



Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

28 février 2017¹

« Recours en annulation — Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 — Communiqué de presse — Notion d’“accord international” — Identification de l’auteur de l’acte — Portée de l’acte — Session du Conseil européen — Réunion des chefs d’État ou de gouvernement des États membres de l’Union européenne tenue dans les locaux du Conseil de l’Union européenne — Qualité des représentants des États membres de l’Union lors d’une rencontre avec le représentant d’un État tiers — Article 263, premier alinéa, TFUE — Incompétence »

Dans l’affaire T-192/16,

NF, demeurant sur l’île de Lesbos (Grèce), représenté par MM. B. Burns, solicitor, P. O’Shea et I. Whelan, barristers,

partie requérante,

contre

Conseil européen, représenté par MM. K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado et M^{me} S. Boelaert, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation d’un accord qui aurait prétendument été conclu entre le Conseil européen et la République de Turquie le 18 mars 2016 et intitulé « Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016 »,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie),

composé de M^{me} I. Pelikánová, président, MM. V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (rapporteur) et U. Öberg, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

¹ — Langue de procédure : l’anglais.

Ordonnance

Antécédents du litige

Sur les rencontres entre les dirigeants européens et turc antérieures au 18 mars 2016

- 1 Le 15 octobre 2015, la République de Turquie et l'Union européenne sont convenues d'un plan d'action commun intitulé « EU-Turkey joint action plan » (ci-après le « plan d'action commun ») tendant à renforcer leur coopération, en matière de soutien des ressortissants syriens bénéficiant d'une protection internationale temporaire et en matière de gestion migratoire, pour répondre à la crise créée par la situation en Syrie.
- 2 Le plan d'action commun ambitionnait de répondre à la situation de crise en Syrie de trois manières, à savoir, premièrement, en traitant à la racine les causes conduisant à un exode massif de Syriens, deuxièmement, en apportant un soutien aux Syriens bénéficiant d'une protection internationale temporaire et à leurs communautés d'accueil en Turquie et, troisièmement, en renforçant la coopération en matière de prévention des flux de migration illégaux en direction de l'Union.
- 3 Le 29 novembre 2015, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union se sont réunis avec leur homologue turc (ci-après la « première réunion des chefs d'État ou de gouvernement »). À l'issue de cette rencontre, ils ont décidé d'activer le plan d'action commun et, notamment, d'intensifier leur coopération active concernant les migrants qui n'avaient pas besoin d'une protection internationale, en les empêchant de se rendre en Turquie et dans l'Union, en assurant l'application des dispositions bilatérales qui avaient été établies en matière de réadmission et en renvoyant rapidement dans leurs pays d'origine les migrants qui n'avaient pas besoin d'une protection internationale.
- 4 Le 8 mars 2016, une déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union, publiée par les services conjoints du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, indiquait que les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union s'étaient entretenus avec le Premier ministre turc en ce qui concernait les relations entre l'Union et la République de Turquie et que des progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action commun. Cette rencontre avait eu lieu le 7 mars 2016 (ci-après la « deuxième réunion des chefs d'État ou de gouvernement »). Cette déclaration précisait :

« Les chefs d'État ou de gouvernement se sont accordés à reconnaître que des mesures audacieuses devaient être prises pour fermer les routes empruntées par les passeurs, démanteler le modèle économique de ceux-ci, protéger [les] frontières extérieures [de l'Union] et mettre un terme à la crise migratoire en Europe. [Ils] se sont félicités vivement des propositions supplémentaires présentées ce jour par la [République de] Turquie pour remédier au problème migratoire. Ils sont convenus d'œuvrer sur la base des principes [suivants] :

- renvoyer tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques, les coûts encourus étant pris en charge par l'[Union] ;
- procéder, pour chaque Syrien réadmis par la Turquie au départ des îles grecques, à la réinstallation d'un autre Syrien de la Turquie vers les États membres de l'[Union], dans le cadre des engagements existants ;
- [...]

Le président du Conseil européen approfondira ces propositions et en définira les modalités avec la [République de] Turquie avant le Conseil européen de mars [...]

Le présent document n'établit aucun nouvel engagement pour les États membres en matière de relocalisation et de réinstallation.

[...] »

- 5 Dans sa communication COM(2016) 166 final au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, du 16 mars 2016, intitulée « P[rochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration] » (ci-après la « communication du 16 mars 2016 »), la Commission européenne a indiqué que, le 7 mars 2016, les « chefs d'État ou de gouvernement [de l'Union avai]nt chaleureusement accueilli les propositions supplémentaires présentées par la [République de] Turquie et [étaie]nt convenus d'œuvrer sur la base d'un ensemble de six principes », que « [l]e président du Conseil européen a[va]it été invité à approfondir ces propositions et à en définir les modalités avec la Turquie avant le Conseil européen de mars » et que « [l]a présente communication expos[ait] la façon dont les six principes devraient être mis en œuvre pour déployer tout le potentiel de la coopération entre l'[Union] et la [République de] Turquie, dans le respect du droit européen et international ».
- 6 Dans la communication du 16 mars 2016, la Commission indiquait notamment qu'« [i]l [était] essentiel de renvoyer tous les nouveaux migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile de Grèce vers la Turquie pour briser le schéma des réfugiés et des migrants payant des passeurs et risquant leur vie » et que, « compte tenu de l'ampleur des flux actuels entre la Turquie et la Grèce, l'organisation de ces retours devrait être considérée comme une mesure temporaire et extraordinaire, qui [était] nécessaire pour mettre fin à la souffrance humaine et rétablir l'ordre public et qui d[evait] être soutenue par un cadre opérationnel adapté ». Selon cette communication, des avancées avaient été récemment constatées en ce qui concernait la réadmission, par la République de Turquie, des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile n'ayant pas besoin d'une protection internationale dans le cadre de l'accord bilatéral de réadmission entre la République hellénique et la République de Turquie, lequel devait être remplacé, à partir du 1^{er} juin 2016, par l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (JO 2014, L 134, p. 3).
- 7 La Commission concluait, dans la communication du 16 mars 2016, que « [l]e dispositif de retour de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile traversant la mer Égée, à partir de la Turquie [serait] une mesure temporaire et exceptionnelle [qui] devrait être lancée aussi vite que possible », et que, dans cette perspective, ladite communication « [établis]ait un cadre permettant de mettre en œuvre ce processus dans le respect du droit international et européen, excluant l'application d'une politique de retours généralisés[, et elle décriva]it également les mesures, législatives et logistiques qu'il [convenait] d'adopter d'urgence pour amorcer le processus ».

