislația națională aplicabilă pe teritoriile statelor membre implicate în această transmitere. Consiliul decide în unanimitate dacă această condiție a fost îndeplinită.”

10. Articolul 33 din Decizia 2008/615 prevede:

„Consiliul, hotărând cu majoritate calificată după consultarea Parlamentului European, adoptă măsurile necesare punerii în aplicare a prezentei decizii la nivelul Uniunii.”

2. Decizia 2008/616/JAI\*\*\*\*\*

11. Articolul 20 din Decizia 2008/616 prevede:

„(1) Consiliul adoptă decizia menționată la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615/JAI în temeiul unui raport de evaluare bazat pe un chestionar.

(2) În ceea ce privește schimbul automat de date în conformitate cu capitolul 2 din Decizia 2008/615/JAI, raportul de evaluare se bazează de asemenea pe o vizită de evaluare și pe un test-pilot care vor fi realizate după ce statul membru în cauză a informat Secretariatul General în conformitate cu articolul 36 alineatul (2) prima teză din Decizia 2008/615/JAI.

(3) Detaliile suplimentare ale procedurii sunt prevăzute în capitolul 4 din anexa la prezenta decizie.”

\*\*\*\*\* Decizia Consiliului din 23 iunie 2008 privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere (JO L 210, p. 1).

\*\*\*\*\* Decizia Consiliului din 23 iunie 2008 privind punerea în aplicare a Deciziei 2008/615/JAI privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere (JO L 210, p. 12).

### 3. Deciziile atacate

12. În considerentele (1)-(3) ale deciziilor atacate, care au fost adoptate în temeiul Deciziei 2008/615 și al Deciziei 2008/616, se precizează:

„(1) În conformitate cu [Protocolul nr. 36], actele instituțiilor, ale organelor, ale oficiilor și ale agențiilor Uniunii adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona continuă să producă efecte juridice atât timp cât aceste acte nu vor fi fost abrogate, anulate sau modificate în temeiul tratatelor.

(2) În consecință, se aplică articolul 25 din Decizia [2008/615], iar Consiliul trebuie să decidă în unanimitate dacă statele membre au pus în aplicare dispozițiile capitolului 6 din respectiva decizie.

(3) Articolul 20 din Decizia [2008/616] prevede că deciziile menționate la articolul 25 alineatul (2) din Decizia [2008/615] se adoptă în temeiul unui raport de evaluare bazat pe un chestionar. În ceea ce privește schimbul automatizat de date în conformitate cu capitolul 2 din Decizia [2008/615], raportul de evaluare se bazează de asemenea pe o vizită de evaluare și pe un test-pilot.”

13. Potrivit articolului 1 din Decizia 2014/731:

„În scopul căutării automatizate a datelor privind înmatricularea vehiculelor (VRD), Malta a pus în aplicare pe deplin dispozițiile generale privind protecția datelor din capitolului 6 din Decizia [2008/615] și poate primi și furniza date cu caracter personal în temeiul articolului 12 din respectiva decizie începând cu data intrării în vigoare a prezentei decizii.”

14. Articolul 1 din Decizia 2014/743 precizează:

„În scopul căutării automatizate a datelor privind înmatricularea vehiculelor (VRD), Cipru a pus în aplicare pe deplin dispozițiile generale privind protecția datelor din capitolul 6 din [Decizia 2008/615] și poate primi și furniza date cu caracter personal în temeiul articolului 12 din respectiva decizie începând cu data intrării în vigoare a prezentei decizii.”

15. Articolul 1 din Decizia 2014/744 prevede:

„În scopul căutării automatizate a datelor privind înmatricularea vehiculelor (VRD), Estonia a pus în aplicare pe deplin dispozițiile generale privind protecția datelor din capitolul 6 din Decizia [2008/615] și poate primi și furniza date cu caracter personal în temeiul articolului 12 din respectiva decizie începând cu data intrării în vigoare a prezentei decizii.”

16. Articolul 1 din Decizia 2014/911 prevede:

„În scopul căutării automatizate a datelor dactiloscopice, Letonia a pus în aplicare pe deplin dispozițiile generale privind protecția datelor din capitolul 6 din [Decizia 2008/615] și poate primi și furniza date cu caracter personal în temeiul articolului 9 din respectiva decizie începând cu data intrării în vigoare a prezentei decizii.”

