



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 17 iulie 2014¹

Cauza C-81/13

**Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

„Relații externe — Acordul de asociere CEE-Turcia — Coordonarea sistemelor de securitate socială — Proiect de decizie al Consiliului de asociere CEE-Turcia pe modelul sistemului prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 883/2004 — Decizia 2012/776/UE a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată de Uniunea Europeană în cadrul Consiliului de asociere — Alegerea temeiului juridic material corect — Articolul 48 TFUE, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, articolul 216 alineatul (1) TFUE sau articolul 217 TFUE”

I – Introducere

1. Prezenta acțiune declanșează o nouă rundă în disputa îndârjită dintre Regatul Unit și Consiliul Uniunii Europene privind temeiul juridic pe care Uniunea Europeană trebuie îl aibă în vedere atunci când, în cadrul asocierii cu o țară terță, Uniunea dorește să participe la adoptarea dispozițiilor de drept social de care urmează să beneficieze nu numai resortisanții acestei țări terțe, ci și cetățenii Uniunii.
2. În mod similar cu cauzele C-431/11 și C-656/11, la propunerea Comisiei Europene, Consiliul intenționează să introducă în raport cu Turcia anumite dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială care se inspiră din reglementările în vigoare ale Uniunii. În acest scop, prin Decizia 2012/776/UE², Consiliul a stabilit în prealabil poziția care urma să fie adoptată de Uniune în cadrul Consiliului de asociere CEE-Turcia întemeindu-se pe dispozițiile privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul pieței interne europene, mai precis pe articolul 48 TFUE.
3. Regatul Unit atacă această decizie printr-o acțiune în anulare. Spre deosebire de Consiliu și de Comisie, Regatul Unit, susținut de Irlanda, consideră că nu este necesară recurgera la dispozițiile privind libera circulație a lucrătorilor din articolul 48 TFUE, ci la dispozițiile privind drepturile resortisanților țărilor terțe în spațiul de libertate, securitate și justiție, mai precis la articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE.

¹ — Limba originală: germana.

² — Decizia 2012/776/UE a Consiliului din 6 decembrie 2012 privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de asociere instituit prin Acordul de stabilire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, privind adoptarea de dispoziții referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 340, p. 19, denumită în continuare de asemenea „decizia atacată”).

4. Delimitarea dintre articolul 48 TFUE și articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE sau, în egală măsură, raportul dintre aceste două dispoziții și competența generală de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE, precum și la articolul 216 alineatul (1) TFUE nu este nicidecum de natură pur tehnică. În realitate, aceasta reprezintă o problemă de o importanță practică deosebită, în special în privința Regatului Unit și a Irlandei, care, în cadrul articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, beneficiază de anumite drepturi speciale (așa-numita „soluție opt-in”).

5. Recent, prin Hotărârile pronunțate la 26 septembrie 2013³ și la 27 februarie 2014⁴, Curtea a hotărât că articolul 48 TFUE constituie temeiul juridic corect pentru extinderea dispozițiilor de drept social, aplicabile în interiorul Uniunii Europene, la Spațiul Economic European (SEE) (cauza C-431/11) și la Elveția (cauza C-656/11). Atât în cadrul acestor două hotărâri, cât și în concluziile noastre prezentate în cauza C-431/11⁵, părțile din prezenta cauză au exprimat poziții contrare. Având în vedere argumentele prezentate, trebuie analizat dacă soluția identificată în cazul SEE și al Elveției poate fi transpusă la asocierea cu Turcia.

II – Cadrul juridic

6. Cadrul juridic al acestei cauze este determinat, pe de o parte, de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „Tratatul FUE”) și, pe de altă parte, de Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia (acordul de asociere), precum și de protocoalele care însoțesc aceste texte.

A – *Tratatul FUE*

7. Dintre dispozițiile din partea a cincea titlul V din Tratatul FUE care se referă la acordurile internaționale trebuie menționat, în primul rând, articolul 218 alineatul (9) TFUE:

„Consiliul, la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, adoptă o decizie privind suspendarea aplicării unui acord și de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.”

8. În cadrul aceluiași titlu din Tratatul FUE se regăsește de asemenea și articolul 216 alineatul (1) TFUE, care are următorul cuprins:

„Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare al acestora.”

9. Printre temeiurile juridice ale acțiunilor externe ale Uniunii se numără în plus competența de asociere, care este prevăzută la articolul 217 TFUE (ex-articolul 238 din Tratatul CEE):

„Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, pentru a crea o asociere caracterizată de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale.”

3 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Concluzii în cauza Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:187).

10. În cadrul dispozițiilor privind libera circulație a persoanelor prevăzute în partea a treia titlul IV din Tratatul FUE, este cuprins articolul 48 TFUE (ex-articolul 51 din Tratatul CEE), al cărui prim paragraf are următorul cuprins:

„Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă, în domeniul securității sociale, măsurile necesare pentru instituirea liberei circulații a lucrătorilor în special prin instituirea unui sistem care să asigure lucrătorilor migranți salariați sau care desfășoară o activitate independentă și persoanelor aflate în întreținerea acestora:

- a) cumulul tuturor perioadelor luate în considerare de către diferitele legislații interne, în vederea dobândirii și păstrării dreptului la prestații, precum și pentru calcularea acestora;
- b) plata prestațiilor pentru persoanele rezidente pe teritoriile statelor membre.”

11. Articolul 79 TFUE, care face parte din dispozițiile privind „Spațiul de libertate, securitate și justiție” cuprinse în partea a treia titlul V din Tratatul FUE, prevede, printre altele, următoarele:

„(1) Uniunea dezvoltă o politică comună de imigrare, al cărei scop este de a asigura, în toate etapele, gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora.

(2) În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsuri în următoarele domenii:

[...]

- b) definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre;

[...]”

Protocolul nr. 21 la Tratatul UE și la Tratatul FUE

12. Tratatul UE și Tratatul FUE sunt completate de un protocol privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție (Protocolul nr. 21). În cazul Regatului Unit, acest protocol se aplică întregului spațiu de libertate, securitate și justiție, iar în cazul Irlandei, articolul 75 TFUE este exclus din domeniul de aplicare al protocolului (a se vedea articolul 9 din Protocolul nr. 21).

13. Potrivit articolului 1 primul paragraf prima teză și articolului 3 din Protocolul nr. 21, Regatul Unit și Irlanda „nu participă la adoptarea de către Consiliu a măsurilor” care sunt propuse în temeiul părții a treia titlul V din Tratatul FUE, cu excepția cazului în care, în termen de trei luni de la prezentarea unei propuneri sau a unei inițiative, aceste state notifică totuși în scris președintelui Consiliului că doresc să participe la adoptarea și la aplicarea măsurii respective.

14. Mai mult, astfel cum reiese din articolul 2 din Protocolul nr. 21, „niciuna dintre dispozițiile părții a treia titlul V din [Tratatul FUE], nicio măsură adoptată în temeiul titlului respectiv, nicio dispoziție din acordurile internaționale încheiate de Uniune în temeiul titlului respectiv și nicio hotărâre a Curții de Justiție a Uniunii Europene de interpretare a dispozițiilor sau măsurilor respective nu este obligatorie pentru Regatul Unit sau pentru Irlanda sau nu se aplică acestora”. În plus, „dispozițiile, măsurile sau hotărârile respective nu aduc atingere competențelor, drepturilor și obligațiilor statelor menționate”.

B – Acordul de asociere CEE-Turcia

15. Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia a fost semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara, între Republica Turcia, pe de o parte, și CEE de atunci inclusiv statele membre ale acesteia, pe de altă parte. Acest acord de asociere a fost „încheiat, aprobat și confirmat” de Consiliu, în numele CEE, la 23 decembrie 1963, iar temeiul juridic utilizat la data respectivă a fost competența de asociere prevăzută la articolul 238 din Tratatul CEE (devenit articolul 217 TFUE)⁶. Acest acord de asociere a intrat în vigoare la 1 decembrie 1964. El este completat de un protocol adițional⁷ care a fost semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970 și a fost „încheiat, aprobat și confirmat”⁸ la 19 decembrie 1972 de Consiliu, în numele CEE, în temeiul articolului 238 din Tratatul CEE.

16. În preambul acordului de asociere, voința părților a fost consacrată după cum urmează „să stabilească legături tot mai strânse între poporul turc și popoarele reunite în cadrul Comunității Economice Europene” (primul considerent). În continuare, părțile contractante recunosc „că sprijinul adus de Comunitatea Economică Europeană eforturilor depuse de poporul turc pentru îmbunătățirea nivelului său de trai va facilita ulterior aderarea Turciei la Comunitate” (al patrulea considerent).

17. În conformitate cu articolul 9 din acordul de asociere, care face trimitere la articolul 7 din Tratatul CEE (devenit articolul 18 TFUE), în cadrul asocierii se aplică interzicerea discriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate:

„Părțile contractante recunosc că, în domeniul de aplicare a acordului [...], orice discriminare pe motiv de naționalitate este interzisă în conformitate cu principiul prevăzut la articolul 7 din Tratatul de instituire a Comunității.”