Sur la réunion du 18 mars 2016 et sur la déclaration UE-Turquie

- 8 Le 18 mars 2016, sous la forme du communiqué de presse n° 144/16, a été publiée sur le site Internet du Conseil une déclaration tendant à rendre compte des résultats « de la troisième réunion tenue depuis novembre 2015 en vue d'approfondir les relations Turquie-UE et de remédier à la crise migratoire » (ci-après la « réunion du 18 mars 2016 ») entre « [l]es membres du Conseil européen » et « leur homologue turc » (ci-après la « déclaration UE-Turquie »).

- 9 La déclaration UE-Turquie exposait que, tout en « confirm[ant] une nouvelle fois leur attachement à la mise en œuvre de leur plan d'action commun, activé le 29 novembre 2015, la [République de] Turquie et l'U[nion] reconnaiss[ai]ent que des efforts supplémentaires et résolus d[evai]ent être déployés rapidement ». Cette déclaration se poursuivait dans ces termes :

« Afin de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie, l'UE et la [République de] Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'[Union]. Afin d'atteindre cet objectif, elles sont convenues des points d'action complémentaires suivants :

- 1) Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. Cela se fera en totale conformité avec le droit de l'[Union] et le droit international, excluant ainsi toute forme d'expulsion collective. Tous les migrants seront protégés conformément aux normes internationales applicables et dans le respect du principe de non-refoulement. Il s'agira d'une mesure temporaire et extraordinaire, qui est nécessaire pour mettre un terme aux souffrances humaines et pour rétablir l'ordre public. Les migrants arrivant dans les îles grecques seront dûment enregistrés et toute demande d'asile sera traitée individuellement par les autorités grecques conformément à la directive sur les procédures d'asile, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les migrants ne demandant pas l'asile ou dont la demande d'asile a été jugée infondée ou irrecevable conformément à la directive susvisée seront renvoyés en Turquie. La [République de] Turquie et la [République hellénique], avec l'aide des institutions et agences de l'[Union], prendront les mesures qui s'imposent et conviendront des arrangements bilatéraux nécessaires, y compris en ce qui concerne la présence de fonctionnaires turcs dans des îles grecques et de fonctionnaires grecs en Turquie à partir du 20 mars 2016, pour assurer la liaison et faciliter ainsi le bon fonctionnement de ces arrangements. Les coûts des opérations de retour des migrants en situation irrégulière seront pris en charge par l'UE.
- 2) Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'[Union] en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies. Un mécanisme sera mis en place, avec le soutien de la Commission, des agences de l'[Union] et d'autres États membres, ainsi que du HCR, afin de s'assurer de la mise en œuvre de ce principe à partir du jour même où les retours commenceront. La priorité sera donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés, ou n'ont pas tenté d'entrer, de manière irrégulière sur le territoire de l'[Union]. Du côté de l'UE, les réinstallations prévues par ce mécanisme seront, dans un premier temps, mises en œuvre en honorant les engagements pris par les États membres dans les conclusions des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil le 20 juillet 2015, 18 000 places de réinstallation étant encore disponibles dans ce contexte. Il sera répondu à tout nouveau besoin de réinstallation au moyen d'un arrangement volontaire similaire, dans la limite de 54 000 personnes supplémentaires [...] ».

Sur la situation du requérant

- 10 Le requérant, NF, est un ressortissant pakistanais. Il explique avoir fui la République islamique du Pakistan par crainte de persécutions et d'atteintes graves à sa personne. En effet, il aurait fait l'objet de tentatives d'assassinat ayant pour but d'éviter que, en tant que fils unique, il n'hérite des biens de ses parents.
- 11 Selon ses dires, le requérant est entré en Grèce par bateau depuis la Turquie, et ce le 19 mars 2016. Le 11 avril 2016, ou aux alentours de cette date, il a introduit une demande d'asile auprès des autorités grecques. Il aurait ensuite été retenu dans un centre de rétention jusqu'au 18 avril 2016, date à laquelle il a pris la fuite vers l'île de Lesbos (Grèce).

- 12 Le requérant explique qu'il n'a introduit sa demande d'asile qu'en raison des pressions exercées sur lui par les autorités grecques afin qu'il introduise cette demande. Cependant, il n'aurait jamais souhaité, ni eu l'intention de présenter pareille demande en Grèce en raison de la longueur du traitement des demandes d'asile et des déficiences systémiques dans la mise en œuvre du système d'asile européen tant au niveau de l'administration de cet État membre qu'au niveau de son système juridictionnel. Ces déficiences auraient notamment été constatées par les juridictions européennes dans l'arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865), et dans l'arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Finalement, la présentation par le requérant de sa demande d'asile en Grèce n'aurait visé qu'à lui éviter d'être refoulé vers la Turquie avec, le cas échéant, le risque d'y être placé en rétention ou d'être expulsé vers le Pakistan.

Procédure et conclusion des parties

- 14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 22 avril 2016, le requérant a introduit le présent recours, dans lequel, considérant que la déclaration UE-Turquie était un acte attribuable au Conseil européen matérialisant un accord international conclu le 18 mars 2016 entre l'Union et la République de Turquie, qu'il qualifie dans ses écritures d'« accord litigieux », il conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler l'« accord [qui aurait été] conclu entre le Conseil européen et la [République de] Turquie daté du 18 mars 2016 [et] intitulé “Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016” » (ci-après l'« acte attaqué ») ;
 - condamner le Conseil européen aux dépens.

