



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua)

26 februarie 2016*

„Răspundere extracontractuală — Aderarea Croației la Uniune — Abrogare anterior aderării a unei reglementări naționale care prevedea crearea profesiei de executor judecătoresc — Prejudiciu suferit de persoanele care au fost numite anterior executori judecătorești — Neadoptarea de către Comisie a măsurilor prin care se urmărește respectarea angajamentelor de aderare — Încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care conferă drepturi particularilor — Articolul 36 din Actul de aderare”

În cauzele conexe T-546/13, T-108/14 și T-109/14,

Ante Šumelj, cu domiciliul în Zagreb (Croația), și ceilalți reclamânți ale căror nume figurează în anexă, reprezentați de M. Krmek, avocat,

reclamânți

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de K. Ćutuk și de G. Wils, precum și, în cauzele T-546/13 și T-108/14, de S. Ječmenica, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o acțiune în despăgubire prin care se urmărește obținerea reparării prejudiciului pretins suferit de reclamânți ca urmare a comportamentului ilicit al Comisiei cu ocazia monitorizării respectării angajamentelor de aderare de către Republica Croația,

TRIBUNALUL (Camera a doua),

compus din doamna M.-E. Martins Ribeiro, președinte, și domnii S. Gervasoni (raportor) și L. Madise, judecători,

grefier: doamna S. Bukšek Tomac, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 15 septembrie 2015,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: croata.

Hotărâre

Cadrul juridic

- 1 Articolul 36 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Croația, precum și adaptările la Tratatul privind Uniunea Europeană, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (JO 2012, L 112, p. 21, denumit în continuare „Actul de aderare”), anexat la Tratatul între statele membre ale Uniunii Europene și Republica Croația privind aderarea Republicii Croația la Uniunea Europeană (JO 2012, L 112, p. 10, denumit în continuare „Tratatul de aderare”), prevede:

„(1) Comisia monitorizează îndeaproape toate angajamentele asumate de Croația în contextul negocierilor de aderare, inclusiv cele care trebuie îndeplinite înainte de sau până la data aderării. Monitorizarea de către Comisie constă în tabele de monitorizare actualizate periodic, dialogul din cadrul Acordului de stabilizare și de asociere între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Croația, pe de altă parte [...], misiuni de evaluare *inter pares*, programul economic de preaderare, notificări bugetare și, dacă este cazul, scrisori de avertizare timpurie adresate autorităților croate. În toamna anului 2011, Comisia prezintă Consiliului și Parlamentului European un raport privind progresele înregistrate. În toamna anului 2012, Comisia prezintă Consiliului și Parlamentului European un raport complet de monitorizare. În cadrul procesului de monitorizare, Comisia se bazează, de asemenea, pe informațiile furnizate de statele membre și ia în considerare contribuțiile organizațiilor internaționale și civile, după caz.

Monitorizarea de către Comisie se concentrează în special asupra angajamentelor asumate de Croația în domeniul sistemului judiciar și al drepturilor fundamentale (anexa VII), inclusiv dezvoltarea continuă a istoricului rezultatelor în materie de reformă judiciară și eficiență, instrumentarea imparțială a dosarelor interne privind crimele de război și combaterea corupției.

[...]

Până la aderarea Croației, Comisia publică evaluări semestriale privind angajamentele asumate de Croația în privința acestor domenii ca parte integrantă a tabelelor și rapoartelor sale periodice de monitorizare.

(2) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, poate lua toate măsurile adecvate în cazul în care, în timpul procesului de monitorizare, sunt identificate unele preocupări. Măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate de Consiliu, hotărând în conformitate cu aceeași procedură, după abordarea în mod eficace a preocupărilor relevante.”

- 2 În temeiul anexei VII la Actul de aderare, intitulată „Angajamente specifice asumate de Republica Croația în cadrul negocierilor de aderare [menționate la articolul 36 alineatul (1) paragraful al doilea din Actul de aderare]”:

„(1) Să asigure în continuare punerea în aplicare efectivă a strategiei sale de reformă judiciară și a planului de acțiune.

(2) Să consolideze în continuare independența, responsabilizarea, imparțialitatea și profesionalismul sistemului judiciar.

(3) Să îmbunătățească în continuare eficiența sistemului judiciar.

[...]

(6) Să îmbunătățească în continuare modelul său de măsuri preventive consolidate în materie de combatere a corupției și a conflictului de interese.

[...]

(9) Să îmbunătățească în continuare protecția drepturilor omului.

[...]”

- 3 Articolul 36 din Actul de aderare se aplică, potrivit articolului 3 alineatul (5) din Tratatul de aderare, de la data semnării tratatului menționat, respectiv 9 decembrie 2011.