## II – Procedura în fața Curții și concluziile părților

17. Prin memoriile din 14 ianuarie și din 6 martie 2015, Parlamentul a introdus prezentele acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 al doilea paragraf TFUE.

18. Prin Ordonanța președintelui Curții din 8 aprilie 2015, cele două cauze au fost conexe în vederea bunei desfășurări a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii. Prin deciziile președintelui Curții din 24 iunie 2015, au fost admise în ambele cauze cererile de intervenție în susținerea Consiliului formulate de Republica Federală Germania și de Regatul Suediei. Deși cererea sa de intervenție a fost admisă, guvernul german nu a prezentat observații în această procedură.

19. Prin acțiunile introduse, Parlamentul solicită Curții:

- anularea deciziilor atacate;
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

20. Consiliul – susținut de guvernul suedez – solicită Curții:

- respingerea acțiunilor ca fiind neîntemeiate în ceea ce privește primul motiv (temeiul juridic) și primul aspect al celui de al doilea motiv și primele două obiecții ale celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv (norme de procedură). În ceea ce privește al treilea element din a doua parte a celui de al doilea motiv (consultarea Parlamentului), Consiliul lasă acest aspect la aprecierea Curții;
- în subsidiar, în cazul anulării de către Curte a deciziilor atacate, menținerea efectelor acestora până când vor putea fi înlocuite cu decizii noi;
- obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

21. În conformitate cu articolul 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, nu a avut loc o ședință.

### III – Analiză

#### A – *Observații introductive*

22. Prin prezentele acțiuni în anulare, Parlamentul contestă legalitatea deciziilor atacate adoptate de Consiliu. Aceste decizii constată, în esență, că anumite state membre au pus în aplicare dispozițiile generale privind protecția datelor prevăzute în capitolul 6 din Decizia 2008/615 și autorizează primirea și furnizarea datelor vizate de Decizia 2008/615 începând de la o anumită dată. Pe scurt, consecința practică a deciziilor atacate este dobândirea de către statele membre a accesului la un sistem care permite schimbul de informații referitoare la profilurile ADN, la datele dactiloscopice (amprentele digitale) și la anumite date privind înmatricularea vehiculelor\*\*\*\*\*.

23. Argumentul principal invocat de Parlament este acela că, în ambele cazuri, Consiliul a utilizat un temei juridic eronat. În plus, Parlamentul susține că au fost încălcate anumite norme procedurale în procedura decizională care a condus la adoptarea deciziilor în cauză.

24. Consiliul consideră, în ceea ce îl privește, că, având în vedere articolul 9 din Protocolul nr. 36, deciziile atacate au fost adoptate pe temeiul juridic corect: articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615. Deși contestă majoritatea argumentelor invocate de Parlament referitoare la normele de procedură, Consiliul admite că ar fi trebuit să consulte Parlamentul pe parcursul procedurii decizionale.

\*\*\*\*\* Sistemul respectiv a fost instituit inițial prin așa-numitul Tratat de la Prüm. Unele dintre dispozițiile tratatului internațional menționat au fost ulterior încorporate în dreptul Uniunii prin Decizia 2008/615.

25. Pentru a soluționa acțiunile introduse de Parlament, Curtea trebuie să stabilească, printre altele, *natura* deciziilor atacate, aspect asupra căruia părțile nu sunt de acord. Această chestiune are implicații importante pentru modul în care trebuie să fi abordate excepția de nelegalitate, prevăzută la articolul 277 TFUE și invocată de Parlament în cazul articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615, precum și al doilea motiv, referitor la încălcarea normelor de procedură.

#### B – Temeiul juridic

26. Prin primul motiv, Parlamentul susține că temeiul utilizat de Consiliu pentru adoptarea deciziilor atacate a fost greșit. În sprijinul afirmației sale, Parlamentul invocă mai multe argumente.

27. Pe de o parte, potrivit acestuia, Consiliul ar fi trebuit să utilizeze un temei juridic prevăzut în Tratatul FUE. Motivul este că deciziile atacate ar fi acte de bază echivalente cu Decizia 2008/615 și, ca atare, ar fi trebuit să fie adoptate pe baza aceluiași temei juridic ca decizia respectivă, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona. În opinia sa, ar fi trebuit să fie utilizate articolul 82 alineatul (1) litera (d) TFUE și articolul 87 alineatul (2) litera (a) TFUE.