Sur la procédure accélérée et le renvoi de l'affaire devant la première chambre élargie

- 15 Par acte séparé présenté concomitamment à la requête, le requérant a, au titre de l'article 152 du règlement de procédure du Tribunal, demandé à celui-ci de statuer selon la procédure accélérée.
- 16 Le 10 juin 2016, le Conseil européen a présenté ses observations sur la demande de procédure accélérée, en concluant en substance que les conditions d'application de cette procédure n'étaient pas remplies. Par acte séparé du même jour, cette institution a demandé, à titre principal, le renvoi de la présente affaire devant la grande chambre en application de l'article 28, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure. À titre subsidiaire, cette institution a, au titre de l'article 28, paragraphe 5, de ce règlement de procédure, demandé le renvoi de cette affaire devant une formation siégeant avec au moins cinq juges.
- 17 Par lettre du 20 juin 2016, le greffe du Tribunal a accusé réception de la demande de renvoi de la présente affaire devant la grande chambre et a informé les parties du renvoi de celle-ci, en application de l'article 28, paragraphe 5, du règlement de procédure, devant une formation élargie siégeant avec cinq juges, en l'occurrence la septième chambre élargie.
- 18 Par décision du 22 juin 2016, le Tribunal a décidé de faire droit à la demande de procédure accélérée.

Sur l'exception soulevée par le Conseil européen et les demandes en intervention

- 19 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 juillet 2016, le Conseil a, au titre de l'article 130 du règlement de procédure, soulevé une exception intitulée « Exception d'irrecevabilité ».

- 20 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 19 juillet 2016, NQ, NR, NS, NT, NU et NV ont demandé à intervenir au soutien des conclusions du requérant.
- 21 Par actes déposés les 20 et 22 juillet 2016, le Royaume de Belgique et la République hellénique ont demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil européen.
- 22 Par acte déposé le 3 août 2016, la Commission a demandé à intervenir au soutien des conclusions du « Conseil de l'Union européenne ». Par lettre rectificative du 11 août 2016, la Commission a indiqué vouloir intervenir au soutien des conclusions du « Conseil européen ».
- 23 Dans son exception, le Conseil européen demande formellement au Tribunal :
- de rejeter le recours comme étant « manifestement irrecevable » ;
 - de condamner le requérant aux dépens.
- 24 Le 3 août 2016, le requérant a présenté ses observations sur l'exception soulevée par le Conseil européen dans lesquelles il demande au Tribunal :
- de rejeter ladite exception ;
 - de déclarer le recours recevable ;
 - de condamner le Conseil européen aux dépens qu'il a exposés dans le cadre de la procédure incidente.
- 25 Par lettre du greffe du 3 octobre 2016, les parties ont été informées de la désignation d'un nouveau juge rapporteur et de la réattribution de la présente affaire à la première chambre élargie dans laquelle siège ce juge.

Sur les réponses aux mesures d'organisation de la procédure

- 26 Par lettres du greffe du 3 novembre 2016, le Conseil européen a été invité à déférer à des mesures d'organisation de la procédure adoptées par le Tribunal au titre de l'article 89, paragraphe 3, sous a) et d), et de l'article 90, paragraphe 1, du règlement de procédure, tandis que le Conseil et la Commission ont, pour leur part, été invités par le Tribunal, au titre de l'article 24, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 89, paragraphe 3, sous c), dudit règlement de procédure, à répondre à certaines questions et à fournir certains documents. Dans ce contexte, ces institutions ont notamment été invitées à indiquer au Tribunal si la réunion du 18 mars 2016 avait donné lieu à un accord écrit et, le cas échéant, à lui communiquer tout document permettant de déterminer l'identité des parties qui étaient convenues des « points d'action complémentaires » mentionnés dans la déclaration UE-Turquie.
- 27 Dans ses réponses aux questions du Tribunal fournies le 18 novembre 2016, le Conseil européen a notamment expliqué que, à sa connaissance, aucun accord ou traité, au sens de l'article 218 TFUE ou de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, n'avait été conclu entre l'Union et la République de Turquie. La déclaration UE-Turquie, telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16, n'aurait été que « le fruit d'un dialogue international entre les États membres et la [République de] Turquie et, au regard de son contenu et de l'intention de ses auteurs, n[e serai]t pas destinée à produire des effets juridiques contraignants ni à constituer un accord ou un traité ».

- 28 Le Conseil européen a également produit un certain nombre de documents afférents à la réunion du 18 mars 2016 qui constituait, selon cette institution, une réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union avec le représentant de la République de Turquie et non une session du Conseil européen à laquelle aurait participé cet État tiers.
- 29 Dans sa réponse du 18 novembre 2016, la Commission a notamment indiqué au Tribunal qu'il était clair, en raison du vocabulaire utilisé dans la déclaration UE-Turquie, notamment l'usage, dans la version anglaise de celle-ci, du terme « will », qu'il ne s'agissait pas d'un accord juridiquement contraignant, mais d'un arrangement politique auquel étaient parvenus les « membres du Conseil européen [, à savoir] les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, le Président du Conseil européen et le Président de la Commission », lequel avait été relaté dans son intégralité dans le corps du communiqué de presse n° 144/16 afférent à la réunion du 18 mars 2016 et exposant la déclaration UE-Turquie.
- 30 Dans sa réponse du 2 décembre 2016, le Conseil a notamment expliqué qu'il n'était pas l'auteur de la déclaration UE-Turquie et qu'il n'avait aucunement été impliqué dans le dialogue structuré qui avait eu lieu entre les représentants des États membres et la République de Turquie ou dans les activités du président du Conseil européen ayant conduit à cette déclaration. Le travail préparatoire qui aurait eu lieu au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) n'aurait concerné que la préparation des réunions du Conseil européen dont certaines concernaient la gestion de la crise migratoire. En revanche, le Conseil n'aurait pas préparé le sommet tenu le 18 mars 2016 entre les membres du Conseil européen, que sont les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union, et le Premier ministre turc.
- 31 Le Conseil a en outre indiqué partager pleinement la position développée par le Conseil européen dans son exception formulée au titre de l'article 130 du règlement de procédure. Il a en particulier fait valoir à cet égard que, à sa connaissance, aucun accord ni traité n'avait été conclu entre l'Union et la République de Turquie en lien avec la crise migratoire.
- 32 Dans ses observations déposées le 19 décembre 2016, le requérant a contesté la position du Conseil européen, du Conseil et de la Commission selon laquelle, d'une part, aucun accord n'aurait été conclu avec la République de Turquie lors de la réunion du 18 mars 2016 et, d'autre part, l'issue des discussions avec cet État tiers devrait être qualifiée comme étant un arrangement politique. Le requérant considère notamment que, en tenant compte du langage utilisé dans ce qu'il qualifie d'« accord litigieux », l'emploi du terme anglais « agree » (qui signifierait « décidé ») permet de constater qu'il s'agit d'un accord destiné à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Par ailleurs, l'absence de l'expression « États membres » indiquerait que l'« accord litigieux » n'aurait pas pu être conclu par les États membres de l'Union.