Istoricul cauzei

- 4 În vederea aderării la Uniunea Europeană, Republica Croația a semnat, la 29 octombrie 2001, Acordul de stabilizare și de asociere între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Croația, pe de altă parte (JO 2005, L 26, p. 3), prin care s-a angajat în special să respecte principiile democratice, drepturile omului, precum și principiile dreptului internațional și ale statului de drept.
- 5 În urma emiterii unui aviz favorabil al Comisiei Europene cu privire la respectarea criteriilor necesare pentru inițierea negocierilor de aderare, negocierile privind capitolul 23 din negocierile de aderare, intitulat „Sistem judiciar și drepturi fundamentale”, au fost deschise în cadrul conferinței interguvernamentale din 30 iunie 2010.
- 6 În continuarea Planului de acțiune revizuit pentru reforma judiciară din 20 mai 2010 (denumit în continuare „Planul de acțiune 2010”), care prevede printre altele crearea profesiei de executor judecătoresc, parlamentul croat a adoptat, la 23 noiembrie 2010, Ovršni zakon (Legea privind executarea silită) (NN 139/10, denumită în continuare „Legea privind executarea silită”) și Zakon o javnim ovršiteljima (Legea privind executorii judecătorești) (NN 139/10, denumită în continuare „Legea privind executorii judecătorești”), care au instituit un nou sistem de executare a deciziilor judecătorești. În temeiul articolului 122 din Legea privind executorii judecătorești, anumite dispoziții din această lege urmau să intre în vigoare la 1 ianuarie 2012, în timp ce alte dispoziții urmau să intre în vigoare la data aderării Republicii Croația la Uniune. Parlamentul croat a adoptat de asemenea, la 15 decembrie 2010, strategia de reformă a justiției pentru perioada 2011-2015 (denumită în continuare „strategia de reformă judiciară 2011-2015”), precizând că autoritățile croate au decis să rezolve problema ineficienței sistemului de executare a deciziilor judecătorești printr-o reformă radicală a sistemului, întemeiată pe transferul executării silite de la instanțe la executorii judecătorești.
- 7 Negocierile privind capitolul 23 au fost încheiate în cadrul conferinței interguvernamentale din 30 iunie 2011, în urma transmiterii de către autoritățile croate Comisiei a raportului acestora din 12 mai 2011 privind respectarea obligațiilor prevăzute în capitolul menționat.
- 8 În urma publicării, la 19 august 2011, a unui apel public la candidaturi în vederea numirii de executori judecătorești de către Ministerul Justiției croat, domnul Ante Šumelj și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă, întrucât au reușit la concursul în cauză, au fost numiți executori judecătorești prin decizii ministeriale din 24 octombrie 2011, au depus jurământul la 12 decembrie 2011 și au obținut autorizația de a-și începe activitatea.

- 9 În tabelul de monitorizare a progreselor realizate în cadrul angajamentelor asumate în temeiul capitolului 23 pentru perioada 30 iunie-1 septembrie 2011, precum și în raportul și în avizul său din 12 octombrie 2011, Comisia a arătat în special că Republica Croația progresează în ceea ce privește respectarea angajamentelor sale, iar reforma judiciară continuă și necesită o atenție constantă, în special în ceea ce privește eficiența sistemului judiciar.
- 10 La 9 decembrie 2011 a fost semnat Tratatul de aderare între statele membre ale Uniunii și Republica Croația. Tratatul de aderare, ratificat în ianuarie 2012 de Republica Croația, a fost publicat la 24 aprilie 2012 în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Actul de aderare, anexat la Tratatul de aderare, prevede la articolul 36 monitorizarea de către Comisie a angajamentelor asumate de Republica Croația în cursul negocierilor de aderare (a se vedea punctele 1-3 de mai sus).
- 11 La 22 decembrie 2011, parlamentul croat, cu ocazia ședinței inaugurale care a urmat alegerilor legislative din 4 decembrie 2011, a decis amânarea aplicării Legii privind executarea silită și a Legii privind executorii judecătorești pentru 1 iulie 2012.
- 12 În cadrul unei reuniuni între reprezentantul Delegației Uniunii în Republica Croația și autoritățile croate, care a avut loc la 25 ianuarie 2012, ministrul justiției croat a explicat această amânare și s-a angajat să consulte Comisia cu privire la noile inițiative legislative, precum și cu privire la analiza sistemului de executare și la viziunea asupra acestuia. Într-o scrisoare din 30 ianuarie 2012 trimisă anumitor executori judecătorești, șeful delegației menționate a Uniunii a arătat că, în cadrul misiunii care i-a fost încredințată, respectiv monitorizarea îndeaproape a angajamentelor asumate de Republica Croația, Comisia urmărește reforma sistemului de executare a deciziilor judiciare și va transmite autorităților croate, dacă este necesar, opinia sa în cadrul acestei monitorizări.
- 13 În tabelul de monitorizare pentru perioada 1 septembrie 2011-29 februarie 2012, la fel ca, în esență, în raportul său din 24 aprilie 2012, Comisia a subliniat că reforma sistemului de executare a deciziilor judecătorești trebuie realizată în mod prioritar, ținând seama în special de amânarea intrării în vigoare a Legii privind executorii judecătorești.
- 14 În cursul a două reuniuni din 9 martie 2012 și printr-o scrisoare din 16 mai 2012, Comisia a solicitat explicații cu privire la această amânare. Și-a exprimat de asemenea nemulțumirea cu privire la neconsultarea autorităților Uniunii anterior amânării menționate și a subliniat necesitatea ca autoritățile croate să definească în cel mai scurt timp o poziție clară cu privire la problema sistemului de executare a deciziilor judecătorești ținând seama de cerințele de eficiență.
- 15 Prin scrisorile din 21 și din 22 mai 2012, autoritățile croate au transmis Comisiei explicații privind reforma sistemului de executare a deciziilor judecătorești, precum și privind proiectele de lege aferente.
- 16 Cu ocazia unei reuniuni din 5 iunie 2012, Comisia a precizat autorităților croate că modificările măsurilor convenite în cursul negocierilor de aderare trebuiau să fie justificate prin motive serioase și să permită obținerea unor rezultate echivalente, solicitând comunicarea informațiilor referitoare la asemenea rezultate.
- 17 La 21 iunie 2012 a fost adoptată Legea de modificare a Legii privind executorii judecătorești, amânându-se intrarea în vigoare a acesteia pentru 15 octombrie 2012.
- 18 Printr-o scrisoare din 27 iunie 2012 adresată autorităților croate, Comisia a precizat criteriile din perspectiva cărora trebuie evaluată reforma sistemului de executare a deciziilor judecătorești, a solicitat comunicarea datelor statistice privind procedurile de executare și a propus ajutorul serviciilor sale.