28. Pe de altă parte, instituția menționată apreciază că, dacă s-ar considera că deciziile atacate nu sunt acte de bază, ci măsuri destinate să pună în aplicare Decizia 2008/615, articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 constituie oricum un temei juridic secundar ilegal. Motivul este că, în opinia sa, dispoziția în cauză prevede o procedură decizională care este incompatibilă cu dreptul primar [articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE coroborat cu articolul 39 alineatul (1) UE] aflat în vigoare la momentul adoptării Deciziei 2008/615.

29. Înainte de a concluziona asupra primului motiv, este necesar să abordăm încă două aspecte. Primul privește articolul 9 din Protocolul nr. 36, iar al doilea, natura deciziilor atacate.

#### 1. Articolul 9 din Protocolul nr. 36

30. În cadrul primului motiv, Parlamentul susține că articolul 9 din Protocolul nr. 36 vizează doar actele din sfera dreptului material, iar nu și actele care prevăd norme de procedură pentru adoptarea altor măsuri. Prin urmare, potrivit Parlamentului, articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 nu poate constitui un temei juridic independent pentru deciziile atacate.

31. Această chestiune a fost deja clarificată de Curte. Curtea a statuat că interpretarea articolului 9 din Protocolul nr. 36 în mod restrictiv ar priva articolul menționat de orice efect util. Aceasta ar fi situația dacă s-ar admite că dispoziția în cauză implică doar faptul că actele din domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală nu sunt automat abrogate ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona\*\*\*\*\*. Astfel, un aspect care nu trebuie să fie ignorat este că articolul 9 din Protocolul nr. 36 trebuie înțeles în sensul că vizează îndeosebi să asigure că actele adoptate în cadrul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală vor putea continua să fie aplicate în mod eficace în pofida modificărilor aduse cadrului instituțional al cooperării menționate\*\*\*\*\*. În consecință, actele adoptate în mod legal pe baza Tratatului UE înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona care prevăd modalitățile de adoptare a altor măsuri continuă să își producă efectele juridice\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 56.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 44.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 57.

32. Astfel, potrivit articolului 9 din Protocolul nr. 36, articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 (ca și articolul 33 din Decizia 2008/615) continuă să producă efecte juridice chiar și după abrogarea articolului 34 UE (în temeiul căruia a fost adoptată Decizia 2008/615). Aceasta înseamnă totodată că normele de procedură prevăzute la articolul 25 alineatul (2) (și la articolul 33) continuă să existe și să producă efecte, indiferent de schimbările care au avut loc între timp în cadrul constituțional al Uniunii Europene.

33. În aceste condiții, continuă să se pună întrebarea dacă deciziile atacate sunt acte de bază, după cum susține Parlamentul, sau măsuri de punere în aplicare, după cum a afirmat Consiliul.

## 2. Natura deciziilor atacate

34. Potrivit Parlamentului, deciziile atacate sunt acte de bază, iar nu măsuri de punere în aplicare. În această privință, Parlamentul a arătat că procedura prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 necesită unanimitate în Consiliu pentru adoptarea deciziilor atacate. La momentul adoptării Deciziei 2008/615, articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE prevedea două proceduri distincte pentru adoptarea actelor de bază și a măsurilor de punere în aplicare: doar în cazul actelor de bază era necesară unanimitatea în Consiliu. În plus, Parlamentul consideră semnificativ faptul că articolul 33 din Decizia 2008/615 include un temei separat pentru adoptarea măsurilor de punere în aplicare. În pofida existenței dispoziției respective, Consiliul a ales să nu adopte deciziile atacate pe acest temei. Având în vedere această opțiune, deciziile atacate nu pot fi considerate măsuri de punere în aplicare, ci mai degrabă acte de bază echivalente cu Decizia 2008/615. În plus, titlurile deciziilor atacate nu menționează expresia „de punere în aplicare”, ceea ce ar indica de asemenea faptul că deciziile atacate sunt de fapt acte de bază. Potrivit Parlamentului, deciziile atacate completează Decizia 2008/615 în ceea ce privește data de la care un stat membru poate să acceseze sistemul de schimb automatizat de date.