En droit

- 33 En vertu de l'article 130 du règlement de procédure, lorsque, par acte séparé, le défendeur demande au Tribunal de statuer sur l'irrecevabilité ou l'incompétence, sans engager le débat au fond, celui-ci doit statuer sur la demande dans les meilleurs délais, le cas échéant, après avoir ouvert la phase orale de la procédure.
- 34 En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide de statuer sans qu'il soit nécessaire de proposer à la conférence plénière le renvoi de la présente affaire devant la grande chambre ni d'ouvrir la procédure orale.
- 35 Dans le cadre de l'exception qu'il soulève, le Conseil européen excipe, à titre principal, de l'incompétence du Tribunal pour statuer sur le présent recours.

- 36 Étant entendu que les règles de compétence des juridictions de l'Union prévues par le traité FUE de même que par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et son annexe font partie du droit primaire, occupent une place centrale dans l'ordre juridique de l'Union et que, partant, leur respect constitue une exigence fondamentale dans cet ordre juridique (arrêt du 10 septembre 2015, Réexamen Missir Mamachi di Lusignano/Commission, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, point 57), il convient pour le Tribunal d'examiner cette question en premier lieu.
- 37 Au soutien de son exception d'incompétence, le Conseil européen fait valoir que ni lui ni aucune des entités visées à l'article 263, premier alinéa, TFUE n'est l'auteur de la déclaration UE-Turquie, telle que diffusée par le Conseil au moyen du communiqué de presse n° 144/16, de sorte qu'il ne pourrait pas être régulièrement désigné comme défendeur en l'espèce.
- 38 En effet, selon le Conseil européen, la déclaration UE-Turquie émane des participants à un sommet international, tenu en l'occurrence le 18 mars 2016 en marge et à l'issue de la session du Conseil européen. Partant, cette déclaration serait attribuable aux membres du Conseil européen, que sont les États membres de l'Union, et à leur « homologue turc », puisque ce seraient eux qui se seraient réunis dans le cadre d'une réunion distincte de celle du Conseil européen. Cette réunion distincte aurait fait suite aux deux premières réunions des chefs d'État ou de gouvernement, du même type, qui s'étaient tenues les 29 novembre 2015 et 7 mars 2016 et qui avaient donné lieu à la publication soit d'une déclaration commune, telle que celle en cause en l'espèce dont rend compte le communiqué de presse n° 144/16, soit d'un plan d'action commun. Le Conseil européen estime que la déclaration UE-Turquie ne peut donc pas être qualifiée d'acte adopté par lui.
- 39 Le requérant s'oppose à cette analyse en faisant valoir que ce qu'il qualifie d'« accord litigieux » en tant qu'acte attaqué, eu égard à son contenu et à l'ensemble des circonstances entourant son adoption, doit être considéré comme un acte du Conseil européen, car, en l'espèce, contrairement à ce que prétend cette institution, les États membres de l'Union auraient agi collectivement à l'intérieur de ladite institution et n'auraient pas exercé de compétences nationales en dehors du cadre institutionnel de l'Union. Par ailleurs, le requérant affirme que le Conseil européen et la Commission ont activement participé à la préparation et à la négociation de cet « accord litigieux », comme en témoignerait à cet égard le contenu de la communication du 16 mars 2016, et que ledit « accord litigieux » revêt en réalité la nature d'un traité international.
- 40 Le requérant conteste que le Conseil européen puisse, d'un côté, affirmer que les membres de cette institution ont, en l'espèce, agi en leur qualité de représentants de leurs gouvernements ou États, et, d'un autre côté, affirmer que les États membres ont ainsi pu agir au nom de l'Union en la liant à un État tiers par ce qu'il qualifie d'« accord litigieux », lequel, de surcroît, serait contraire aux normes prévues dans le droit dérivé de l'Union applicable en matière d'asile.
- 41 En tout état de cause, il conviendrait de se référer aux termes utilisés dans la déclaration UE-Turquie telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16, notamment la circonstance que celle-ci, d'une part, fait référence au fait que l'« UE » et la République de Turquie « se sont entendues » sur certains points d'action complémentaire, « ont décidé » et « reconfirmé » certains aspects et, d'autre part, énonce des obligations spécifiques acceptées par chacune des parties, ce qui corroborerait l'existence d'un accord juridiquement contraignant. Par ailleurs, s'agissant des explications de la Commission relatives à l'existence d'un cadre législatif et réglementaire permettant déjà le financement des opérations de retour, lequel constituait un point d'action complémentaire visé dans la déclaration UE-Turquie, le requérant estime que cela suggère que ce qu'il qualifie d'« accord litigieux » a été conclu dans un contexte permettant sa mise en œuvre, ce qui renforcerait la capacité dudit « accord litigieux » à produire des effets juridiques.