- 19 În tabelul de monitorizare pentru perioada 1 martie-1 septembrie 2012, Comisia a reiterat în esență avizul emis în tabelul de monitorizare anterior și a arătat că, ținând seama de respectarea în ansamblu a angajamentelor sale de către Republica Croația, aceasta din urmă ar trebui să fie în măsură să pună în aplicare acquis-ul Uniunii încă de la aderare.
- 20 Printr-o scrisoare din 16 septembrie 2012, unul dintre reclamânți a adresat o plângere Comisiei prin care i-a atras atenția cu privire la nerespectarea de către Republica Croația a angajamentelor sale de aderare și prin care i-a reproșat că nu acționează în vederea asigurării acestei respectări.
- 21 La 25 septembrie 2012, cu ocazia unei întâlniri între Comisie și autoritățile croate, au fost abordate soluțiile prevăzute de noua Lege privind executarea silită, aflată în curs de adoptare, precum și posibilitatea de a aduce și alte îmbunătățiri.
- 22 Prin Legea din 28 septembrie 2012, Legea privind executorii judecătorești a fost abrogată, această profesie fiind eliminată începând cu 15 octombrie 2012.
- 23 În raportul din 10 octombrie 2012, Comisia și-a exprimat preocuparea cu privire la creșterea numărului de cauze legate de executarea deciziilor judecătorești nesoluționate și a arătat că una dintre acțiunile cărora autoritățile croate trebuie să le acorde o atenție specială în lunile următoare este adoptarea noii legislații în materia executării deciziilor judecătorești în scopul garantării aplicării deciziilor judecătorești și al reducerii numărului cauzelor nesoluționate legate de executarea deciziilor judecătorești.
- 24 Prin scrisorile din 8 și din 19 octombrie 2012, Comisia a răspuns mai multor executori judecătorești că va asigura monitorizarea punerii în aplicare a noii legislații în materie de executare a deciziilor judecătorești, prin stabilirea de rapoarte și în special prin urmărirea contribuției noului sistem la reducerea numărului de cauze nesoluționate.
- 25 Prin scrisoarea din 3 decembrie 2012, în care a răspuns la scrisoarea autorităților croate din 10 octombrie 2012 prin care o informaseră în legătură cu adoptarea noii legislații în materie de executare a deciziilor judecătorești, Comisia a amintit criteriile care permit să se evalueze rezultatele acestei noi legislații și a subliniat necesitatea unor măsuri de urgență pentru ca legislația menționată să producă rezultate concludente înainte de 1 iulie 2013.
- 26 Prin decizia din 23 ianuarie 2013, Ustavni sud (Curtea Constituțională, Croația) a respins cererea de deschidere a unei proceduri de control al constituționalității legii prin care s-a amânat aplicarea Legii privind executorii judecătorești. Totuși, acesta a recunoscut existența unei atingeri aduse speranțelor legitime ale executorilor judecătorești numiți de a începe să își exercite activitatea de la 1 ianuarie 2012 și a dispus din acest motiv, cu titlu de reparații, plata unei sume forfetare acestor agenți, fără a se aduce atingere dreptului lor de a solicita reparații în temeiul normelor generale de drept al obligațiilor.
- 27 În tabelul de monitorizare pentru perioada 1 septembrie 2012-28 februarie 2013, Comisia a subliniat progresele realizate de Republica Croația, menționând scăderea numărului cauzelor civile nesoluționate în materie de executare a deciziilor judecătorești între septembrie și decembrie 2012 (scădere cuprinsă între 4,28 % și 28,85 %).
- 28 În raportul din 26 martie 2013, Comisia a arătat că Republica Croația a încheiat acțiunea prioritară privind adoptarea noii legislații în materie de executare a hotărârilor în scopul garantării aplicării deciziilor judecătorești și al reducerii numărului de cauze nesoluționate legate de executarea deciziilor.

- 29 La 22 aprilie 2013, Consiliul Uniunii Europene a primit cu satisfacție acest raport de monitorizare al Comisiei, precum și tabelele de monitorizare care îl însoțeau și a luat notă de concluzia că, în general, Republica Croația și-a respectat angajamentele și a îndeplinit cerințele care decurg din negocierile de aderare. A arătat de asemenea că aderarea Republicii Croația constituie încheierea unui proces de negociere desfășurat în mod riguros și a unei monitorizări atente a pregătirilor de preaderare.
- 30 În răspunsul din 23 aprilie 2013 către președintele asociației constituite în vederea reprezentării executorilor judecătorești, Comisia a subliniat că a urmărit îndeaproape reforma sistemului de executare a deciziilor și a precizat că lasă țării candidate posibilitatea de a-și alege modelul sistemului de executare, cu condiția ca acest model să producă rezultatele necesare și să fie conform cu standardele Uniunii, precum și cu cele mai bune practici.
- 31 Prin decizia din 23 aprilie 2013, Ustavni sud a respins cererea de deschidere a unei proceduri de control al constituționalității legii prin care s-a abrogat Legea privind executorii judecătorești. Acesta a arătat, printre altele, că nu examinează susținerile asociației croate a executorilor judecătorești privind nerespectarea tratatului de aderare pentru motivul că Comisia a stabilit, în raportul din 26 martie 2013, că Republica Croația și-a respectat angajamentele de aderare.
- 32 Republica Croația a devenit stat membru al Uniunii la 1 iulie 2013.