18. Articolul 12 din acordul de asociere face trimitere la articolele 48-50 din Tratatul CEE (devenite articolele 45 TFUE-47 TFUE) după cum urmează:

„Părțile contractante convin să se întemeieze pe articolele 48, 49 și 50 din Tratatul de instituire a Comunității pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea.”

19. Articolul 36 din protocolul adițional prevede:

„Libera circulație a lucrătorilor între statele membre ale Comunității și Turcia se va realiza treptat, în conformitate cu principiile enunțate la articolul 12 din acordul de asociere, între sfârșitul celui de al doisprezecelea an și sfârșitul celui de al douăzeci și doilea an de la data intrării în vigoare a acordului respectiv.”

20. Cu privire la securitatea socială, articolul 39 din protocolul adițional prevede:

„(1) Înainte de sfârșitul primului an de la data intrării în vigoare a prezentului protocol, Consiliul de asociere adoptă dispoziții în domeniul securității sociale în favoarea lucrătorilor de cetățenie turcă, care circulă în interiorul Comunității și în favoarea familiilor lor care au reședința în interiorul Comunității.

6 — Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 de încheiere a Acordului de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia (JO 1964, L 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10).

7 — JO 1972, L 293, p. 4, Ediție specială, 11/vol. 69, p. 19.

8 — Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 de încheiere a protocolului adițional, precum și a protocolului financiar, semnate la 23 noiembrie 1970, anexate la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia și referitor la măsurile care urmează să fie adoptate pentru intrarea în vigoare a acestora (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37).

(2) Aceste dispoziții permit lucrătorilor de cetățenie turcă, pe baza modalităților care urmează să fie stabilite, cumulul perioadelor pentru care aceștia au plătit contribuții de asigurări sociale și au lucrat cu contract de muncă în diferite state membre în ceea ce privește pensiile pentru limită de vârstă, de urmaș și de invaliditate, precum și îngrijirile medicale ale lucrătorului și ale familiei sale care au reședința în interiorul Comunității. Aceste dispoziții nu stabilesc obligația pentru statele membre ale Comunității de a lua în considerare perioadele îndeplinite de lucrător în Turcia.

(3) Dispozițiile menționate anterior trebuie să permită plata alocațiilor familiale în cazul în care familia lucrătorului are reședința în interiorul Comunității.

(4) Pensiile pentru limită de vârstă, de urmaș și de invaliditate, dobândite în temeiul dispozițiilor adoptate prin aplicarea alineatului (2), trebuie să poată fi transferate în Turcia.

(5) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor care decurg din acordurile bilaterale existente între Turcia și statele membre ale Comunității, în măsura în care acestea prevăd un regim mai favorabil resortisanților turci.”

21. În conformitate cu articolul 6 din acordul de asociere, părțile contractante se întrunesc în cadrul unui Consiliu de asociere⁹. Potrivit articolului 22 alineatul (1), acest Consiliu de asociere este competent să adopte decizii în scopul realizării obiectivelor acordului și în situațiile prevăzute în acord.

22. În temeiul articolului 39 din protocolul adițional, Consiliul de asociere a adoptat Decizia nr. 3/80¹⁰, care se referă la coordonarea sistemelor de securitate socială, pentru a facilita lucrătorilor turci și familiilor acestora accesul la anumite prestații sociale în cadrul CEE. În principal, conținutul Deciziei nr. 3/80 a inclus anumite dispoziții din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71¹¹, precum și – izolat – anumite dispoziții din Regulamentul (CEE) nr. 574/72¹².

23. La 8 februarie 1983, Comisia a transmis Consiliului Propunerea de regulament privind stabilirea normelor de aplicare a Deciziei nr. 3/80¹³. Această propunere, întemeiată pe dispozițiile articolului 238 din Tratatul CEE (devenit articolul 217 TFUE), nu a condus niciodată la adoptarea de către Consiliu a unui regulament corespunzător și a fost retrasă în cele din urmă de către Comisie cu argumentul că este „caducă”¹⁴.

9 — Denumit în continuare de asemenea: „Consiliu de asociere” sau „Consiliul de asociere CEE-Turcia”.

10 — Decizia nr. 3/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind aplicarea regimurilor de securitate socială ale statelor membre ale Comunităților Europene în raport cu lucrătorii turci și cu membrii familiilor acestora (JO 1983, C 110, p. 60).

11 — Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (publicat inițial în JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26, și modificat ulterior în numeroase rânduri).

12 — Regulamentul (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu salariații și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în interiorul Comunității (publicat inițial în JO L 74, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 74, și modificat ulterior în numeroase rânduri).

13 — Propunere de regulament (CEE) al Consiliului privind stabilirea normelor de aplicare a Deciziei nr. 3/80 a Consiliului de asociere CEE/Turcia de aplicare a regimurilor de securitate socială ale statelor membre ale Comunităților Europene în privința lucrătorilor turci și a membrilor familiilor acestora, [COM(83) 13 final, (JO 1983, C 110, p. 1)].

14 — JO 2013, C 109, p. 7.

III – Istoricul litigiului

24. Mult timp, dispozițiile aplicabile în interiorul Uniunii Europene privind coordonarea sistemelor de securitate socială au fost cuprinse în Regulamentul nr. 1408/71 și în Regulamentul nr. 574/72 de completare a primului. Cu efect din 1 mai 2010, Regulamentul nr. 1408/71 a fost înlocuit de Regulamentul nr. 883/2004¹⁵, iar Regulamentul nr. 574/72 a fost înlocuit de Regulamentul nr. 987/2009¹⁶.

25. În planul asocierii cu Turcia se intenționează adaptarea dispozițiilor privind sistemele de securitate socială aplicabile în temeiul Deciziei nr. 3/80 la situația juridică modificată din dreptul Uniunii. În acest scop, Decizia nr. 3/80 trebuie abrogată și înlocuită cu o nouă decizie a Consiliului de asociere, păstrând principalele caracteristici ale sistemului anterior. În noua decizie, în locul trimerilor la Regulamentul nr. 1408/71 și la Regulamentul nr. 574/72, se va face trimitere la Regulamentul nr. 883/2004 și la Regulamentul nr. 987/2009. Totuși, în continuare, nu se intenționează o extindere integrală a sistemului prevăzut de Regulamentul nr. 883/2004 la Turcia¹⁷.

26. La 6 decembrie 2012, Consiliul a adoptat Decizia 2012/776, prin care a stabilit poziția care trebuie adoptată de Uniune în cadrul Consiliului de asociere (denumită în continuare „decizia atacată”). Conform propunerii Comisiei¹⁸, această decizie se întemeiază pe articolul 48 TFUE coroborat cu articolul 218 alineatul (9) TFUE. Proiectul de decizie al Consiliului de asociere este atașat deciziei atacate.

27. În expunerea de motive cuprinsă în preambulul Deciziei 2012/776, considerentele (5)-(7) au următorul cuprins:

- „(5) Este necesar să se asigure că, în domeniul securității sociale, articolul 9 din acord și articolul 39 din protocolul adițional sunt puse în aplicare integral.
- (6) Este necesar să se actualizeze dispozițiile de punere în aplicare cuprinse în prezent în Decizia nr. 3/80 astfel încât acestea să reflecte progresele înregistrate în domeniul coordonării securității sociale în Uniunea Europeană.
- (7) Decizia nr. 3/80 ar trebui, prin urmare, să fie abrogată și înlocuită cu o decizie a Consiliului de asociere care, într-o singură etapă, pune în aplicare dispozițiile relevante din acord și din protocolul adițional referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială.”

28. Aceleași motive se regăsesc de asemenea în preambulul proiectului de decizie al Consiliului de asociere, și anume în considerentele (6), (7) și (9).

15 — Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

16 — Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 284, p. 1).

17 — Spre deosebire de sistemul prevăzut de Regulamentul nr. 883/2004, de exemplu, prestațiile de șomaj, boală, maternitate și paternitate nu trebuie să fie exportabile. În continuare, în conformitate cu articolul 39 alineatul (2) din protocolul adițional la acordul de asociere, statele membre ale Uniunii nu sunt obligate să ia în considerare perioadele de muncă și de plată a contribuțiilor sociale în Turcia în ceea ce privește pensiile pentru limită de vârstă, de urmaș și de invaliditate, precum și îngrijirile medicale în cadrul Uniunii.

18 — Propunerea Comisiei din 30 martie 2012, [COM(2012) 152 final].

29. În principal, din articolul 2 din proiectul de decizie al Consiliului de asociere („[d]omeniu de aplicare personal”) rezultă că această decizie nu va fi aplicabilă doar în cazul lucrătorilor, resortisanți turci, care sunt sau au fost angajați în mod legal pe teritoriul unui stat membru, ci și pentru lucrători care sunt resortisanți ai unui stat membru al Uniunii Europene și care sunt sau au fost angajați în mod legal pe teritoriul Turciei. În plus, noua decizie urmează să se aplice și în cazul membrilor familiei lucrătorului respectiv, atunci când aceștia au reședința sau au avut reședința în mod legal împreună cu lucrătorul în timp ce acesta este angajat în țara gazdă în cauză.