Considérations liminaires

- 42 À titre liminaire, il convient de rappeler que le recours en annulation prévu à l'article 263 TFUE est ouvert à l'égard de toutes les dispositions prises par les institutions, organes et organismes de l'Union, indépendamment de la nature ou de la forme de celles-ci, à condition qu'elles visent à produire des effets de droit (arrêts du 31 mars 1971, *Commission/Conseil*, 22/70, EU:C:1971:32, point 42, et du 4 septembre 2014, *Commission/Conseil*, C-114/12, EU:C:2014:2151, points 38 et 39 ; voir, également, arrêt du 28 avril 2015, *Commission/Conseil*, C-28/12, EU:C:2015:282, points 14 et 15 et jurisprudence citée). À cet égard, la circonstance que l'existence d'un acte destiné à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ait été révélée par la voie d'un communiqué de presse ou qu'il ait pris la forme d'une déclaration ne fait pas obstacle à la possibilité de constater l'existence d'un tel acte, ni, partant, à la compétence du juge de l'Union pour contrôler la légalité d'un tel acte au titre de l'article 263 TFUE, pour autant qu'il émane d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 30 juin 1993, *Parlement/Conseil et Commission*, C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, point 14).
- 43 S'agissant du Conseil européen, le traité de Lisbonne a érigé cette entité au rang d'institution de l'Union. Ainsi, contrairement à ce qui avait été auparavant constaté par le juge de l'Union (ordonnances du 13 janvier 1995, *Roujansky/Conseil*, C-253/94 P, EU:C:1995:4, point 11, et du 13 janvier 1995, *Bonnamy/Conseil*, C-264/94 P, EU:C:1995:5, point 11), les actes adoptés par cette institution, qui, aux termes de l'article 15 TUE, n'exerce pas de fonction législative et est composée des chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que de son président et du président de la Commission, n'échappent plus au contrôle de légalité prévu au titre de l'article 263 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, points 30 à 37).
- 44 Cela étant, il ressort de l'article 263 TFUE que, d'une manière générale, le juge de l'Union n'est pas compétent pour statuer sur la légalité d'un acte adopté par une autorité nationale (arrêts du 3 décembre 1992, *Oleificio Borelli/Commission*, C-97/91, EU:C:1992:491, point 9, et du 15 décembre 1999, *Kesko/Commission*, T-22/97, EU:T:1999:327, point 83), ni d'un acte adopté par les représentants d'autorités nationales de plusieurs États membres agissant dans le cadre d'un comité prévu par un règlement de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 17 septembre 2014, *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, EU:C:2014:2229, point 51). De la même manière, les actes adoptés par les représentants des États membres, réunis physiquement dans l'enceinte de l'une des institutions de l'Union et agissant non pas en qualité de membres du Conseil ou de membres du Conseil européen, mais en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union, ne sont pas soumis au contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union (arrêt du 30 juin 1993, *Parlement/Conseil et Commission*, C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, point 12).
- 45 Toutefois, il ne suffit pas à cet égard qu'un acte soit qualifié, par une institution mise en cause en tant que partie défenderesse dans un recours, de « décision des États membres » de l'Union pour qu'un tel acte échappe au contrôle de légalité institué par l'article 263 TFUE, en l'occurrence, des actes du Conseil européen. En effet, encore faut-il vérifier pour cela que l'acte en question, eu égard à son contenu et à l'ensemble des circonstances dans lesquelles il a été adopté, ne constitue pas en réalité une décision du Conseil européen (arrêt du 30 juin 1993, *Parlement/Conseil et Commission*, C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, point 14).

Sur les auteurs de l'acte attaqué

- 46 Ces précisions étant apportées, le Tribunal constate que, en l'espèce, l'acte attaqué est formellement décrit dans la requête comme étant l'« accord conclu entre le Conseil européen et la [République de] Turquie daté du 18 mars 2016 intitulé “Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016” », à savoir un acte qui relèverait du droit international conventionnel. Cependant, s'agissant du contrôle de légalité par le juge de l'Union des actes relevant du droit international conventionnel, celui-ci ne saurait porter que

sur l'acte par lequel une institution a entendu conclure le prétendu accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 286). Il convient donc d'interpréter les conclusions du requérant comme tendant, en substance, à l'annulation d'un acte par lequel le Conseil européen aurait entendu conclure, pour le compte de l'Union, un accord avec la République de Turquie, le 18 mars 2016 (voir, en ce sens, arrêt du 9 août 1994, France/Commission, C-327/91, EU:C:1994:305, point 17), et dont le contenu serait exposé dans la déclaration UE-Turquie telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16.