Procedura și concluziile părților

- 33 Prin cererile introductive depuse la grefa Tribunalului la 20 septembrie 2013 (cauza T-546/13) și la 17 februarie 2014 (cauzele T-108/14 și T-109/14), reclamanții au introdus prezentele acțiuni.
- 34 Prin Ordonanța din 5 mai 2014, președintele Camerei a doua a Tribunalului a conexas cauzele T-546/13, T-108/14 și T-109/14 în vederea procedurii scrise, a eventualei proceduri orale și a pronunțării deciziei prin care se finalizează judecata.
- 35 Prin Ordonanța din 18 iulie 2014, a unit cele trei excepții de inadmisibilitate invocate în aceste trei cauze cu fondul.
- 36 Reclamanții solicită Tribunalului:
- respingerea excepțiilor de inadmisibilitate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente acestor excepții;
 - constatarea, prin hotărâre interlocutorie, a faptului că Uniunea este răspunzătoare pentru prejudiciile suferite de aceștia și suspendarea judecării privind stabilirea cuantumului prejudiciilor menționate până la momentul în care hotărârea interlocutorie va dobândi autoritate de lucru judecat;
 - soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată și, în ipoteza în care Tribunalul nu pronunță o hotărâre interlocutorie, obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 37 Comisia solicită Tribunalului:
- cu titlu principal, respingerea acțiunilor ca inadmisibile;
 - în subsidiar, respingerea acțiunilor ca nefondate;
 - obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

- 38 În răspunsul la întrebările adresate de Tribunal în ședință, Comisia a renunțat la excepțiile de inadmisibilitate, renunțare de care s-a luat act în procesul-verbal de ședință.

În drept

- 39 Potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru conduita ilicită a organelor sale este supusă întrunirii mai multor condiții, și anume caracterul ilicit al comportamentului imputat instituției, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între conduita invocată și prejudiciul pretins (a se vedea Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegoda/Comisia, C-221/10 P, Rep., EU:C:2012:216, punctul 80 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 16 mai 2013, Gap granen & producten/Comisia, T-437/10, EU:T:2013:248, punctul 16 și jurisprudența citată).
- 40 În ceea ce privește condiția referitoare la caracterul culpabil al comportamentului reproșat instituțiilor, tot potrivit unei jurisprudențe constante, numai o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect să confere drepturi particularilor poate angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, Rec., EU:C:2000:361, punctele 42 și 43 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 2 martie 2010, Arcelor/Parlamentul și Consiliul, T-16/04, Rep., EU:T:2010:54, punctul 141 și jurisprudența citată).
- 41 Cu titlu introductiv, trebuie să se precizeze că comportamentul pretins nelegal reproșat în speță Comisiei constă numai într-o omisiune culpabilă, respectiv neluarea măsurilor care ar fi permis să se împiedice abrogarea Legii privind executorii judecătorești. Astfel, contrar susținerilor reclamantilor în ședință, emiterea unui aviz favorabil în ultimul raport de monitorizare a pregătirilor de aderare a Republicii Croația (a se vedea punctul 28 de mai sus) se înscrie în ansamblul omisiunilor Comisiei despre care se pretinde că ar fi afectat monitorizarea de către această instituție a procesului de aderare. Comisia nu a întrerupt și nu a suspendat acest proces prin emiterea unui aviz negativ. Astfel, avizul pe care l-a emis în raportul sus-vizat nu poate fi considerat o acțiune culpabilă autonomă, cu atât mai mult cu cât reclamantii au subliniat ei înșiși în replică faptul că reproșează Comisiei o omisiune culpabilă.
- 42 Potrivit unei jurisprudențe constante, omisiunile instituțiilor nu pot angaja răspunderea Uniunii decât în măsura în care instituțiile menționate au încălcat o obligație legală de acțiune care rezultă dintr-o dispoziție de drept al Uniunii (Hotărârea din 15 septembrie 1994, KYDEP/Consiliul și Comisia, C-146/91, Rec., EU:C:1994:329, punctul 58, și Hotărârea din 13 noiembrie 2008, SPM/Consiliul și Comisia, T-128/05, EU:T:2008:494, punctul 128). Pe de altă parte, rezultă din jurisprudență că cerința încălcării unei norme de drept care are ca obiect să confere drepturi particularilor se aplică și în ipoteza unei omisiuni culpabile (a se vedea Hotărârea din 29 ianuarie 1998, Dubois et Fils/Consiliul și Comisia, T-113/96, Rec., EU:T:1998:11, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 43 În speță, reclamantii susțin, în esență, că obligația de acțiune a Comisiei decurge din articolul 36 din Actul de aderare. Aceștia menționează și articolele 13 TUE și 17 TFUE, precum și principiul protecției încrederii legitime.

Cu privire la încălcarea articolului 36 din Actul de aderare

- 44 Trebuie să se determine dacă Comisia avea obligația, în împrejurările din speță, să constate în tabelele sale de monitorizare și în rapoarte nerespectarea de către autoritățile croate a angajamentelor lor ca urmare a amânării și apoi a abrogării Legii privind executorii judecătorești și să le trimită scrisori de avertizare timpurie prin care să le avertizeze în legătură cu această nerespectare, în conformitate cu articolul 36 alineatul (1) din Actul de aderare, precum și să propună Consiliului măsurile adecvate aferente, în temeiul articolului 36 alineatul (2) din același act.