30. Cât privește conținutul, articolul 3 din proiect prevede principiul egalității de tratament la acordarea prestațiilor, iar în ceea ce privește anumite prestații, articolul 4 prevede eliminarea clauzelor de reședință. În sfârșit, potrivit articolelor 5 și 6 din proiect, urmează să se introducă un sistem de cooperare a părților contractante, precum și anumite norme privind controalele administrative și medicale.

31. În cadrul unei declarații comune cu privire la procesul-verbal al Consiliului¹⁹, Regatul Unit și Irlanda și-au exprimat îndoielile privind alegerea articolului 48 TFUE drept temei juridic material al Deciziei 2012/776 și și-au rezervat dreptul de a adopta măsuri legale în acest sens. La rândul său, Consiliul a consemnat, în cadrul aceluiași proces-verbal, că Uniunea Europeană va colabora la o decizie a Consiliului de asociere abia după pronunțarea Curții în cauzele C-431/11 și C-656/11. Potrivit propriilor afirmații, Regatul Unit nu a participat la votul cu privire la Decizia 2012/776.

IV – Procedura în fața Curții și concluziile părților

32. Prin memoriul din 15 februarie 2013, Regatul Unit a introdus o acțiune în anulare a Deciziei 2012/776. În opinia sa, decizia atacată nu ar fi trebuit întemeiată pe articolul 48 TFUE, ci pe articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE.

33. La 2 iulie 2013, a fost admisă cererea de intervenție a Comisiei formulată în susținerea concluziilor Consiliului, iar la 15 ianuarie 2014, a fost admisă cererea de intervenție a Irlandei formulată în susținerea concluziilor Regatului Unit. Totuși, având în vedere că a depus cererea tardiv, în temeiul articolului 129 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Irlanda și-a prezentat observațiile numai verbal în cadrul ședinței de audiere a pledoariilor.

34. Regatul Unit, susținut de Irlanda, solicită:

- anularea Deciziei 2012/776 și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

35. Consiliul, susținut de Comisie, solicită:

- respingerea acțiunii și
- obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

36. Acțiunea Regatului Unit a fost analizată de Curte în cadrul procedurii scrise și ulterior, la 13 mai 2014, în cadrul procedurii orale. La solicitarea Regatului Unit, în cadrul prezentei proceduri, în conformitate cu prevederile articolului 16 al treilea paragraf din Statut, Curtea se întrunește în Marea Cameră.

19 — Proces-verbal al reuniunii Consiliului Uniunii Europene din 6 decembrie 2012.

V – **Apreciere**

37. Precum acțiunile anterioare din cauzele C-431/11 și C-656/11, acțiunea Regatului Unit este întemeiată pe un singur motiv de anulare: la stabilirea poziției comune a Uniunii în cadrul Consiliului de asociere CEE-Turcia, Consiliul ar fi recurs la un temei juridic eronat.

38. Pe *plan procedural*, toate părțile din procedură sunt de acord că poziția Uniunii Europene a fost stabilită de Consiliu în mod întemeiat sub forma unei decizii în conformitate cu articolul 218 alineatul (9) TFUE, întrucât Consiliul de asociere este un organism instituit prin acordul de asociere, care, cu scopul realizării obiectivelor acordului, are competența de a adopta decizii care produc efecte juridice [a se vedea dispozițiile articolului 6 și ale articolului 22 alineatul (1) din acordul de asociere].

39. În continuare, nu se contestă nici faptul că, în afara articolului 218 alineatul (9) TFUE, o asemenea decizie a Consiliului privind stabilirea poziției Uniunii necesită, în conformitate cu principiul atribuirii [articolul 5 alineatul (1) prima teză TUE], și un *temei juridic material*, din care să reiasă conținutul competențelor și deci marja de negociere a Uniunii care este conturată de tratate²⁰.

40. Obiectul dezbaterilor aprinse constă în problema dacă acest temei juridic trebuie identificat în speță în cadrul dispozițiilor privind piața internă sau în cadrul dispozițiilor privind spațiul de libertate, securitate și justiție sau chiar în cadrul competenței de asociere prevăzute la articolul 217 TFUE. Face obiectul dezbaterii de asemenea rolul pe care îl joacă articolul 216 alineatul (1) TFUE.

A – *Alegerea temeiului juridic material corect*

41. Într-un caz precum cel din speță, alegerea temeiului juridic corect are o importanță considerabilă din punct de vedere practic și instituțional, respectiv din punct de vedere constituțional²¹. În funcție de această alegere, se stabilește dacă Regatul Unit și Irlanda pot invoca drepturile speciale care le sunt acordate prin „regula opt-in”, în conformitate cu Protocolul nr. 21 la TUE și la TFUE²².

42. Totuși, Protocolul nr. 21 ca atare nu poate produce efecte cu privire la temeiul juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate²³. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, printre care figurează în special finalitatea și conținutul actului²⁴.

43. Prin decizia atacată a Consiliului se are în vedere pregătirea unei noi decizii a Consiliului de asociere prin care, în cadrul asocierii existente, să se extindă moderat și să se actualizeze dispozițiile aplicabile în prezent în materia coordonării sistemelor de securitate socială ale Uniunii Europene și ale Turciei²⁵.

20 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589, punctele 42 și 43); în același sens, Hotărârea Cornelis Kramer și alții (cauzele conexate 3/76, 4/76 și 6/76, EU:C:1976:114, punctul 19), în temeiul căreia trebuie să se recurgă „la sistem și la prevederile dreptului material comunitar”; a se vedea în continuare Avizul 2/94 (EU:C:1996:140, punctul 23 și următoarele).

21 — A se vedea în special Avizul 2/00 (EU:C:2001:664, punctul 5), Avizul 1/08 (EU:C:2009:739, punctul 110) și Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 47).

22 — Probleme similare se pot ivi de altfel și cu privire la Danemarca în contextul Protocolului nr. 22 la TUE și la TFUE.

23 — Hotărârile Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:675, punctele 73 și 74) și Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 49).

24 — Hotărârile Comisia/Consiliul (C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 10), Parlamentul European/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 42), Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:675, punctul 52) și Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-43/12, EU:C:2014:298, punctul 29).

25 — În prezent se aplică Decizia nr. 3/80 a Consiliului de asociere.

1. Articolul 79 TFUE nu este un temei juridic adecvat

44. Proiectul de decizie al Consiliului de asociere, pregătit de decizia atacată, prevede, printre altele, câteva dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială care – în condițiile menționate în decizie – sunt menite a fi în beneficiul lucrătorilor turci care își desfășoară activitatea în mod legal pe teritoriul Uniunii, precum și anumitor membri ai familiilor acestor lucrători²⁶.

45. Deși, la prima vedere, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE ar putea fi *sedes materiae*, cu toate acestea, dispoziția amintită permite „definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre”. Normele privind securitatea socială a resortisanților țărilor terțe aparțin de asemenea acestui domeniu²⁷.

46. Nu se contestă faptul că această dispoziție a servit deja ca temei juridic al mai multor acte al căror obiectiv a vizat, în cadrul acordurilor încheiate cu țări terțe, integrarea resortisanților acestora în domeniul de aplicare al dispozițiilor Uniunii din materia politicii sociale²⁸. Acest aspect a fost subliniat cu insistență de Regatul Unit.

47. Această practică a instituțiilor nu poate fi însă determinantă pentru a stabili temeiul juridic corespunzător pentru adoptarea, în speță, a deciziei atacate a Consiliului²⁹.

48. În prezenta cauză, există două argumente împotriva recurgerii la articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE: pe de o parte, proiectul de decizie al Consiliului de asociere nu se rezumă pur și simplu la stabilirea drepturilor resortisanților unor țări terțe [a se vedea în acest sens litera a) de mai jos]. Pe de altă parte, această decizie servește dezvoltării asocierii existente între Uniune și Turcia [a se vedea în acest sens litera b) de mai jos].

26 — A se vedea în principal articolul 2 literele (a) și (b) din proiectul de decizie al Consiliului de asociere.

27 — Acest fapt rezultă, nu în ultimul rând, din Declarația cu privire la articolele 48 și 79 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Declarația nr. 22 anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007; JO 2008, C 115, p. 346, și JO 2012, C 326, p. 348).

28 — Este vorba, pe de o parte, despre cele șase decizii ale Consiliului Decizia 2010/697/UE (JO L 306, p. 1), Decizia 2010/698/UE (JO L 306, p. 8), Decizia 2010/699/UE (JO L 306, p. 14), Decizia 2010/700/UE (JO L 306, p. 21), Decizia 2010/701/UE (JO L 306, p. 28) și Decizia 2010/702/UE (JO L 306, p. 35) din 21 octombrie 2010 privind pozițiile adoptate de Uniunea Europeană în cadrul Consiliilor de asociere cu Maroc, Tunisia, Algeria și Israel, precum și în Consiliile de stabilizare și asociere cu Macedonia și Croația, iar pe de altă parte, despre cele trei decizii, Decizia 2012/773/UE (JO L 340, p. 1), Decizia 2012/774/UE (JO L 340, p. 7) și Decizia 2012/775/UE (JO L 340, p. 13) ale Consiliului din 6 decembrie 2012 privind pozițiile care urmau a fi adoptate de Uniune în cadrul Consiliilor de stabilizare și de asociere cu Albania și Muntenegru, precum și în cadrul Comitetului de cooperare cu San Marino. La nivelul dreptului Uniunii, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE (ex-articolul 63 punctul 4 CE) a servit ca temei juridic pentru adoptarea Regulamentului (CE) nr. 859/2003 al Consiliului din 14 mai 2003 de extindere a dispozițiilor Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 și ale Regulamentului (CEE) nr. 574/72 la resortisanții unor țări terțe care nu fac obiectul dispozițiilor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 186) și a Regulamentului (CE) nr. 1231/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de extindere a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 la resortisanții țărilor terțe care nu fac obiectul regulamentelor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 344, p. 1).