- 47 Par conséquent, il incombe au Tribunal d'examiner si la déclaration UE-Turquie, telle que diffusée au moyen de ce communiqué de presse, révèle l'existence d'un acte imputable à l'institution mise en cause en l'espèce, à savoir le Conseil européen, et si, par cet acte, cette institution aurait conclu un accord international, que le requérant qualifie d'« accord litigieux », adopté en méconnaissance de l'article 218 TFUE et qui correspondrait à l'acte attaqué.
- 48 Dans la mesure où, pour les besoins de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, l'acte attaqué a été matérialisé par le requérant par la production du communiqué de presse n° 114/16, il convient d'apprécier le contexte dans lequel la déclaration UE-Turquie, telle que diffusée par ce communiqué de presse, est intervenue ainsi que le contenu de cette déclaration pour déterminer si elle peut constituer ou révéler l'existence d'un acte imputable au Conseil européen et relevant ainsi du contrôle de légalité prévu à l'article 263 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission, C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, point 14), en l'occurrence un acte qui correspondrait à l'acte attaqué et qui porterait conclusion de ce que le requérant qualifie d'« accord litigieux ».
- 49 Ainsi que le mentionne la déclaration UE-Turquie, la réunion du 18 mars 2016 était la troisième réunion intervenue depuis novembre 2015. Or, s'agissant des deux précédentes réunions, qui ont eu lieu, respectivement, le 29 novembre 2015 et le 7 mars 2016, les représentants des États membres ont participé à ces réunions en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et non en tant que membres du Conseil européen.
- 50 En effet, s'agissant de la première réunion des chefs d'État ou de gouvernement, elle a donné lieu à un communiqué de presse, intitulé « Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'[Union] avec la [République de] Turquie, 29 [novembre] 2015 – Déclaration UE-Turquie », dans lequel il était indiqué que c'étaient les « dirigeants de l'Union européenne » qui s'étaient réunis avec leur « homologue turc ».
- 51 S'agissant de la deuxième réunion des chefs d'État ou de gouvernement, elle a donné lieu à un communiqué de presse, intitulé « Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'[Union] », dans lequel il était indiqué que c'étaient les « chefs d'État ou de gouvernement de l'[Union] » qui avaient rencontré le Premier ministre turc et qu'« [i]ls [étaient] convenus [...] sur la base des principes qui [...] figur[ai]ent [dans les propositions supplémentaires présentées le 7 mars 2016 par la République de]Turquie, à savoir : renvoyer tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui [partaient] de la Turquie pour gagner les îles grecques, les coûts encourus étant pris en charge par l'[Union] ; procéder, pour chaque Syrien réadmis par la [République de] Turquie au départ des îles grecques, à la réinstallation d'un autre Syrien de la Turquie vers les États membres de l'[Union], dans le cadre des engagements existants ».
- 52 Dans ce contexte est intervenue la communication de la Commission du 16 mars 2016, laquelle ne saurait être assimilée à une proposition au sens de l'article 294, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission, C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271, points 17 et 18). Celle-ci indique que la « nouvelle phase de la coopération UE-Turquie visant à remédier à la crise migratoire requerra des efforts concertés de la part de la République hellénique et

de la République de Turquie, avec le soutien de la Commission, des agences de l'U[nion] et des organisations partenaires » et qu'« [e]lle nécessitera également l'appui des États membres, qui devront affecter du personnel ou se montrer disposés à prendre des engagements en matière de réinstallation ».

- 53 La déclaration UE-Turquie, telle que diffusée à l'issue de la réunion du 18 mars 2016 au moyen du communiqué de presse n° 144/16, se présente toutefois différemment par rapport aux précédentes déclarations diffusées à l'issue des première et deuxième réunions des chefs d'État ou de gouvernement.
- 54 En effet, le communiqué de presse n° 144/16 afférant à la réunion du 18 mars 2016 indique, premièrement, que la déclaration UE-Turquie est le résultat d'une réunion entre les « membres du Conseil européen » et « leur homologue turc » ; deuxièmement, que ce sont les « membres du Conseil européen » qui ont rencontré leur homologue turc et, troisièmement, que ce sont « l'UE et la [République de] Turquie » qui sont convenu[es] des points d'action complémentaires exposés dans cette déclaration. Il convient donc de déterminer si l'usage de ces termes implique, comme le soutient le requérant, que c'est en leur qualité de membres de l'institution « Conseil européen » que les représentants des États membres ont participé à la réunion du 18 mars 2016 ou que c'est en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union qu'ils ont participé à cette réunion.
- 55 À cet égard, le Tribunal relève que, si le communiqué de presse n° 144/16 par lequel a été diffusée la déclaration UE-Turquie porte, dans sa version web fournie par le requérant en annexe à la requête, la mention « Affaires étrangères et relations internationales », laquelle se rapporte en principe aux travaux du Conseil européen, la version en format PDF de ce communiqué, fournie par le Conseil européen, est quant à elle renseignée par les termes « Sommet international », lesquels renvoient en principe aux réunions des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union avec des représentants d'États tiers. Par conséquent, aucune conclusion ne peut être tirée quant à la présence de ces mentions.
- 56 Ensuite, s'agissant du contenu de la déclaration UE-Turquie, l'usage de l'expression « membres du Conseil européen » et l'indication selon laquelle c'est l'Union qui était convenue de points d'action complémentaires avec la République de Turquie pourraient certes laisser entendre que les représentants des États membres de l'Union avaient agi, lors de la réunion du 18 mars 2016, en leur qualité de membres de l'institution « Conseil européen » et avaient, nonobstant l'absence de compétence législative de cette institution, telle que visée expressément à l'article 15, paragraphe 1, UE, décidé de conclure juridiquement un accord avec cet État tiers en dehors de la procédure prévue à l'article 218 TFUE.
- 57 Toutefois, dans sa réponse du 18 novembre 2016, le Conseil européen explique que l'expression « membres du Conseil européen » figurant dans la déclaration UE-Turquie doit s'entendre comme une référence faite aux chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union, puisque ceux-ci composent le Conseil européen. Par ailleurs, la référence, dans ladite déclaration, au fait que « l'UE et la [République de] Turquie » s'étaient entendu[e]s sur certains points d'action complémentaire s'expliquerait par le souci de simplification des termes utilisés pour le grand public dans le cadre d'un communiqué de presse.
- 58 Or, selon cette institution, le terme « UE », dans ce contexte journalistique, doit se comprendre comme se référant aux chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union. À cet égard, le Conseil européen a insisté sur la forme sous laquelle a été diffusée la déclaration UE-Turquie en cause en l'espèce, à savoir celle d'un communiqué de presse qui, par sa nature, ne servirait qu'un objectif informatif et n'aurait aucune valeur juridique. En effet, la partie défenderesse souligne que ce support informatif est produit à l'adresse du grand public par le service de presse du secrétariat général du Conseil. Cela expliquerait, d'une part, l'apposition, sur certains documents diffusés sur Internet, tels que la version web du communiqué de presse n° 144/16 afférant à la déclaration

UE-Turquie fournie par le requérant, d'un double en-tête « Conseil européen/Conseil de l'Union européenne », et, d'autre part, le fait que certains documents sont parfois chargés par inadvertance dans des rubriques inappropriées du site Internet partagé par ces deux institutions et le président du Conseil européen.