- 45 În primul rând, reclamantii susțin că existența unei astfel de obligații se întemeiază pe cea pe care ar fi avut-o autoritățile croate în sensul instituirii funcției de executor judecătoresc, care ar decurge din Tratatul de aderare.
- 46 Nu se contestă că au caracter obligatoriu pentru autoritățile croate principiile stabilite în capitolul 23 din negocierile de aderare, referitor la instituirea unui sistem judiciar independent și eficient și la respectarea drepturilor fundamentale. Aceste principii au fost preluate în anexa VII la Actul de aderare sub forma a 10 angajamente specifice asumate de Republica Croația. Pe lângă angajamentul privind „punerea în aplicare efectivă a strategiei sale de reformă judiciară și a planului de acțiune” (angajamentul nr. 1), Republica Croația și-a asumat angajamentul să „consolideze în continuare independența, responsabilizarea, imparțialitatea și profesionalismul sistemului judiciar” (angajamentul nr. 2), să „îmbunătățească în continuare eficiența sistemului judiciar” (angajamentul nr. 3), să „îmbunătățească în continuare modelul său de măsuri preventive consolidate în materie de combatere a corupției și a conflictului de interese” (angajamentul nr. 6) și să „îmbunătățească în continuare protecția drepturilor omului” (angajamentul nr. 9) (a se vedea punctul 2 de mai sus). Astfel, numai nerespectarea acestor angajamente ar fi putut sta la baza unei obligații a Comisiei de a acționa în speță.
- 47 În ceea ce privește angajamentul nr. 1, se poate arăta că reiese din modul de redactare a acestuia că nu vizează o anumită strategie de reformă judiciară și un anumit plan de acțiune. Astfel, după cum arată în mod pertinent Comisia, acest angajament face trimitere în mod general la „strategi[a] de reformă judiciară” și la „planul[...] de acțiune” al autorităților croate, fără altă precizare, chiar dacă strategia și planul în cauză puteau fi identificate, aceasta menționându-le pe cele în vigoare la data semnării Tratatului de aderare, respectiv strategia de reformă judiciară 2011-2015 și planul de acțiune 2010, care prevedeau ambele instituirea profesiei de executor judecătoresc (a se vedea punctul 6 de mai sus).
- 48 Astfel de mențiuni generale se explică prin faptul că perioada dintre data semnării Actului de aderare și data aderării efective și în special monitorizarea angajamentelor de aderare efectuată în această perioadă este caracterizată prin comunicări constante între autoritățile Uniunii și cele ale statului aderent, astfel cum reiese din situația de fapt din prezentul litigiu. Or, aceste comunicări, chiar dacă nu pot fi calificate drept comunicări de negociere în sens strict, din moment ce negocierile erau prin definiție încheiate la data Actului de aderare care menționa angajamentele în cauză, se repercutează în mod necesar, astfel cum subliniază Comisia, în ajustări de o parte și de alta, în funcție de rezultatele obținute de statul aderent și de aprecierile autorității cu atribuții de monitorizare. Astfel, este frecvent ca, în perioada de monitorizare a angajamentelor de aderare, măsuri complementare sau de corecție să fie adoptate de statul aderent, în special în cazul constatării de Comisie a unor rezultate nesatisfăcătoare.
- 49 Rezultă de aici că strategia de reformă și planul de acțiune menționate în anexa VII la Actul de aderare nu făceau trimitere numai la strategia de reformă judiciară 2011-2015 și la planul de acțiune 2010, în vigoare la data Actului de aderare, cu atât mai mult cu cât planul de acțiune 2010 fixa în principal obiective pe termen scurt, care trebuiau realizate în 2010, implicând că trebuie să fie urmat în mod necesar de unul sau chiar de mai multe noi planuri până la data aderării efective. De altfel, însăși strategia de reformă judiciară 2011-2015 prevedea că măsurile de punere în aplicare vor fi elaborate în cadrul mai multor planuri de acțiune anuale. De asemenea, Comisia a precizat în ședință, fără a fi contrazisă de reclamantii cu privire la acest aspect, că autoritățile croate au adoptat o nouă strategie de reformă judiciară în decembrie 2012, însoțită de noul plan de acțiune corespunzător.
- 50 Faptul, subliniat de reclamantii, că strategia de reformă judiciară 2011-2015 și planul de acțiune 2010 sunt menționate în mai multe acte adoptate cu ocazia deschiderii și a încheierii negocierilor privind capitolul 23, între care în special în raportul autorităților croate din 12 mai 2011 (a se vedea punctul 7 de mai sus), precum și în rapoartele și în tabelele de monitorizare ale Comisiei, nu permite să se infirme această analiză. Astfel, aceste trimiteri la strategia de reformă judiciară 2011-2015 și la planul

de acțiune 2010 se explică prin faptul că este vorba despre strategia de reformă și despre planul de acțiune în vigoare la data documentelor în cauză, așa cum dovedește menționarea în mai multe documente ulterioare ale Comisiei a altei strategii de reformă și a altui plan de acțiune (a se vedea în special tabelul de monitorizare pentru perioada 1 septembrie 2012-28 februarie 2013, în care se menționează strategia adoptată în decembrie 2012 și planul de acțiune a cărui adoptare era prevăzută pentru martie 2013).