29 — Avizul 1/94 (EU:C:1994:384, punctul 52) și Avizul 1/08 (EU:C:2009:739, punctul 172), precum și Hotărârile Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 34) și Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 48).

a) Măsura în litigiu depășește simpla stabilire a drepturilor resortisanților unor țări terțe

49. În primul rând, trebuie menționat că articolul 79 alineatul (2) litera (a) TFUE ar putea fi luat în considerare ca temei juridic material numai atunci când proiectul de decizie al Consiliului de asociere s-ar rezuma la stabilirea drepturilor resortisanților unor țări terțe sau ar fi, în esență, dedicată acestei tematici. Nu se poate ignora faptul că la alegerea temeiului juridic pentru un act al Uniunii trebuie să se țină seama de obiectul principal al conținutului normativ al actului³⁰.

50. După cum subliniază în mod corespunzător Consiliul și Comisia, prin decizia atacată nu se urmărește nicidecum doar în mod unilateral stabilirea drepturilor sociale ale resortisanților unei țări terțe – mai concret ale lucrătorilor turci și ale membrilor familiilor acestora – în cadrul Uniunii, ci aceasta urmărește, în plus, stabilirea de norme privind anumite drepturi sociale ale cetățenilor Uniunii și ale membrilor familiilor acestora în Turcia³¹.

51. În orice caz, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE nu oferă temeiul juridic pentru cea de a doua componentă. Aceasta ar putea fi considerată o măsură în temeiul articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE eventual atunci când nu ar reprezenta componenta principală a măsurii, ci ar fi accesorie acesteia.

52. De altfel, în cadrul ședinței din fața Curții, Regatul Unit și Irlanda au încercat inclusiv să minimizeze importanța celei de a doua componente a normei avute în vedere, și anume adoptarea de dispoziții în beneficiul cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor acestora aflați în Turcia. În opinia lor, aceasta nu este componenta principală a deciziei care urmează să fie adoptată în cadrul Consiliului de asociere. Ele afirmă că prima componentă ar fi cea principală, și anume dispozițiile care îi vizează pe lucrătorii turci care își desfășoară activitatea în cadrul Uniunii, precum și pe membrii familiilor acestora.

53. Totuși, lucrurile stau invers.

54. Trebuie luat în considerare că, în prezent, asocierea dintre Uniune și Turcia nu prevede niciun fel de dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială care ar putea fi benefice pentru cetățenii Uniunii care lucrează în Turcia și pentru membrii familiilor acestora³². Astfel de norme urmează să fie cuprinse în noua decizie avută în vedere de Consiliul de asociere. Astfel s-ar echilibra balanța, care, în cadrul Deciziei nr. 3/80 a Consiliului de asociere, aplicabilă în prezent, înclină în favoarea lucrătorilor turci.

55. Având în vedere cele ce precedă, dispozițiile analizate nu reprezintă un domeniu marginal cu importanță secundară pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora. Aceste dispoziții reprezintă mai degrabă adevărata actualizare care urmează să fie stabilită în cadrul Consiliului de asociere. În schimb, noile dispoziții proiectate care-i vizează pe lucrătorii turci care își desfășoară activitatea în cadrul Uniunii, precum și pe membrii familiilor acestora sunt menite doar să actualizeze aquis-ul Uniunii³³, care există, în esență, de la adoptarea Deciziei nr. 3/80 a Consiliului de asociere³⁴.

30 — Dacă, prin analizarea unei măsuri, se dovedește că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (Hotărârile Parlamentul European/Consiliul, C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 35, Parlamentul European/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 43, și Comisia/Parlamentul European și Consiliul, C-43/12, EU:C:2014:298, punctul 30; în același sens, Hotărârea Comisia/Consiliul, C-155/91, EU:C:1993:98, punctele 19 și 21).

31 — A se vedea în acest sens articolul 2 literele (c) și (d) din proiectul de decizie al Consiliului de asociere.

32 — Decizia nr. 3/80 prevede numai norme privind coordonarea sistemelor de securitate socială în beneficiul lucrătorilor turci care își desfășoară activitatea în cadrul Uniunii și anumitor membri ai familiilor acestora (a se vedea punctul 22 din prezentele concluzii).

33 — Considerentul (6) al deciziei atacate, precum și considerentele (7) și (8) ale proiectului de decizie al Consiliului de asociere.

34 — În cererea sa, Regatul Unit susține tocmai acest lucru și afirmă că ar fi vorba despre „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80” [o măsură modestă care actualizează drepturile limitate de care beneficiază în prezent lucrătorii migranți turci în temeiul Deciziei nr. 3/80].

56. Regatul Unit susține că, în ceea ce privește cetățenii Uniunii care lucrează în Turcia și în ceea ce privește membrii familiilor acestora, dispozițiile proiectate ar produce, în primul rând, obligații pentru autoritățile turce, iar autoritățile din statele membre ale Uniunii sunt vizate doar în subsidiar, în contextul asistenței reciproce³⁵.

57. Nici acest argument nu ne convinge, deoarece alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii nu poate fi legată de persoanele care trebuie să îl transpună ulterior: organisme ale Uniunii, autorități naționale ale statelor membre sau ale țărilor terțe.

58. În opinia noastră, prin concentrarea sa pe măsurile necesare în interiorul Uniunii în scopul transunerii proiectului de decizie al Consiliului de asociere, Regatul Unit pare să nu cunoască economia tratatelor, care distinge în mod clar între competențele interne și cele externe ale Uniunii. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, competențele externe ale Uniunii au fost definite și sistematizate clar în cadrul tratatelor, aspect care se regăsește în dispozițiile articolului 216 alineatul (1) TFUE și ale articolului 3 alineatul (2) TFUE³⁶ nou-introduse.

59. A admite că, pentru a justifica acțiunea externă a Uniunii, este suficientă existența competențelor interne care permit Uniunii, de exemplu, să adopte măsuri necesare implementării obligațiilor care trebuie îndeplinite la nivel internațional, acest lucru ar conduce la o extindere considerabilă a competențelor sale externe, iar capacitățile sale pe plan extern ar deveni aproape nedefinite. Acest lucru ar încălca principiul atribuirii competențelor [articolul 5 alineatul (1) prima teză TUE].

60. Având în vedere cele ce precedă, argumentele Regatului Unit și ale Irlandei cu privire la componenta principală a noii reglementări proiectate nu pot convinge.

b) Măsura în litigiu servește dezvoltării în continuare a asocierii dintre Uniune și Turcia

61. În al doilea rând, trebuie luat în considerare faptul că articolul 79 TFUE reprezintă o parte a normelor referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție și este inclus în capitolul privind politica în domeniul controalelor la frontieră, al azilului și al migrației.

62. Articolul 79 TFUE are, potrivit alineatului (1), un obiectiv specific: prevederea servește unei politici comune de imigrare, „al cărei scop este de a asigura [...] gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe [...], precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora”. În acest context, toate măsurile întemeiate pe articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE trebuie privite și, mai mult, sunt adoptate numai „în înțelesul alineatului (1)”.

63. Aceste obiective și contextul de reglementare al articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE nu corespund unei măsuri cum este cea care reprezintă obiectul litigiului în prezenta procedură.

64. În cadrul unei politici comune în materia imigrării, decizia atacată nu se reduce la a acorda anumitor resortisanți ai unor țări terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul Uniunii anumite drepturi sociale pentru a le oferi un „tratament echitabil” în sensul articolului 79 alineatul (1) TFUE. Mai mult, măsura menționată vizează aspecte considerabil mai largi. Ea servește dezvoltării în continuare a asocierii existente între Uniune și Turcia și în special realizării sarcinii de reglementare cuprinse în articolul 39 din protocolul adițional la acordul de asociere.

35 — În acest context, Regatul Unit menționează obligația autorităților naționale de a efectua anumite controale administrative și medicale în conformitate cu articolul 6 din proiectul de decizie al Consiliului de asociere.

36 — A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:441, punctul 42).

65. Împrejurarea că dispozițiile care urmează să fie adoptate de Consiliul de asociere se încadrează în contextul asocierii existente cu Turcia și servesc dezvoltării acestora are o importanță determinantă pentru alegerea temeiului juridic material. Tocmai acest context și aceste obiective conferă deciziei atacate o dimensiune suplimentară care depășește obiectivele urmărite și măsurile permise de articolul 79 TFUE.