- 59 En raison du public cible d'un tel support informatif, le communiqué de presse dans lequel la déclaration UE-Turquie avait été exposée utiliserait, à dessein, des formulations simplifiées, des termes du langage ordinaire et des raccourcis. Toutefois, cette vulgarisation des termes ne pourrait pas être utilisée pour procéder à des appréciations juridiques et normatives et, en particulier, elle ne pourrait pas altérer le contenu ou la nature juridique de la procédure à laquelle elle se rapporte, à savoir un sommet international comme l'indique la version PDF du communiqué de presse relatif à la déclaration UE-Turquie.
- 60 Ainsi, selon le Conseil européen, l'usage inapproprié de l'expression « membres du Conseil européen » et du terme « UE » dans un communiqué de presse, tel que celui n° 144/16 exposant la déclaration UE-Turquie, ne saurait affecter en aucune façon le statut juridique et le rôle dans lesquels les représentants des États membres ont rencontré leur homologue turc, en l'occurrence en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement, et ne saurait engager l'Union d'une quelconque manière. La déclaration UE-Turquie, telle que diffusée par le communiqué de presse n° 144/16, ne serait en réalité qu'un engagement politique des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union vis-à-vis de leur homologue turc.
- 61 Au regard de ces explications du Conseil européen et compte tenu de l'ambivalence de l'expression « membres du Conseil européen » et du terme « UE » figurant dans la déclaration UE-Turquie, telle que diffusée par le communiqué de presse n° 144/16, il convient de se référer aux documents afférents à la réunion du 18 mars 2016 pour en déterminer leur portée.
- 62 Or, à cet égard, le Tribunal constate que les documents officiels afférents à la réunion du 18 mars 2016, produits par le Conseil européen à la demande du Tribunal, démontrent que deux événements distincts, la session de cette institution et un sommet international, ont été organisés de manière parallèle selon des voies distinctes sur le plan juridique, protocolaire et organisationnel corroborant la nature juridique distincte de ces deux événements.
- 63 En effet, d'une part, dans ses réponses aux questions du Tribunal fournies le 18 novembre 2016, le Conseil européen a expliqué, en produisant les différents supports de presse diffusés par ses soins, que la session du Conseil européen devait initialement s'étaler sur deux journées, mais que, compte tenu des événements migratoires intervenus, il avait été décidé de ne consacrer qu'une seule journée à cette session, à savoir celle du 17 mars 2016, et de remplacer la seconde journée de session du Conseil européen, initialement prévue, à savoir celle du 18 mars 2016, par une réunion entre les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et leur homologue turc, laquelle réunion, pour des raisons de coûts, de sécurité et d'efficacité, avait eu lieu dans le même bâtiment que celui utilisé pour les réunions du Conseil européen et celles du Conseil.
- 64 D'autre part, il ressort en particulier de l'invitation adressée le 9 mars 2016 par le président du Conseil européen aux différents États membres de l'Union que les « membres du Conseil européen » étaient invités le 17 mars 2016 pour une session du Conseil européen dont les travaux étaient prévus de 16 h 45 à 19 h 30 et étaient suivis d'un dîner tandis que, s'agissant de la journée du 18 mars 2016, l'arrivée des « chefs d'État ou de gouvernement de l'U[nion] et du chef de gouvernement de la Turquie » était prévue de 9 h 15 à 9 h 45 et suivie d'un « déjeuner de travail pour les chefs d'État ou de gouvernement de l'U[nion] et du chef du gouvernement de la Turquie » à 10 heures. Une note du 11 mars 2016, adressée par le secrétariat général du Conseil à la mission de la République de Turquie auprès de l'Union décrit, dans les mêmes termes, le déroulement de la réunion du 18 mars 2016 en conviant le Premier ministre turc à une réunion avec les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union et non avec les membres du Conseil européen.