- 51 Prin urmare, nu reiese din angajamentul nr. 1 nicio obligație a autorităților croate de a institui funcția de executor judecătoresc.
- 52 Nu se poate însă deduce de aici că autoritățile croate, inclusiv cele rezultate dintr-o nouă majoritate politică, precum autoritățile care au amânat și apoi au abrogat Legea privind executorii judecătorești, aveau dreptul de a modifica strategia de reformă judiciară 2011-2015 și planul de acțiune 2010. Ținând seama de prevederile Actului de aderare, în special de articolul 36 și de anexa VII la acesta, aceste autorități aveau obligația de a respecta nu numai angajamentul nr. 1, ci și totalitatea celorlalte angajamente prevăzute în anexa menționată, în special angajamentele nr. 2, nr. 3, nr. 6 și nr. 9, invocate de reclamânți.
- 53 În ceea ce privește angajamentul nr. 3, trebuie să se arate că acesta vizează numai eficiența sistemului judiciar și nu impune nicidecum atribuirea competenței de executare a deciziilor judecătorești unui anumit organism potrivit unor proceduri la rândul lor predefinite. Astfel, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, sistemul de executare a deciziilor judecătorești în statele membre nu este reglementat de dreptul Uniunii și, în consecință, nu face parte din acquis-ul Uniunii care trebuie preluat de statul aderent, aspect pe care, în plus, reclamânții nu îl contestă. Tratatul, ca și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, stabilesc, desigur, anumite principii care trebuie să reglementeze administrarea justiției în statele membre, cum sunt imparțialitatea instanțelor și prezumția de nevinovăție, precum și anumite norme prin care se urmărește asigurarea cooperării judiciare între statele membre, la nevoie prin apropierea legislațiilor naționale. Astfel, Comisia a avut ocazia să intervină cu privire la autoritățile croate, cum au arătat de altfel reclamânții atunci când au menționat cauza „Lex Perković” ca urmare a problemelor de transpunere a anumitor dispoziții armonizate în materie de cooperare judiciară. În schimb, nicio dispoziție de drept primar sau de drept derivat nu definește un sistem armonizat de executare a deciziilor judecătorești. De altfel, reclamânții au subliniat că numeroase state membre ale Uniunii au optat pentru un sistem de executare a deciziilor judecătorești echivalent cu cel al executorilor judecătorești, recunoscând astfel că un asemenea sistem nu este utilizat de toate statele membre.
- 54 Nu se poate, așadar, deduce din angajamentul nr. 3 obligația de a încredința procedurile de executare unor executori judecătorești. Singura obligație impusă autorităților croate este cea de a asigura eficiența procedurilor de executare independent de mijloacele instituite pentru aceasta.
- 55 În ceea ce privește angajamentul nr. 9, privind protecția drepturilor omului, deși reclamânții invocă încălcarea drepturilor fundamentale ale Uniunii și chiar pretind că au informat Comisia în legătură cu încălcarea acestora de către autoritățile croate, ei nu prezintă niciun element concret, altul decât încălcarea principiului protecției încrederii legitime (pentru examinarea acestei susțineri a se vedea punctele 72-77 de mai jos), de natură să stabilească faptul că dispariția profesiei de executor judecătoresc ar aduce atingere acestor drepturi.
- 56 În cele din urmă, în ceea ce privește angajamentele nr. 2 și nr. 6, care privesc imparțialitatea și profesionalismul puterii judecătorești și, respectiv, lupta împotriva corupției și a conflictelor de interese, menționate de asemenea de reclamânți, nu se poate, în lipsa unei explicații în această privință, să se deducă de aici nicio implicație evidentă în ce privește profesia de executor judecătoresc.

- 57 În consecință, din niciunul dintre angajamentele menționate în anexa VII la Actul de aderare invocate de reclamanti nu rezultă obligația Republicii Croația de a institui profesia de executor judecătoresc și, prin urmare, nici obligația Comisiei de a recurge, pe acest temei, la mijloacele de acțiune prevăzute la articolul 36 din Actul de aderare în scopul de a împiedica abrogarea Legii privind executorii judecătorești. Rezultă de asemenea că nu se poate reproșa Comisiei că, întrucât nu a recurs la niciunul dintre aceste mijloace de acțiune, ar fi aprobat modificarea angajamentelor de aderare, cu încălcarea Tratatului de aderare și a articolului 26 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969, intitulat „*Pacta sunt servanda*”.
- 58 În al doilea rând, reclamantii susțin că existența unei obligații a Comisiei de a acționa în speță pentru a împiedica abrogarea Legii privind executorii judecătorești se întemeiază pe faptul că sistemul de executare a deciziilor judecătorești adoptat în final, ulterior acestei abrogări, nu ar prezenta aceleași garanții de eficiență. În această privință, ei afirmă că au atras atenția Comisiei cu privire la problemele ridicate de amânarea și de abrogarea Legii privind executorii judecătorești.
- 59 Mai întâi, trebuie să se arate că reclamantii prezintă, în susținerea acestei afirmații, un singur document, respectiv plângerea adresată Comisiei de unul dintre reclamanti prin scrisoarea din 16 septembrie 2012 (a se vedea punctul 20 de mai sus).
- 60 În continuare, trebuie să se constate că respectiva campanie de denigrare care ar fi vizat executorii judecătorești, menționată în această plângere și reluată în replică, oricât ar fi de regretabilă, nu este relevantă în scopul de a se aprecia eficiența sistemului de executare a deciziilor judecătorești în Croația. Astfel, o asemenea eficacitate se măsoară în esență din perspectiva numărului de cauze pendinte în materie de executare a deciziilor, a duratei și a costurilor procedurilor de executare, precum și a ratei de recuperare, astfel cum a arătat Comisia în scrisorile din 27 iunie și din 3 decembrie 2012 (a se vedea punctele 18 și 25 de mai sus), fără a fi contrazisă cu privire la acest aspect. Or, campania de denigrare a executorilor judecătorești în mass-media este în mod clar lipsită de legătură cu aceste criterii de apreciere.
- 61 În ceea ce privește pretinsa situație de conflict de interese în care s-ar afla ministrul croat al justiției, invocată de asemenea în plângere, precum și în replică, aceasta nu este suficientă prin ea înșiși pentru a se stabili ineficacitatea sistemului de executare a deciziilor judecătorești în Croația din perspectiva criteriilor sus-vizate. Astfel, aceasta ar putea cel mult să explice opțiunea reținută, respectiv executarea de către instanțe, cu obligația reprezentării părților, iar nu executarea de către executori judecătorești, fără asistare de către avocat, și, astfel, să sugereze că costurile procedurilor de executare ar fi superioare în noul sistem de executare față de cele care ar rezulta din sistemul de executare bazat pe executori judecătorești, ca urmare a intervenției avocaților. Or, costul procedurilor de executare nu este decât unul dintre criteriile de apreciere a unui sistem de executare și nu neapărat criteriul esențial în această apreciere. Astfel, Comisia, calificând reducerea numărului de cauze nesoluționate legate de executarea hotărârilor drept acțiune prioritară care trebuie desfășurată de autoritățile croate, în raportul său din 10 octombrie 2012 (a se vedea punctul 23 de mai sus), a considerat că numărul de cauze pendinte în materie de executare a deciziilor constituie un criteriu decisiv pentru aprecierea eficacității sistemului de executare din Croația. Așadar, costurile procedurilor de executare nu pot, prin ele înseși, să permită să se stabilească nerespectarea angajamentului nr. 3 din anexa VII la Actul de aderare în ceea ce privește eficacitatea acestor proceduri.
- 62 În sfârșit, afirmația din plângere, reluată în replică, potrivit căreia noul sistem de executare care urma să îl înlocuiască pe cel bazat pe executori judecătorești ar conduce în esență la creșterea numărului de proceduri de executare și de cauze pendinte în materie de executare a deciziilor nu este susținută sub nicio formă.