35. Consiliul susține că articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 îi permite să exercite competențe de executare și că, prin urmare, deciziile atacate constituie măsuri de punere în aplicare. Consiliul consideră că formularea articolului 25 alineatul (2) și faptul că deciziile atacate au drept unic scop punerea în aplicare a obiectivelor Deciziei 2008/615 arată în mod clar că deciziile atacate constituie măsuri de punere în aplicare. În opinia Consiliului, argumentele Parlamentului nu țin cont de jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia temeiul juridic determină procedura care trebuie urmată, iar nu invers.

36. După cum vom arăta în continuare, considerăm că argumentele invocate de Parlament nu sunt convingătoare.

37. Jurisprudența Curții este utilă pentru înțelegerea delimitării dintre „actele de bază” și „măsurile de punere în aplicare”. Adoptarea actelor de bază constituie prerogativa legiuitorului, întrucât ele conțin norme esențiale ale domeniului în cauză și, în acest sens, necesită efectuarea unor alegeri politice. Asemenea norme esențiale nu pot face obiectul unei delegări\*\*\*\*\*. De asemenea, jurisprudența precizează că este necesar ca aceste norme esențiale să fie determinate pe baza unor elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional și să se țină seama de caracteristicile și de particularitățile domeniului vizat\*\*\*\*\*. Totodată, trebuie să fie avut în vedere contextul legislativ\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 5 septembrie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-355/10, EU:C:2012:516, punctele 63-65 și jurisprudența citată.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 5 septembrie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-355/10, EU:C:2012:516, punctele 67 și 68. A se vedea și Hotărârea din 6 mai 2014, Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-43/12, EU:C:2014:298 punctul 29, și Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 52 și jurisprudența citată.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 8 septembrie 2009, Comisia/Parlamentul și Consiliul, C-411/06, EU:C:2009:518, punctele 64 și 65.

38. În considerentele Deciziei 2008/615 se arată că scopul său este de a încorpora conținutul dispozițiilor Tratatului de la Prüm \*\*\*\*\* în cadrul legal al Uniunii Europene. Mai exact, decizia menționată este destinată să îmbunătățească schimbul de informații între autoritățile competente ale statelor membre pentru descoperirea și cercetarea infracțiunilor.

39. Articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 stabilește că transmiterea datelor cu caracter personal nu poate avea loc decât după ce dispozițiile privind protecția datelor au fost puse în aplicare în legislația națională, iar Consiliul decide în unanimitate dacă această condiție a fost îndeplinită în cazul fiecărui stat membru și al fiecărei categorii de date schimbate (profiluri ADN, date dactiloscopice, date referitoare la înmatricularea vehiculelor). Potrivit articolului 20 din Decizia 2008/616, Consiliul face aceasta în temeiul unui raport de evaluare care este pregătit de experți din statele membre în care sistemul este deja operațional. Raportul se bazează pe un chestionar, o vizită de evaluare și un test-pilot al bazei de date relevante. Pe baza raportului respectiv, se poate concluziona dacă statul membru în cauză a instituit un sistem de protecție a datelor și cerințe tehnice și juridice pentru realizarea căutărilor automate și obținerea datelor din partea altor state membre, precum și dacă baza sa de date este compatibilă cu bazele de date ale altor state membre.

40. Din această perspectivă, în esență, deciziile atacate (i) constată că statele membre în cauză au trecut cu succes de faza de evaluare preliminară, astfel cum este prevăzută la articolul 20 din Decizia 2008/616, și, (ii), pe baza acestei constatări, acordă statelor membre menționate accesul la sistemul de schimb automatizat de date începând de la o anumită dată.

41. Deși deciziile atacate constituie o etapă necesară înainte de a putea avea loc orice schimb de informații, aceasta nu înseamnă însă că ele constituie acte de bază similare Deciziei 2008/615 înseși. În opinia noastră, nu se poate susține existența unui impact al conținutului deciziilor atacate asupra opțiunilor de politică pe care le implică înființarea unui sistem de schimb de informații.

42. Mai mult, după cum în mod corect a arătat Consiliul, temeiul juridic determină procedura care trebuie urmată, iar nu invers \*\*\*\*\* . În acest sens, nu avem convingerea că se pot trage concluzii decisive privind natura deciziilor atacate din procedura prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615.

43. În plus, dacă ar fi acceptată poziția Parlamentului, aceasta ar însemna ca de fiecare dată când un stat membru a trecut de evaluarea preliminară și de etapa-pilot necesare pentru schimbul de informații prevăzut în Decizia 2008/615, legiuitorul să fie implicat în luarea deciziei privind aspectul dacă măsurile de protecție menționate în capitolul 6 din decizia respectivă au fost respectate și în confirmarea faptului că statul membru în cauză poate primi acces direct la datele vizate de Directiva 2008/615. În opinia noastră, o înțelegere atât de largă a noțiunii de act de bază ar face să fie practic inexistent domeniul punerii în aplicare.