66. Astfel, argumentele Regatului Unit și ale Irlandei, pe baza cărora articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE ar reprezenta temeiul juridic corect, trebuie respinse în întregime.

2. Nici articolul 48 TFUE nu reprezintă temeiul juridic adecvat

67. Considerăm că decizia atacată nu se poate întemeia nici pe articolul 48 TFUE, invocat de Consiliu și de Comisie.

68. Regatul Unit și Irlanda susțin însă pe deplin întemeiat că articolul 48 TFUE poate reprezenta un temei numai în cazul adoptării unei măsuri interne a Uniunii și, în plus, privește numai securitatea socială a cetățenilor Uniunii, nu și a resortisanților unor țări terțe.

69. Articolul 48 TFUE permite doar adoptarea, „în domeniul securității sociale, [a] măsuril[or] necesare pentru instituirea liberei circulații a lucrătorilor”. Acest articol este cuprins în același capitol din tratat ca articolul 45 alineatul (1) TFUE, care stabilește că libera circulație a lucrătorilor este garantată „în cadrul Uniunii”. De asemenea, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că articolul 45 TFUE (ex-articolul 48 din Tratatul CEE) garantează libera circulație numai „lucrătorilor din statele membre”³⁷, așadar, cetățenilor Uniunii³⁸.

70. În consecință, resortisanții unor țări terțe nu pot invoca libera circulație în cadrul Uniunii în conformitate cu articolul 45 TFUE, iar legiuitorul Uniunii nu are competența de a adopta măsuri specifice privind coordonarea sistemelor de securitate socială între Uniune și țări terțe numai pe baza articolului 48 TFUE, deoarece astfel de măsuri nu sunt adecvate sau necesare pentru a realiza libera circulație a lucrătorilor (în cadrul Uniunii) în sensul articolelor 45 TFUE și 48 TFUE.

71. Nu considerăm că este exclus ca, în scopul reglementării situației resortisanților unor țări terțe odată cu adoptarea de norme pentru cetățenii și pentru întreprinderile Uniunii, instituțiile Uniunii să se poată prevala de competențele care le-au fost atribuite pentru realizarea pieței interne, de exemplu, în cazul în care acest lucru este necesar pentru realizarea acelorași condiții concurențiale în cadrul pieței interne³⁹.

72. Cu toate acestea, în prezenta cauză, nu se ridică numai problema reglementării situației resortisanților țărilor terțe cu ocazia adoptării unor dispoziții de drept social aplicabile pe teritoriul Uniunii. Mai mult, decizia atacată are ca obiect, în primul rând, crearea unor dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială în raportul dintre Uniune și o țară terță.

73. Articolul 48 TFUE nu atribuie instituțiilor Uniunii competențe în acest sens.

37 — Hotărârea Meade (238/83, EU:C:1984:250, punctul 7).

38 — Concluziile avocatului general Mancini prezentate în cauza Meade (238/83, EU:C:1984:209), și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Khalil și alții (cauzele conexate C-95/99-C-98/99 și C-180/99, EU:C:2000:657, punctul 19).

39 — A se vedea în acest sens Hotărârea Khalil și alții (cauzele conexate C-95/99-C-98/99 și C-180/99, EU:C:2001:532, punctul 56) și Avizul 1/94 (EU:C:1994:384, în special punctele 81, 86 și 90); a se vedea în acest sens de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-13/07, EU:C:2009:190, punctul 149).

74. Recunoaștem că, recent, în cauzele C-431/11 și C-656/11, Curtea a considerat suficient articolul 48 TFUE ca temei juridic pentru extinderea dispozițiilor de drept social ale Uniunii la SEE și la Elveția⁴⁰. Nu se poate însă deduce de aici că articolul 48 TFUE ar permite în general adoptarea de norme de drept social în raportul Uniunii cu țări terțe. Aplicarea articolului 48 TFUE permisă de Curte în raport cu statele AELS care participă la SEE și cu Elveția trebuie analizată în contextul aspectelor speciale care caracterizează Acordul privind SEE și Acordul privind libera circulație a persoanelor încheiat cu Elveția. Aceste aspecte speciale au fost subliniate de Curte în hotărârile pe care le-a pronunțat în cauza C-431/11 și în cauza C-656/11.

75. Astfel, în cauza C-431/11, Curtea a reamintit că Acordul privind SEE stabilește o asociere strânsă între Uniune și statele AELS, întemeiată pe legături speciale și privilegiate între asociați, și care are ca obiectiv, printre altele, realizarea în modul cel mai cuprinzător cu putință a liberei circulații a persoanelor⁴¹. Decizia atacată în cauza C-431/11 s-a numărat printre măsurile prin care dreptul pieței interne al Uniunii trebuie extins pe cât posibil la SEE, astfel încât resortisanții statelor respective să beneficieze de libera circulație a persoanelor în aceleași condiții sociale ca cetățenii Uniunii⁴².

76. În mod similar, Curtea a subliniat ulterior în cauza C-656/11 că acordurile bilaterale dintre Uniune și Elveția acoperă domenii extinse și care prevăd drepturi și obligații specifice, similare, în anumite privințe, cu cele prevăzute de Tratatul TUE⁴³. Aceasta a adăugat că, în special în ceea ce privește dispozițiile privind coordonarea sistemelor de securitate socială, Elveția „trebuia asimilată unui stat membru al Uniunii”⁴⁴.

77. Astfel, în cauzele C-431/11 și C-656/11, aplicarea articolului 48 TFUE a fost susținută în mod determinant de faptul că, din perspectiva condițiilor sociale pentru exercitarea liberei circulații a persoanelor, Elveția, precum și statele AELS, și anume Norvegia, Islanda și Liechtenstein, ar fi asimilate statelor membre ale Uniunii într-o asemenea măsură încât ar putea fi considerate ca făcând parte din piața internă.

78. Situația existentă între Uniune și Turcia nu este comparabilă. Spre deosebire de Acordul privind SEE și de Acordul privind libera circulație a persoanelor încheiat cu Elveția, acordul de asociere din cauză nu prevede extinderea generală a dispozițiilor privind piața internă în cazul Turciei. Inclusiv în situația în care acordul de asociere urmărește să creeze legături tot mai strânse cu Turcia⁴⁵, până la obiectivul îndepărtat al unei aderări a Turciei la Uniunea Europeană⁴⁶, în situația actuală, acesta se află la o distanță considerabilă de o asimilare integrală a Turciei cu statele care fac parte din piața internă europeană⁴⁷.

40 — Cu privire la SEE, a se vedea Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589, punctul 68) și cu privire la Elveția, Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 64).

41 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589, punctele 49 și 50).

42 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589, punctele 58 și 59).

43 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 53).

44 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97, punctul 58).

45 — Primul considerent din acordul de asociere.

46 — Cel de al patrulea considerent din preambulul la acordul de asociere.

47 — A se vedea în acest sens Hotărârea Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, în special punctele 49 și 56) cu privire la libera circulație a serviciilor; în mod similar, Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Demirel (12/86, EU:C:1987:232, punctul 21). De asemenea expunerea de motive a propunerii Comisiei cu privire la decizia atacată (prezentată anterior la nota de subsol 18) prevede la pagina 6: „nu este posibil să se descrie situația juridică actuală ca o extensie a pieței interne în ceea ce privește libera circulație a persoanelor”.

79. În special, acordul de asociere nu creează libera circulație a lucrătorilor între Uniune și Turcia, ci prevede doar crearea progresivă a acestei libere circulații⁴⁸. Câteva elemente esențiale ale acestui demers nu au fost realizate până în prezent⁴⁹. În ceea ce privește jurisprudența referitoare la drepturile resortisanților turci și ale membrilor familiilor acestora, aceasta se orientează doar punctual „pe cât posibil” după principiile privind libera circulație a lucrătorilor aplicabile în cadrul Uniunii⁵⁰.

80. Spre deosebire de Acordul privind SEE și de Acordul privind libera circulație a persoanelor încheiat cu Elveția, în cadrul asocierii cu Turcia nu se urmărește ca resortisanții turci în cadrul Uniunii sau cetățenii Uniunii în Turcia să își poată desfășura activitatea în aceleași condiții sociale ca lucrătorii rezidenți. Mai mult, Uniunea și Turcia doresc numai „să se inspire”⁵¹ din articolele 48 CEE-50 CEE (în prezent articolul 45 TFUE-47 TFUE) și să aplice principiul nediscriminării pe motive de cetățenie⁵², fără a face trimitere în cadrul acordului de asociere la articolul 51 CEE care corespunde prezentului articol 48 TFUE.

81. Profunzimea considerabil redusă a asocierii reiese de asemenea și în ceea ce privește coordonarea în cauză a sistemelor de securitate socială între Uniune și Turcia. Astfel, în Decizia nr. 3/80 aplicabilă în prezent, precum și în decizia avută în vedere de noul Consiliu de asociere se face trimitere la Regulamentul nr. 1408/71, respectiv la Regulamentul nr. 883/2004, însă nu se transferă asupra Turciei întregul sistem al dispozițiilor de drept social aplicabile în cadrul Uniunii. Mai mult: acordul de asociere exclude în mod expres un transfer integral al coordonării sistemelor de securitate socială aplicabil la nivelul întregii Uniuni, iar statele membre ale Uniunii *nu* sunt obligate să ia în considerare anumite perioade de muncă și de plată ale contribuțiilor de asigurări sociale în Turcia⁵³.