- 63 În consecință, nu se pot deduce din elementele prezentate în plângerea din 16 septembrie 2012 nerespectarea angajamentului nr. 3 din anexa VII la Actul de aderare și, pe cale de consecință, o obligație de a acționa a Comisiei în vederea împiedicării abrogării Legii privind executorii judecătorești. Prin urmare, Comisia nu a săvârșit o omisiune culpabilă întrucât nu a recurs în acest scop la mijloacele de acțiune prevăzute la articolul 36 din Actul de aderare.
- 64 Trebuie adăugat în această privință că nu se poate reproșa Comisiei nici faptul că a fost lipsită de diligență cu ocazia monitorizării respectării de către autoritățile croate a angajamentului nr. 3 cu privire la eficiența procedurilor de executare.
- 65 Astfel, contrar susținerilor reclamantilor, Comisia nu s-a limitat, în special în cursul reuniunii din 5 iunie 2012 (a se vedea punctul 16 de mai sus), să solicite autorităților croate ca noul lor sistem de executare să producă rezultate echivalente celor care ar fi fost obținute prin sistemul bazat pe executorii judecătorești. Pe de o parte, pe întreg parcursul procedurii de aderare și în special începând de la a doua amânare a intrării în vigoare a Legii privind executorii judecătorești, a solicitat în mod constant autorităților croate precizări cu privire la progresele reformei sistemului de executare a deciziilor judecătorești în lipsa executorilor judecătorești, în special prin cererea de comunicare a datelor statistice, și a insistat cu privire la necesitatea obținerii de rezultate concludente anterior datei aderării (a se vedea scrisorile din 27 iunie și din 3 decembrie 2012, precum și raportul din 10 octombrie 2012, menționate la punctele 18, 25 și 23 de mai sus). Pe de altă parte, Comisia a obținut comunicarea acestor date statistice, privitoare în special la criteriul de eficacitate decisiv reprezentat de numărul de cauze pendinte (a se vedea punctul 61 de mai sus), și le-a examinat în mod constant, în final constatând, în raportul din 26 martie 2013, o diminuare a numărului de cauze nesoluționate în materie de executare (a se vedea punctul 28 de mai sus). Prin urmare, nu se poate reproșa Comisiei că nu a desfășurat o analiză diligentă a eficacității sistemului de executare a deciziilor judecătorești din Croația.
- 66 De aici rezultă că nici obligația de diligență a Comisiei în realizarea monitorizării angajamentelor de aderare în temeiul articolului 36 din Actul de aderare, nici însuși articolul 36 din Actul de aderare, presupunând că această prevedere are ca obiect să confere drepturi persoanelor particulare, nu au fost încălcate în speță.

Cu privire la încălcarea articolelor 13 TUE și 17 TUE

- 67 Potrivit articolului 13 TUE, Uniunea dispune de un cadru instituțional, care cuprinde în special Parlamentul European, Consiliul și Comisia, care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale.
- 68 Dat fiind că reclamantii reproșează numai Comisiei că nu a respectat obligațiile care îi sunt impuse prin tratate, trebuie să se considere că acest articol, care definește cadrul instituțional al Uniunii, nu este relevant în speță, cu atât mai mult cu cât reclamantii au invocat și încălcarea articolului 17 TUE, consacrat tocmai rolului și atribuțiilor Comisiei.
- 69 Astfel, articolul 17 prevede că Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop și că exercită funcții de coordonare, de executare și de administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute în tratate.
- 70 Potrivit jurisprudenței, reiese din articolul 17 alineatul (1) TUE că Comisia, în calitate de gardian al tratatelor și al acordurilor încheiate în temeiul acestora, este obligată să asigure aplicarea corectă de către un stat terț a obligațiilor pe care și le-a asumat în temeiul unui acord prevăzut de tratate, cu utilizarea mijloacelor prevăzute de acest acord (a se vedea Ordonanța din 12 iulie 2012, Mugraby/Consiliul și Comisia, C-581/11 P, EU:C:2012:466, punctul 68 și jurisprudența citată).

71 În consecință, în măsura în care articolul 36 din Actul de aderare urmărește să precizeze obligațiile Comisiei în temeiul articolului 17 TUE în contextul aderării Republicii Croația la Uniune, iar acesta nu a fost încălcat în speță (a se vedea punctul 66 de mai sus), nu se poate considera că a fost încălcat nici articolul 17 TUE.