44. În sfârșit, Parlamentul nu a prezentat niciun argument convingător pentru a arăta modul în care deciziile atacate pot fi considerate decizii autonome având un obiect care să difere într-un fel sau altul de cel al Deciziei 2008/615. Dimpotrivă, după cum am arătat deja, deciziile respective constituie o parte integrantă și necesară a procedurii care conduce la realizarea obiectivelor Deciziei 2008/615. În acest context, considerăm că lipsa expresiei „de punere în aplicare” nu presupune faptul că deciziile atacate sunt acte de bază.

\*\*\*\*\* A se vedea nota de subsol 7 de mai sus.

\*\*\*\*\* A se vedea printre altele Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 80, și Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 57.



45. Prin urmare, concluzionăm că deciziile atacate constituie măsuri de punere în aplicare și că argumentele contrare ale Parlamentului trebuie să fie respinse. Același lucru trebuie să se întâmple cu argumentele potrivit cărora deciziile atacate nu puteau să se întemeieze pe Decizia 2008/615 și potrivit cărora, în schimb, ele ar fi trebuit să se întemeieze pe dispozițiile existente ale Tratatului FUE.

46. Ținând seama de această concluzie, vom aborda în continuare excepția de nelegalitate ridicată de Parlament în ceea ce privește articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/65.

### 3. Legalitatea articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615

47. Parlamentul susține că articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 prevede o procedură simplificată care nu a fost avută în vedere de articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE, care impune existența unei inițiative prealabile a unui stat membru sau a Comisiei, precum și consultarea Parlamentului pentru adoptarea actelor de bază. Chiar și în situația în care Curtea ar considera că deciziile atacate constituie măsuri de punere în aplicare, Parlamentul susține că procedura stabilită la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 diferă de cea prevăzută la articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE: motivul nu ar fi doar acela că articolul 25 alineatul (2) nu impune existența unei inițiative prealabile a unui stat membru sau a Comisiei ori consultarea Parlamentului, ci și faptul că dispoziția menționată impune condiția unanimității în Consiliu. În consecință, deciziile atacate trebuie să fie anulate din cauza nelegalității articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615.

48. Pe de altă parte, Consiliul susține că, având în vedere jurisprudența Curții <sup>\*\*\*\*\*</sup>, legalitatea articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 nu este pusă sub semnul întrebării pentru simplul motiv că terminologia utilizată la articolul respectiv este eventual neinspirată. În opinia Consiliului, dispoziția controversată poate fi conciliată cu dispozițiile relevante din Tratatul UE [articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE coroborat cu articolul 39 alineatul (1) UE] chiar dacă ea nu face referire la consultarea Parlamentului sau nu identifică diferitele etape pe care le implică procedura care conduce la includerea unui stat membru în sistemul instituit prin Decizia 2008/615.

49. În această privință, Consiliul își reafirmă opinia potrivit căreia deciziile atacate sunt măsuri de punere în aplicare și observă că articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE oricum nu impune o inițiativă prealabilă a Comisiei sau a unui stat membru pentru adoptarea măsurilor de punere în aplicare. În mod similar, în ceea ce privește cerința referitoare la consultarea Parlamentului, lipsa unei cerințe exprese în acest sens nu este decisivă, dat fiind că este totuși posibilă o interpretare coerentă în conformitate cu jurisprudența Curții.

50. În sfârșit, Consiliul abordează cerința unanimității prevăzută la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615. Acesta susține că modul de formulare a deciziei, și anume utilizarea expresiei „decide în unanimitate” în loc de „adoptă decizii în unanimitate”, lasă loc de interpretare și, prin urmare, trebuie să se țină cont de contextul în care a apărut decizia respectivă și de obiectivele sale. Potrivit Consiliului, cerința unanimității include în realitate două etape distincte în procedura decizională. În primul rând, statele membre stabilesc în unanimitate (pe baza rezultatului evaluării preliminare efectuate, a se vedea punctul 39 de mai sus) dacă statul membru în cauză a trecut cu succes de evaluare. Dată fiind structura sistemului de schimb de date, care permite accesul direct al statelor participante la bazele de date naționale ale altor state membre, pentru finalizarea cu succes a evaluării preliminare, este obligatoriu ca fiecare stat membru să își dea consimțământul. În al doilea rând, decizia oficială privind admiterea statului membru și data la care poate începe schimbul de date este luată cu majoritate calificată. Consiliul susține că, potrivit articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615, cele două etape conduc la adoptarea unei singure decizii.