82. Prin urmare, contrar opiniei Consiliului și a Comisiei, soluția identificată în cauzele C-431/11 și C-656/11 nu poate fi transpusă în prezenta cauză.

83. În temeiul acestei jurisprudențe, *în mod excepțional*, articolul 48 TFUE poate fi luat în considerare pentru adoptarea de dispoziții în cadrul unei asocieri care este atât de strânsă și de dezvoltată încât țările terțe asociate participă la piața internă, practic, precum statele membre ale Uniunii. Atunci și doar atunci, coordonarea sistemelor de securitate socială poate fi asimilată unei chestiuni a pieței interne și în raport cu aceste țări terțe și se poate întemeia pe articolul 48 TFUE.

84. În schimb, contrar opiniei Consiliului și a Comisiei, articolul 48 TFUE este și rămâne un temei juridic *inadekvat* pentru cazurile în care, având în vedere că relațiile dintre Uniune și respectiva țară terță se află doar în faza apropierii progresive de piața internă, nu există condiții similare pieței interne.

85. În relația cu Turcia, care este de interes în cauză, se înregistrează această ultimă situație.

86. Având în vedere considerațiile de mai sus, la fel ca articolul 79 TFUE, nici articolul 48 TFUE nu poate fi reținut drept temei juridic al deciziei atacate.

48 — Articolul 12 al acordului de asociere și articolul 36 din protocolul adițional.

49 — În continuare, resortisanții turci nu beneficiază de liberă circulație în cadrul Uniunii (Hotărârea Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punctul 66 și jurisprudența citată; a se vedea inclusiv Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, punctul 40); în special aceștia nu beneficiază de dreptul individual privind intrarea inițială și ocuparea unui loc de muncă în cadrul Uniunii. Rămâne la latitudinea statului membru dacă dorește sau nu dorește să permită respectivei persoane accesul pe piața muncii.

50 — A se vedea Hotărârile Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, punctul 20), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, punctul 24), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, punctul 44), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, punctul 17) și Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punctul 48).

51 — Articolul 12 din acordul de asociere.

52 — Articolul 9 din acordul de asociere.

53 — Articolul 39 alineatul (2) a doua teză din protocolul adițional.

3. Temeiul juridic material corect ar fi fost articolul 217 TFUE

87. Pentru stabilirea temeiului juridic corespunzător al deciziei atacate, o importanță deosebită prezintă faptul că această decizie constituie, în cadrul Uniunii, primul pas necesar în vederea dezvoltării ulterioare a asocierii cu Turcia. În acest sens ar trebui să se recurgă la aceeași competență *materială* ca în cazul încheierii acordului de asociere și a protocolului adițional de către Comunitatea Economică Europeană de atunci, și anume competența de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE (ex-articolul 238 din Tratatul CEE).

88. În opinia noastră, în jurisprudență nu se prezintă argumente în favoarea opiniei Consiliului și a Comisiei, în temeiul căreia s-ar putea recurge la articolul 217 TFUE doar ca temei juridic pentru stabilirea unei asocieri și pentru eventuale completări sau modificări ale cadrului instituțional al acordului, în schimb, din domeniul de aplicare sunt excluse toate măsurile care servesc la implementarea programului de asociere definit în acordul de asociere.

89. Dimpotrivă: atunci când articolul 217 TFUE permite măsura cea mai largă a stabilirii unei asocieri între Uniune și o țară terță, această dispoziție trebuie să poată constitui temeiul juridic al unor măsuri punctuale de modificare, de extindere sau de dezvoltare în continuare a unei asocieri existente (*argumentum a maiore ad minus*). Acest fapt nu se aplică, în ultimul rând, măsurilor de transpunere a programului de asociere⁵⁴ definit în acordul de asociere, care, printre altele, urmărește crearea progresivă a liberei circulații a lucrătorilor⁵⁵.

90. Este posibil ca Uniunea să poată respectiv să fie nevoită să întemeieze unele *măsuri unilaterale*, pe care le adoptă în îndeplinirea obligațiilor care îi incumbă în temeiul acordului de asociere pe temeiuri juridice diferite de articolul 217 TFUE⁵⁶. Însă, dacă – precum în speță – astfel de măsuri sunt adoptate de *Consiliul de asociere*, între Uniune și Turcia acționează o instituție de asociere. Din perspectiva dreptului Uniunii, acțiunea acestui Consiliu de asociere este legitimată pe baza competenței de asociere prevăzute la articolul 217 TFUE. Prevederile care trebuie adoptate de Consiliul de asociere pot fi întemeiate cu dificultate pe dispozițiile articolului 79 TFUE sau ale articolului 48 TFUE. Același lucru se aplică și în cazul deciziei atacate, prin intermediul căreia Consiliul stabilește poziția care urmează a fi adoptată de Uniune, înainte să devină activ Consiliul de asociere, pregătind astfel acțiunea Uniunii în plan internațional, precum și adaptările preconizate ale dispozițiilor aplicabile în planul asocierii. Temeiul juridic al acesteia trebuie să fie de asemenea articolul 217 TFUE.

91. Inclusiv dacă s-ar presupune că unele dintre dispozițiile proiectate cu privire la coordonarea sistemelor de securitate socială – și anume cele privind resortisanții unor state terțe și familiile acestora – ar putea fi emise inclusiv pe baza articolului 79 alineatul (2) litera (b) TFUE⁵⁷, atunci, în contextul unui acord de asociere cu o țară terță, cum este Turcia, tot articolul 217 TFUE ar trebui considerat *lex specialis*⁵⁸.

92. Spre deosebire de articolul 48 TFUE, articolul 217 TFUE permite, fără îndoială, adoptarea unor norme privind relațiile Uniunii cu țările terțe și de asemenea includerea atât a cetățenilor Uniunii, cât și a resortisanților unor țări terțe, inclusiv a persoanelor care nu sunt active din punct de vedere economic, în domeniul de aplicare al acestor norme. Tocmai asemenea norme, care privesc relațiile

54 — Prin urmare, în anul 1983, Comisia și-a întemeiat Propunerea de regulament pentru stabilirea normelor de aplicare a Deciziei nr. 3/80 a Consiliului de asociere pe articolul 238 CEE (în prezent articolul 217 TFUE) (a se vedea punctul 23 și nota de subsol 13 din prezentele concluzii). Desigur, este surprinzător că, în prezenta cauză, Comisia se opune adecvării tocmai a acestei competențe de asociere ca temei juridic material al deciziei atacate.

55 — Articolul 12 din acordul de asociere și articolul 36 din protocolul adițional.

56 — În procedura în fața Curții, Consiliul a indicat ca exemplu modificarea taxelor vamale colectate de Uniune față de o țară terță asociată; în afara activității Consiliului de asociere, competența în acest sens ar putea fi asigurată într-adevăr în temeiul articolului 207 TFUE.

57 — A se vedea punctul 45 din prezentele concluzii.

58 — A se vedea în acest sens inclusiv Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 34 la final), potrivit căreia un act juridic trebuie întemeiat întotdeauna pe cel mai specific dintre două temeiuri juridice posibile.

Uniunii cu țările terțe, precum și statutul legal al resortisanților acestor țări terțe diferențiază un acord de asociere. În acest sens, Curtea a constatat de ceva timp că, potrivit articolului 217 TFUE (ex-articolul 238 CEE), Uniunii îi este atribuită competența privind garantarea îndeplinirii obligațiilor care îi incumbă față de țări terțe în toate domeniile stipulate în tratate – inclusiv în ceea ce privește statutul lucrătorilor migranți și al membrilor familiilor acestora⁵⁹.

93. Prin recunoașterea articolului 217 TFUE ca temei juridic material pentru toate măsurile privind implementarea programului de asociere definit în cadrul unui acord de asociere, Curtea ar putea contribui în mod considerabil la securitatea juridică în domeniul acordurilor de asociere, precum și la unificarea practicii instituțiilor Uniunii în acest domeniu. În plus, astfel, s-ar putea evita o serie de litigii, similare cauzelor C-431/11 și C-656/11, precum și prezenta cauză care vizează problema temeiului juridic.

94. Spre deosebire de opinia formulată de Consiliu și de Comisie, jurisprudența CITES a Curții⁶⁰ nu se opune recurgerii la articolul 217 TFUE ca temei juridic material pentru decizia din litigiu. Din Hotărârea CITES rezultă numai că, pentru adoptarea deciziilor în sensul articolului 218 alineatul (9) TFUE referitoare la stabilirea poziției care urmează să fie adoptată în cadrul unor organisme internaționale trebuie să se recurgă la un temei juridic material specific, iar acesta trebuie menționat⁶¹. Hotărârea amintită nu permite însă să se conchidă că articolul 217 TFUE nu ar constitui un temei juridic material adecvat sau suficient de concret pentru astfel de decizii.

95. Recurgerea la articolul 217 TFUE, care permite adoptarea unei decizii cum este în speță decizia atacată, nu poate fi criticată pentru motivul că, astfel, procedura aplicării deciziilor Consiliului de asociere ar fi excesiv de dificilă.