- 65 Par ailleurs, une note du 18 mars 2016 de la direction du protocole et des réunions de la direction générale « Administration » du Conseil, intitulée « Programme de travail du service du protocole », indique pour sa part, s'agissant de la réunion du 18 mars 2016, que l'arrivée des « membres du Conseil européen, du Premier ministre de la République de Turquie et du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité » se ferait sans ordre protocolaire entre 12 h et 12 h 45 et qu'un « déjeuner de travail pour les membres du Conseil européen et du haut représentant » serait offert à partir de 13 heures sans mention de la présence du Premier ministre turc. En revanche, cette note produite par le service en charge du protocole conviait les participants à une « session de travail des chefs d'État ou de gouvernement et du haut représentant de l'U[nion] avec le Premier ministre de Turquie » qui se tiendrait à partir de 15 heures, corroborant le fait que c'était en cette dernière qualité, et non en leur qualité de membres du Conseil européen, que les représentants des États membres de l'Union étaient appelés à rencontrer leur homologue turc.
- 66 Ces documents transmis officiellement aux États membres de l'Union et à la République de Turquie établissent ainsi que, nonobstant les termes regrettamment ambigus de la déclaration UE-Turquie telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16, c'est en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement desdits États membres que les représentants de ces États membres ont rencontré le Premier ministre turc le 18 mars 2016 dans l'enceinte des locaux partagés par le Conseil européen et le Conseil, à savoir dans le bâtiment Justus Lipsius.
- 67 À cet égard, la circonstance que le président du Conseil européen et celui de la Commission, non formellement conviés, aient été également présents lors de cette rencontre ne saurait permettre de considérer que, en raison de la présence de tous ces membres du Conseil européen, la réunion du 18 mars 2016 aurait eu lieu entre le Conseil européen et le Premier ministre turc.
- 68 En effet, renvoyant à plusieurs documents produits par son président, le Conseil européen a indiqué que, en pratique, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union confiaient à celui-ci une tâche de représentation et de coordination des négociations avec la République de Turquie en leur nom, ce qui expliquait la présence de celui-ci lors de la réunion du 18 mars 2016. De même, la présence du président de la Commission lors de cette réunion s'expliquerait, elle, par le fait que cette réunion s'inscrivait dans la continuité du dialogue politique avec la République de Turquie initié par la Commission en octobre 2015 à l'invitation des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union faite le 23 septembre 2015. Or, ainsi que le souligne à juste titre le Conseil européen, ces documents se réfèrent, explicitement et à plusieurs reprises, s'agissant des travaux du 18 mars 2016, à une réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union avec leur homologue turc et non à une session du Conseil européen. Tel est notamment le cas de la déclaration n° 151/16 du président du Conseil européen, communiquée immédiatement après la réunion du 18 mars 2016, intitulée « Remarques du Président Donald Tusk à l'issue de la réunion entre les chefs d'État ou de gouvernement de l'U[nion] avec la Turquie ».
- 69 Dans ces conditions, le Tribunal considère que l'expression « membres du Conseil européen » et le terme « UE », figurant dans la déclaration UE-Turquie telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16, doivent s'entendre comme des références aux chefs d'État ou de gouvernement de l'Union qui, comme lors des première et deuxième réunions des chefs d'État ou de gouvernement, des 29 novembre 2015 et 7 mars 2016, se sont réunis avec leur homologue turc et sont convenus de mesures opérationnelles en vue de rétablir l'ordre public, essentiellement sur le territoire grec, lesquelles correspondent à celles déjà évoquées ou énoncées précédemment dans les déclarations publiées sous la forme de communiqués de presse à l'issue des première et deuxième réunions des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union avec leur homologue turc. Cela est corroboré par le fait que la déclaration adoptée à l'issue de la deuxième réunion des chefs d'État ou de gouvernement, tenue le 29 novembre 2015, utilisait également et invariablement le terme « UE » et l'expression « dirigeants européens » pour désigner les représentants des États membres de l'Union, agissant en qualité de chefs d'État ou de gouvernement desdits États membres, lors de cette réunion du 29 novembre 2015, analogue à celle du 18 mars 2016.

- 70 Il ressort de ce contexte global précédant la mise en ligne sur le site Internet du Conseil du communiqué de presse n° 144/16 exposant la déclaration UE-Turquie que, en ce qui concernait la gestion de la crise migratoire, le Conseil européen, en tant qu'institution, n'a pas adopté de décision de conclure un accord avec le gouvernement turc au nom de l'Union et qu'il n'a pas non plus engagé l'Union au sens de l'article 218 TFUE. Par conséquent, le Conseil européen n'a pas adopté d'acte qui correspondrait à l'acte attaqué, tel que décrit par le requérant et dont le contenu aurait été exposé dans ce communiqué de presse.
- 71 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, indépendamment du point de savoir si elle constitue, comme le soutiennent le Conseil européen, le Conseil et la Commission, une déclaration de nature politique ou, au contraire, comme le soutient le requérant, un acte susceptible de produire des effets juridiques obligatoires, la déclaration UE-Turquie, telle que diffusée au moyen du communiqué de presse n° 144/16, ne peut pas être considérée comme un acte adopté par le Conseil européen, ni d'ailleurs par une autre institution, un organe ou un organisme de l'Union, ou comme révélant l'existence d'un tel acte et qui correspondrait à l'acte attaqué.
- 72 À titre surabondant, au regard de la référence, dans la déclaration UE-Turquie, au fait que « l'UE et la [République de] Turquie étaient convenu[e]s de points d'action complémentaires », le Tribunal considère que, même à supposer qu'un accord international ait pu être informellement conclu lors de la réunion du 18 mars 2016, ce qui, en l'espèce, a été nié par le Conseil européen, le Conseil et la Commission, cet accord aurait été le fait des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et du Premier ministre turc.
- 73 Or, dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 263 TFUE, le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur la légalité d'un accord international conclu par les États membres (arrêt du 5 mai 2015, Espagne/Parlement et Conseil, C-146/13, EU:C:2015:298, point 101).
- 74 Partant, il convient d'accueillir l'exception d'incompétence soulevée par le Conseil européen, étant rappelé que l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités (arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 97).
- 75 L'exception d'incompétence ayant été accueillie et le recours devant, partant, être rejeté, il n'y a plus lieu de statuer sur les demandes d'intervention présentées par NQ, NR, NS, NT, NU et NV ainsi que par le Royaume de Belgique, la République hellénique et la Commission.

Sur les dépens

- 76 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 135, paragraphe 1, du même règlement, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe supporte, outre ses propres dépens, uniquement une fraction des dépens de l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.
- 77 Compte tenu des circonstances de la présente affaire, notamment la formulation ambiguë du communiqué de presse n° 144/16, le Tribunal estime équitable de décider que chaque partie devra supporter ses propres dépens.
- 78 En application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, lorsqu'il est mis fin à l'instance dans l'affaire principale avant qu'il ne soit statué sur une demande d'intervention, le demandeur en intervention et les parties principales supportent chacun leurs propres dépens afférents

à la demande d'intervention. Par conséquent, NF, le Conseil européen ainsi que NQ, NR, NS, NT, NU et NV ainsi que le Royaume de Belgique, la République hellénique et la Commission devront supporter leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté en raison de l'incompétence du Tribunal pour en connaître.**
- 2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention présentées par NQ, NR, NS, NT, NU et NV ainsi que par le Royaume de Belgique, la République hellénique et la Commission européenne.**
- 3) **NF et le Conseil européen supporteront leurs propres dépens.**
- 4) **NQ, NR, NS, NT, NU et NV ainsi que le Royaume de Belgique, la République hellénique et la Commission supporteront leurs propres dépens.**

Fait à Luxembourg, le 28 février 2017.

Le greffier
E. Coulon

Le président
I. Pelikánová