\*\*\*\*\* Hotărârile din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, și Parlamentul/Consiliul, C-540/13, EU:C:2015:224.

51. După cum recunosc ambele părți, este esențial ca normele care precizează modul de adoptare a deciziilor de către instituțiile Uniunii să fie stabilite prin tratate. Normele respective nu sunt lăsate la aprecierea statelor membre sau a instituțiilor Uniunii. În consecință, nu pot fi stabilite temeuri juridice derivate care îngreunează sau simplifică modalitățile de adoptare prevăzute în tratate\*\*\*\*\*. Acest principiu important privește și măsurile de punere în aplicare\*\*\*\*\*.

52. Trebuie să reamintim aici și că legalitatea unui act al Uniunii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării actului respectiv\*\*\*\*\*.

53. Am concluzionat deja mai sus că deciziile atacate ar trebui să fie considerate măsuri de punere în aplicare. În consecință, legalitatea articolului 25 din Decizia 2008/615 trebuie apreciată din perspectiva dispozițiilor care guvernează, la data adoptării acestei decizii, adoptarea măsurilor de punere în aplicare în cadrul celui de al treilea pilon: articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE și articolul 39 alineatul (1) UE\*\*\*\*\*. În conformitate cu dispozițiile menționate, Consiliul poate adopta, cu majoritate calificată și după consultarea Parlamentului, măsurile necesare pentru punerea în aplicare a deciziilor care se încadrează în cel de al treilea pilon.

54. Formularea articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 nu cere să existe o inițiativă a Comisiei sau a unui stat membru și nici nu impune Consiliului obligația de a consulta Parlamentul. În plus, acesta se abate de la articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE prin faptul că prevede necesitatea unui vot unanim în cadrul Consiliului.

55. Deși suntem de acord cu poziția Consiliului potrivit căreia este posibilă concilierea articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 cu articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE și cu articolul 39 alineatul (1) UE în ceea ce privește problema inițiativei\*\*\*\*\* și cea a consultării Parlamentului\*\*\*\*\* , nu avem totuși convingerea că același lucru este valabil în cazul cerinței unanimității de la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615. Cerința respectivă se abate în mod clar de la articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE, care prevede votul cu majoritate calificată la adoptarea măsurilor de punere în aplicare.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 42, și Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul/Consiliul, C-133/06, EU:C:2008:257, punctele 54-56.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 43.

\*\*\*\*\* A se vedea printre altele Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 45 și jurisprudența citată.

\*\*\*\*\* A se vedea în acest sens Hotărârile din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 45, și Parlamentul/Consiliul, C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 35, și Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 59.

\*\*\*\*\* Curtea a confirmat faptul că, în ceea ce privește măsurile de punere în aplicare, articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE nu impune o inițiativă prealabilă a unui stat membru sau a Comisiei; a se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-363/14, EU:C:2015:579, punctele 58-67.

\*\*\*\*\* Curtea a statuat într-o cauză care include o excepție similară de nelegalitate că, interpretând dispoziția din perspectiva articolului 39 alineatul (1) UE (potrivit căruia Parlamentul trebuie să fie consultat), aspectul că dispoziția în cauză nu precizează că Parlamentul trebuie să fie consultat nu implică faptul că ea este ilicită; a se vedea Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctele 47-50 și jurisprudența citată.

56. Este cert, după cum susține Consiliul, că, în vederea interpretării unei dispoziții, trebuie să se țină seama de obiectivul urmărit și de contextul său juridic \*\*\*\*\*. În plus, Curtea a statuat că o dispoziție trebuie interpretată, în măsura posibilului, astfel încât să nu se repună în discuție legalitatea sa \*\*\*\*\*. Aceste principii de interpretare nu pot fi însă extinse prea mult, în special în situația în care este pus în pericol un alt principiu de importanță fundamentală, și anume principiul potrivit căruia tratatele definesc procedura decizională (a se vedea punctul 51 de mai sus) \*\*\*\*\*.