96. Pe de o parte, în raport cu procedura care trebuie aplicată pentru adoptarea unui act, prezintă importanță temeiul juridic al actului, iar nu procedurile de alegere a temeiului juridic al acestuia⁶².

97. Pe de altă parte, în prezenta cauză, recurgerea la articolul 217 TFUE drept temei juridic material nu determină nicio modificare a procedurii. Prin urmare, pe plan procedural, rămâne aplicabil articolul 218 alineatul (9) TFUE, în domeniul de aplicare al căruia Consiliul adoptă decizii cu majoritate calificată [articolul 16 alineatul (3) TUE]. Conform sensului și scopului, precum și economiei articolului 218 TFUE⁶³, cerința unanimității necesară în cadrul Consiliului [articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE], precum și cerința privind aprobarea Parlamentului European [articolul 218 alineatul (6) litera (a) punctul (i) TFUE] se referă numai la stabilirea inițială a unui acord de asociere sau la modificări structurale ale unui asemenea acord, situații în care, potrivit sintagmei („cu excepția [...]”), aplicarea articolului 218 alineatul (9) TFUE este exclusă.

98. Pe scurt, concluzia noastră, formulată anterior în cauza C-431/11⁶⁴, este că, în cazul deciziei atacate, temeiul juridic material adecvat ar fi fost articolul 217 TFUE, iar din punct de vedere procedural, ar fi rămas aplicabil articolul 218 alineatul (9) TFUE, care prevede adoptarea deciziilor Consiliului cu majoritate calificată [articolul 16 alineatul (3) TUE].

59 — Hotărârea Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punctul 9). În subsidiar, trebuie menționat că această hotărâre se referă, precum prezenta cauză, tocmai la acordul de asociere cu Turcia.

60 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590).

61 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, în special punctul 55).

62 — Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 80).

63 — Dispunerea sistematică a articolului 218 alineatul (9) după articolul 218 alineatele (6) și (8) denotă că reprezintă o procedură *simplificată*, care reglementează suspendarea acordurilor internaționale, precum și stabilirea pozițiilor care urmează să fie adoptate de Uniune în cadrul deciziilor adoptate de organisme internaționale *cu abatere de la procedura clasică* privind încheierea acordurilor internaționale. Numai astfel se explică de ce dispozițiile articolului 218 alineatul (9) TFUE reglementează drepturile de a formula propuneri ale Comisiei respectiv ale Înalțului Reprezentant cu privire la deciziile menționate acolo.

64 — Concluzii în cauza Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:187, punctele 52-63).

99. Cu privire la prezenta procedură, în speță, Curtea nu este împiedicată să considere articolul 217 TFUE ca temeiul juridic corect al deciziei atacate, având în vedere că Regatul Unit, susținut de Irlanda au invocat alegerea unui temei juridic eronat, acesta din urmă devenind obiectul litigiului. În plus, atât în cadrul fazei scrise a procedurii, cât și în cadrul fazei orale a procedurii s-a dezbătut în special posibilitatea recurgerii la articolul 217 TFUE ca temei juridic material. Astfel, nu există îndoieli cu privire la dreptul de a fi ascultat și la cerințele procedurii contradictorii⁶⁵.

100. Este posibil ca unele părți din procedură, după cum a fost cazul în procedura C-431/11 – să exprime rezerve în privința articolului 217 TFUE ca temei juridic material pentru decizia atacată. În esență, aceste rezerve ar putea fi legate de interesele urmărite de părțile implicate și nu sunt potrivite să limiteze soluția dată de Curte la simpla alegere între articolul 79 TFUE și articolul 48 TFUE. Judecătorul nu reprezintă „vocea părților”⁶⁶. Prin urmare, instanța nu poate fi obligată să ia în considerare numai argumentele pe care părțile și-au întemeiat afirmația, întrucât, în caz contrar, ar trebui să își întemeieze eventual hotărârea pe considerații juridice neadecvate⁶⁷.

4. În subsidiar: recurgerea la articolul 216 alineatul (1) TFUE

101. Numai pentru situația în care Curtea nu ar da curs considerațiilor noastre referitoare la articolul 217 TFUE, adăugăm că, în speță, s-ar putea avea în vedere și articolul 216 alineatul (1) TFUE.

102. Articolul 216 alineatul (1) TFUE nu poate fi confundat cu o competență generală de acțiune a instituțiilor Uniunii în materie de acțiune externă. Din această dispoziție se poate deduce o competență externă numai coroborat cu dispozițiile tratatelor, cu obiectivele Uniunii, cu actele juridice și cu prevederile dreptului Uniunii la care se face trimitere aici.

103. În prezenta cauză, având în vedere că în procedura în fața Curții, atât în faza scrisă a procedurii, cât și în cadrul ședinței, Consiliul a încercat să apere recurgerea la articolul 48 TFUE ca temei juridic material al deciziei atacate, invocând în repetate rânduri doctrina AETR⁶⁸, am considerat necesară prezentarea detaliată cu privire la articolul 216 alineatul (1) TFUE.

104. În acest sens, trebuie menționat că după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 216 alineatul (1) TFUE codifică în principal doctrina AETR⁶⁹. Așadar, în situația în care, la adoptarea deciziei atacate, Consiliul ar fi vrut să invoce anumite „efecte de tip AETR”, nu ar fi fost suficient să facă trimitere în preambulul deciziei la articolul 48 TFUE, ci ar fi trebuit să citeze de asemenea în *mod suplimentar* articolul 216 alineatul (1) TFUE ca temei juridic material. Renunțarea la adăugarea articolului 216 alineatul (1) TFUE trebuie considerat cel puțin un viciu de motivare în sensul articolului 296 al doilea paragraf TFUE.

105. Acestea fiind spuse, în prezenta cauză, pare posibil ca din dispozițiile articolului 216 alineatul (1) TFUE să se deducă indicii privind existența unei competențe de acțiune externă a Uniunii. Contrar opiniei unor părți din procedură, tocmai aceasta este funcția respectivei dispoziții.

65 — Hotărârea Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, în special punctele 50 și 51) și Revizuirea M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punctele 39-42).

66 — Potrivit susținerilor avocatului general Léger în Concluziile sale prezentate în cauza Parlamentul European/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, punctul 36).

67 — În acest sens, a se vedea Hotărârile UER/M6 și alții (C-470/02 P, EU:C:2004:565, punctul 69) și Suedia/API și Comisia (cauzele conexe C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 65).

68 — Doctrina AETR se referă la Hotărârea Comisia/Consiliul (22/70, EU:C:1971:32, punctele 15-19); un rezumat mai recent se regăsește în Avizul 1/03 (EU:C:2006:81, punctele 114-133).

69 — În același sens, în cadrul Concluziilor noastre prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-137/12, EU:C:2013:441), precum și în cadrul Concluziilor avocatului general Sharpston prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:224), s-a făcut trimitere la dispozițiile articolului 3 alineatul (2) TFUE coroborate cu dispozițiile articolului 216 alineatul (1) TFUE.

106. Desigur, adoptarea unei măsuri precum proiectul de decizie al Consiliului de asociere nu se regăsește nicăieri în dreptul primar al Uniunii – nici în Tratatul UE, nici în Tratatul FUE –, astfel încât recurgerea la articolul 216 alineatul (1) prima ipoteză a TFUE („se prevede astfel în tratate”) este exclusă. În plus, decizia preconizată a se adopta în cadrul Consiliului de asociere nu servește la „realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate”, motiv pentru care cea de a doua ipoteză a articolului 216 alineatul (1) TFUE nu poate fi luată în considerare ca factor de legătură⁷⁰.

107. Este la fel de neclar în ce mod ar putea fi „influențate” „normele comune” – așadar, dispozițiile de drept al Uniunii – sau cum „ar putea fi modificat domeniul de aplicare al acestora”, după cum s-ar putea presupune potrivit celei de a patra ipoteze a articolului 216 alineatul (1) TFUE. În acest context, trebuie reamintit că, după cum reiese din Regulamentul nr. 883/2004 și din Regulamentul nr. 987/2009, dreptul social al Uniunii se aplică doar în ceea ce privește piața internă, nu și în relațiile cu țări terțe. Într-o situație cum este cea din speță nu se aduce nicio atingere acestor norme de drept social atunci când – *în afara domeniului lor de aplicare* – se urmărește atribuirea unor anumite drepturi de tip social nu numai unor resortisanți ai unor țări terțe în cadrul Uniunii, ci și cetățenilor Uniunii în cadrul unor țări terțe, precum și membrilor familiilor acestora.

108. În schimb, se poate lua în considerare recurgerea la cea de a treia ipoteză a articolului 216 alineatul (1) TFUE în temeiul căruia, „în cadrul politicilor sale”, Uniunea poate încheia un acord internațional cu o țară terță, în cazul în care încheierea unui acord este „prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii”.