57. În primul rând, Consiliul a considerat că cerința unanimității de la articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 trebuie să fie înțeleasă în sensul că include două etape într-o procedură decizională finalizată cu o singură decizie și că cerința unanimității se aplică doar în cazul primei etape preliminare. Decizia oficială se adoptă cu majoritate calificată. Dacă ar fi acceptată interpretarea articolului respectiv adoptată de Consiliu, această dispoziție ar crea, *de facto*, un temei juridic derivat care modifică normele prevăzute în tratat. Motivul este că, după cum a arătat Consiliul, procedura în două etape conduce la adoptarea unei singure decizii, ceea ce implică faptul că cerința privind votul cu majoritate calificată ar deveni pur teoretică, iar Consiliul ar adopta în realitate actul de punere în aplicare cu vot unanim.

58. Mai mult, întrucât articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 prevede în mod expres că votul trebuie să fie unanim, nu este posibilă, în opinia noastră, justificarea interpretării cerinței respective privind votul în sensul de „majoritate calificată” prin necesitatea unei interpretări coerente. O asemenea interpretare ar contraveni în mod clar formulării articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 \*\*\*\*\*.

59. Am dori să punctăm în continuare un ultim element. Înțelegem argumentele Consiliului referitoare la motivul pentru care este necesar ca fiecare stat – ca o condiție prealabilă pentru adoptarea unei decizii ulterioare de punere în aplicare – să stabilească dacă statul membru aderent a trecut cu succes de etapa evaluării preliminare. Aceasta nu poate implica însă faptul că decizia ulterioară de punere în aplicare ar putea fi adoptată de Consiliu pe baza articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615, întrucât dispoziția menționată, prin impunerea votului unanim, constituie un temei juridic derivat nelegal. După cum în mod corect a arătat Parlamentul, există încă o dispoziție în Decizia 2008/615, și anume articolul 33, care împuternicește Consiliul să adopte măsuri care ar putea fi necesare pentru punerea în aplicare a deciziei respective.

60. Având în vedere considerațiile precedente, concluzionăm că articolul 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615 prevede o procedură care diferă de cea prevăzută la articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE și constituie astfel un temei juridic derivat nelegal. Rezultă din cele de mai sus că primul motiv invocat de Parlament trebuie să fie admis în totalitate, iar deciziile atacate trebuie să fie anulate.

61. În cazul în care Curtea nu este de acord cu punctul nostru de vedere și consideră că primul motiv invocat de Parlament trebuie să fie respins, vom analiza al doilea motiv prezentat de Parlament, referitor la încălcarea unor norme fundamentale de procedură.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 21 mai 2015, Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punctul 43 și jurisprudența citată.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 49 și jurisprudența citată.

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctul 43, și Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul/Consiliul, C-133/06, EU:C:2008:257, punctele 54-56.

\*\*\*\*\* Se poate observa aici deosebirea față de situația descrisă la nota de subsol 22 de mai jos, unde dispoziția în discuție nu menționează faptul că Parlamentul trebuia să fie consultat; a se vedea Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223.

### C – Normele fundamentale de procedură

62. În cadrul celui de al doilea motiv, Parlamentul reafirmă că deciziile atacate trebuiau să fie adoptate în temeiul articolului 82 alineatul (1) litera (d) TFUE și al articolului 87 alineatul (2) litera (a) TFUE. Am abordat deja mai sus acest aspect.

63. În subsidiar, Parlamentul susține că procedura care conduce la adoptarea deciziilor atacate a încălcat articolul 34 alineatul (2) UE pentru trei motive. Din interpretarea coroborată a articolului 34 alineatul (2) UE și a articolului 39 alineatul (1) UE rezultă următoarea procedură: adoptarea unanimă de către Consiliu (sau cu majoritate calificată în cazul actelor de punere în aplicare) la inițiativa prealabilă a Comisiei sau a unui stat membru și după consultarea Parlamentului. Consiliul nu a respectat această procedură.

64. Consiliul susține că argumentul principal al Parlamentului se bazează pe o înțelegere eronată a temeiului juridic corect al deciziilor atacate. Consiliul adaugă că a adoptat în mod legal deciziile atacate în temeiul articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615, care impune unanimitatea în cadrul Consiliului, dar nu și inițiativa prealabilă sau consultarea Parlamentului. Consiliul admite totuși că, dată fiind hotărârea pronunțată de Curte în cauza Parlamentul/Consiliul<sup>\*\*\*\*\*</sup>, ar fi trebuit să consulte Parlamentul înainte de adoptarea deciziilor atacate.