109. Acordul de asociere și protocolul său adițional sunt două dintre acordurile internaționale încheiate de Comunitatea Economică Europeană ca antecesoare a Uniunii, care trebuie considerate parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii⁷¹ și care, potrivit articolului 216 alineatul (2) TFUE, sunt obligatorii atât pentru instituțiile, cât și pentru statele membre ale Uniunii Europene. Prin urmare ambele trebuie considerate „acte juridice obligatorii ale Uniunii” în sensul prevăzut în cea de a treia ipoteză a articolului 216 alineatul (1) TFUE.

110. Articolul 39 din protocolul adițional prevede că Consiliul de asociere adoptă „dispoziții în domeniul securității sociale” pentru lucrătorii migranți de cetățenie turcă, precum și pentru familiile lor care locuiesc în cadrul Uniunii. Aceste dispoziții sunt menite să faciliteze însumarea unor anumite perioade de muncă și asigurare înregistrate în statele membre în temeiul unor „modalități care urmează să fie stabilite”.

111. Cu privire la emiterea unor dispoziții corespunzătoare pentru lucrătorii din Turcia care sunt cetățeni ai Uniunii și pentru familiile acestora, nu există o reglementare expresă, comparabilă cu articolul 39 din protocolul adițional. Totuși, potrivit articolului 12 din acordul de asociere și articolului 36 din protocolul adițional, se urmărește obiectivul realizării progresive a liberei circulații a lucrătorilor în general între statele membre și Turcia, iar potrivit articolului 9 din acordul de asociere, sunt interzise discriminări pe motive de cetățenie. Astfel, se poate deduce că coordonarea sistemelor de securitate socială între Uniune și Turcia este menită să fie inclusiv în beneficiul cetățenilor Uniunii care lucrează în Turcia și membrilor familiilor acestora.

70 — În tratate, Uniunea și-a propus să adopte măsurile pentru instituirea, respectiv asigurarea funcționării pieței interne [articolul 3 alineatul (3) prima teză TUE și articolul 26 alineatul (1) TFUE]. Numai în acest scop, în temeiul tratatelor, legiuitorul Uniunii dispune de competența privind coordonarea sistemelor de securitate socială *la nivelul Uniunii* [articolul 48 alineatul (1) TFUE]; a se vedea de asemenea punctele 67-86 din prezentele concluzii.

71 — Hotărârile Haegeman/Statul belgian (181/73, EU:C:1974:41, punctul 5), IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 36) și Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 73).

112. Având în vedere cele ce precedă, temeiul juridic material al deciziei atacate ar putea fi de asemenea cea de a treia ipoteză a articolului 216 alineatul (1) TFUE, deoarece decizia atacată pregătește un acord internațional în cadrul Consiliului de asociere, acord a cărui încheiere este prevăzută prin două acte juridice obligatorii ale Uniunii – acordul de asociere și protocolul său adițional.

113. Având în vedere că, după cum am menționat anterior, articolul 217 TFUE reprezintă un alt temei juridic material mai specific pentru decizia atacată⁷², ne păstrăm opinia că în cele din urmă în speță nu ar trebui să se recurgă la a treia ipoteză a articolului 216 alineatul (1), ci la articolul 217 TFUE⁷³.

B – Cu privire la efectul util al Protocolului nr. 21 la TUE și la TFUE

114. Cu titlu suplimentar, dorim să menționăm – precum anterior în cauza C-431/11 – că, într-o situație precum cea din speță, aplicarea articolului 217 TFUE, precum și a articolului 48 TFUE sau a celei de a treia ipoteze a articolului 216 alineatul (1) TFUE nu lipsește Protocolul nr. 21 de efectul său util.

115. Protocolul nr. 21 cuprinde regimuri speciale în privința Regatului Unit și a Irlandei referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție. Potrivit acestui protocol, măsurile care sunt propuse în conformitate cu partea a treia titlul V din TFUE se aplică Regatului Unit și Irlandei numai dacă aceste două state comunică în mod expres și în scris că doresc să participe la aceste măsuri („regula opt-in”, a se vedea articolul 1 primul paragraf prima teză coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 21).

116. Domeniul de aplicare material al acestui regim special este limitat expres la spațiul de libertate, securitate și justiție. Fiind un regim de excepție, acesta este de strictă interpretare⁷⁴.

117. Înțelesul și scopul Protocolului nr. 21 nu au în vedere să lase Regatului Unit și Irlandei libertatea de a participa sau de a nu participa la măsuri care au un efect obligatoriu în privința lor, adoptate de organele Uniunii în alte domenii ale dreptului Uniunii, în special în cadrul pieței interne sau al asocierii cu țări terțe.

118. Prin urmare, regula „opt-in” nu poate fi aplicată în cazul adoptării măsurilor care – precum decizia în litigiu a Consiliului – privesc extinderea dispozițiilor aplicabile în cadrul pieței interne la unele țări terțe.

119. De altfel, situația în care, în raport cu o țară terță asociată sau cu resortisanții acesteia, unele state membre ale Uniunii nu aplică *aquis-ul* Uniunii sau îl aplică în formă modificată și ar putea negocia un tratament special ar afecta în mod considerabil funcționarea unui acord de asociere și realizarea programului de asociere prevăzut de acesta⁷⁵.

72 — A se vedea punctele 87-99 din prezentele concluzii.

73 — A se vedea în acest sens din nou Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 34), în temeiul căruia un act juridic trebuie întemeiat întotdeauna pe cel mai specific dintre două temeiuri juridice posibile.

74 — Desigur, în cadrul prezentei proceduri, Regatul Unit și Irlanda au contestat o interpretare atât de strictă a Protocolului nr. 21, fără a prezenta însă argumente concrete în favoarea opiniei lor.

75 — În cazul asocierii dintre Uniune și Turcia, programul de asociere prevede în mod expres realizarea progresivă a liberei circulații a lucrătorilor prin intermediul adoptării unor dispoziții în domeniul securității sociale al lucrătorilor migranți (a se vedea în acest sens articolul 12 din acordul de asociere, precum și articolele 36 și 39 din protocolul adițional).

120. În cadrul domeniului de aplicare al unui acord de asociere nu există loc pentru regimuri „opt-in” sau „opt-out” și astfel nici pentru o Europă *à la carte*. În caz contrar, ar exista riscul fragmentării asocierii cu efecte negative pentru egalitatea de tratament a tuturor persoanelor și întreprinderilor care își desfășoară activitatea în domeniul de aplicare al acordului de asociere, precum și pentru caracterul unitar al condițiilor aplicabile⁷⁶.

C – Efectele alegerii temeiului juridic eronat asupra validității deciziei atacate

121. Astfel cum s-a constatat anterior, în privința deciziei în litigiu, Consiliul a ales un temei juridic eronat. În mod corect, decizia ar fi trebuit să fie întemeiată pe competența de asociere prevăzută la articolul 217 TFUE, această prevedere servind ca temei juridic material, iar în mod subsidiar pe cea de a treia ipoteză a articolului 216 alineatul (1) TFUE, de fiecare dată coroborat cu temeiul juridic procedural reprezentat de articolul 218 articolul (9) TFUE.

122. Cu toate acestea, alegerea temeiului juridic eronat în privința un act juridic al Uniunii nu determină în mod obligatoriu anularea acestui act juridic. Potrivit jurisprudenței, anularea unui act juridic nu intervine atunci când recurgerea la un temei juridic incorect nu poate avea niciun efect asupra conținutului actului sau asupra procedurii de adoptare a acestuia, reprezentând doar un viciu pur formal⁷⁷.

123. Această situație se regăsește în prezenta cauză. Potrivit articolului 218 alineatul (9) TFUE, în cadrul Consiliului, decizia atacată trebuia să fie adoptată cu majoritate calificată și fără participarea Parlamentului European⁷⁸, indiferent dacă se consideră că temeiul juridic adecvat este articolul 217 TFUE, articolul 216 alineatul (1) TFUE sau articolul 48 TFUE, la care a recurs Consiliul. În plus, niciunul dintre temeiurile juridice materiale menționate nu permite Regatului Unit și Irlandei să invoce aplicarea regimului special prevăzut de Protocolul nr. 21.

124. Prin urmare, în prezenta cauză, alegerea temeiului juridic eronat nu poate justifica anularea deciziei atacate.

VI – Cheltuieli de judecată

125. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât, potrivit soluției pe care o propunem, Regatul Unit a căzut în pretenții, iar Consiliul a solicitat obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată, Regatul Unit trebuie să fie obligat la plata acestora. În schimb, în calitate de intervenienți, Irlanda și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

VII – Concluzie

126. Pentru aceste motive, propunem Curții să se pronunțe astfel:

„1) Respinge acțiunea.

⁷⁶ — A se vedea în acest sens din nou principiul nediscriminării pe motive de cetățenie, prevăzut la articolul 9 din acordul de asociere.

⁷⁷ — Cu privire la noțiunea de viciu pur formal, a se vedea Hotărârile Comisia/Consiliul (C-165/87, EU:C:1988:458, punctele 18-21), Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul (C-184/02 și C-223/02, EU:C:2004:497, punctele 42-44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 44) și Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctele 61 și 62); în plus, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-94/03, EU:C:2005:308, punctul 53).

⁷⁸ — A se vedea punctul 97 din prezentele concluzii.

- 2) Irlanda și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 3) În rest, obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.”