65. Având în vedere analiza de mai sus privind legalitatea articolului 25 alineatul (2) din Decizia 2008/615, este suficient să facem observațiile de mai jos.

66. Consiliul, după cum admite el însuși, ar fi trebuit să consulte Parlamentul. Lipsa consultării Parlamentului implică în mod necesar faptul că deciziile trebuie să fie anulate<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Prin adoptarea deciziilor atacate cu unanimitate, Consiliul a încălcat totodată normele privind votul prevăzute la articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE. Argumentul Parlamentului referitor la inițiativa prealabilă din cadrul celui de al doilea motiv trebuie însă respins. Motivul este că, după cum am arătat mai sus, articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE nu impune inițiativa prealabilă a unui stat membru sau a Comisiei.

67. Prin urmare, concluzionăm că și al doilea motiv invocat de Parlament trebuie să fie admis. În consecință, deciziile atacate trebuie să fie anulate.

### D – Efectele deciziilor atacate

68. Consiliul, sprijinit de Regatul Suediei, solicită Curții să mențină efectele deciziilor atacate în cazul anulării lor, în conformitate cu articolul 264 alineatul (2) TFUE. Parlamentul nu s-a opus acestei cereri.

69. Am concluzionat mai sus că deciziile atacate ar trebui să fie anulate. Anularea acestor decizii fără să se prevadă că efectele lor trebuie să fie menținute ar avea însă cu siguranță implicații importante asupra cooperării transfrontaliere pentru combaterea terorismului, a infracțiunilor grave și a migrației ilegale. Astfel, ea ar împiedica în mod semnificativ accesul autorităților de aplicare a legii (atât din statele membre vizate de deciziile atacate, cât și din alte state membre participante) la profiluri ADN, la amprente și la date privind înmatricularea vehiculelor. În acest sens, dacă efectele deciziilor atacate nu ar fi menținute, ar fi pusă în pericol menținerea ordinii publice și ar fi compromisă eficacitatea

\*\*\*\*\* Hotărârea din 16 aprilie 2015, C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 53.

\*\*\*\*\* A se vedea cel mai recent Hotărârea din 23 decembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-595/14, EU:C:2015:847, punctele 35-43.

cooperării transfrontaliere în domeniul menționat\*\*\*\*\*. Motivul este că anularea deciziilor atacate ar face să dispară fundamentul cooperării respective pentru statele membre implicate. În opinia noastră, acest fapt este suficient pentru a justifica menținerea în vigoare a efectelor deciziilor atacate până la înlocuirea lor cu noi acte. În plus, trebuie să observăm că, deși solicită anularea deciziilor atacate, Parlamentul nu contestă scopul sau conținutul lor.

70. În consecință, considerăm că este necesară menținerea efectelor deciziilor atacate până la intrarea în vigoare a unor noi acte destinate să le înlocuiască.

#### IV – Cheltuielile de judecată

71. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În ambele cauze, Parlamentul a solicitat cheltuieli de judecată, iar Consiliul a căzut în pretenții.

72. Potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Republica Federală Germania și Regatul Suediei trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

#### V – Concluzie

73. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții să dispună:

- anularea celor patru decizii atacate: Decizia 2014/731/UE a Consiliului din 9 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date privind înmatricularea vehiculelor (VRD) în Malta, Decizia 2014/743/UE a Consiliului din 21 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește înmatricularea vehiculelor (VRD) în Cipru, Decizia 2014/744/UE a Consiliului din 21 octombrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește înmatricularea vehiculelor (VRD) în Estonia și Decizia 2014/911/UE a Consiliului din 4 decembrie 2014 privind lansarea schimbului automatizat de date în ceea ce privește datele dactiloscopice în Letonia;
- menținerea efectelor deciziilor atacate până la intrarea în vigoare a unor noi acte destinate să le înlocuiască;
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată;
- suportarea propriilor cheltuieli de judecată de către Republica Federală Germania și de către Regatul Suediei.

\*\*\*\*\* A se vedea în același sens Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-540/13, EU:C:2015:224, punctele 61-64, și Hotărârea din 23 decembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-595/14, EU:C:2015:847, punctele 45-49.