Cu privire la încălcarea principiului protecției încrederii legitime

72 Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției încrederii legitime este un principiu general de drept al Uniunii care conferă drepturi particularilor (Hotărârea din 19 mai 1992, Mulder și alții/Consiliul și Comisia, C-104/89 și C-37/90, Rec., EU:C:1992:217, punctul 15, și Hotărârea din 6 decembrie 2001, Emesa Sugar/Consiliul, T-43/98, Rec., EU:T:2001:279, punctul 64). Încălcarea acestui principiu poate, în consecință, să angajeze răspunderea Uniunii (a se vedea Hotărârea SPM/Consiliul și Comisia, punctul 42 de mai sus, EU:T:2008:494, punctul 146 și jurisprudența citată).

73 Dreptul de a invoca protecția încrederii legitime aparține oricărui particular care se află într-o situație din care reiese că administrația Uniunii, prin furnizarea unor asigurări precise, l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate (a se vedea Hotărârea din 13 iulie 1995, O'Dwyer și alții/Consiliul, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 și T-477/93, Rec., EU:T:1995:136, punctul 48 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 16 octombrie 1996, Efisol/Comisia, T-336/94, Rec., EU:T:1996:148, punctul 31 și jurisprudența citată). În schimb, o persoană nu poate invoca o încălcare a principiului încrederii legitime în lipsa unor asigurări precise acordate de administrație. Constituie astfel de asigurări informațiile precise, necondiționate și concordante, emise de surse autorizate și de încredere (a se vedea Hotărârea SPM/Consiliul și Comisia, punctul 42 de mai sus, EU:T:2008:494, punctul 149 și jurisprudența citată).

74 În speță, reclamantul au menționat, în esență, numai asigurările precise pe care li le-ar fi dat autoritățile naționale atunci când i-au numit executori judecătorești. Astfel cum au subliniat, Ustavni sud, în decizia sa din 23 ianuarie 2013, a recunoscut de altfel existența unei „atingeri aduse așteptărilor legitime ale [executorilor judecătorești numiți] întemeiate pe acte legislative valabile emise de stat și încrederii acordate de particulari instituțiilor statului și dreptului pe care ele îl creează” (a se vedea punctul 26 de mai sus).

75 În schimb, reclamantul nu au invocat niciun element care să demonstreze sau care să permită să se presupună că instituțiile Uniunii, printre care în special Comisia, i-au determinat să nutrească speranțe întemeiate în sensul că vor asigura menținerea profesiei de executor judecătoresc. Împrejurarea, în plus, nedovedită, că Comisia ar fi participat la redactarea Legii privind executorii judecătorești, ar fi finanțat-o și chiar s-ar găsi la originea acesteia nu poate, prin ea însăși, să constituie o asigurare precisă dată de Comisie în sensul că ar considera instituirea profesiei de executor judecătoresc drept unica în măsură să respecte angajamentele de aderare. Pentru ca astfel de asigurări să fie stabilite, aceste acte de susținere inițială a Legii privind executorii judecătorești ar trebui, ținând seama de lipsa unei obligații a Republicii Croația de a crea profesia de executor judecătoresc, să fie completate prin acte ulterioare, concordante și explicite în acest sens.

76 Or, niciunul dintre elementele formulate de reclamantul nu poate fi calificat astfel. Raportul din 24 aprilie 2012 invocat de reclamantul se limitează să ia act de amânarea Legii privind executorii judecătorești (a se vedea punctul 13 de mai sus), fără a critica în vreun loc această amânare și, *a fortiori*, fără a cere intrarea în vigoare a legii în discuție. Dimpotrivă, Comisia constată chiar, după ce a luat act de amânarea menționată, punerea în aplicare de către autoritățile croate a unor măsuri prin care se urmărește ameliorarea eficacității sistemului judiciar, precum și ameliorarea executării deciziilor judecătorești. De asemenea, în reuniunea din 5 iunie 2012, amintită de reclamantul în ședință, Comisia s-a limitat să solicite autorităților croate comunicarea datelor privind sistemul de executare care urma să îl înlocuiască pe cel bazat pe executori judecătorești, în scopul de a verifica dacă acest nou sistem va obține rezultate echivalente (a se vedea punctul 16 de mai sus). Legea privind executorii judecătorești

nu a fost deci menționată în cursul reuniunii respective decât ca unul dintre mai multe moduri de a îndeplini obiectivul de eficacitate a sistemului de executare urmărit de Comisie, iar nu ca un obiectiv pe care Comisia ar impune Republicii Croația să îl urmărească.

- 77 În consecință, reclamantii nu au stabilit că Comisia i-a determinat să nutrească o încredere legitimă și, astfel, prin inacțiunea sa, a încălcat principiul protecției încrederii legitime.
- 78 Rezultă din toate cele ce precedă că nu se poate reproșa Comisiei nicio omisiune culpabilă.
- 79 Așadar, una dintre cele trei condiții cumulative de angajare a răspunderii Uniunii nu este îndeplinită, și, prin urmare, prezentele acțiuni trebuie respinse, fără a fi necesar să se examineze celelalte condiții necesare pentru angajarea acestei răspunderi.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 80 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantii au căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligați să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua),

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunile.**
- 2) **Îi obligă pe domnul Ante Šumelj și pe ceilalți reclamanti ale căror nume figurează în anexă la plata cheltuielilor de judecată.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 26 februarie 2016.

Semnături

Anexă

Dubravka Bašljan, cu domiciliul în Zagreb (Croația),

Đurđica Crnčević, cu domiciliul în Sv. Ivan Zeline (Croația),

Miroslav Lovreković, cu domiciliul în Križevaci (Croația),

reclamantii în cauza T-546/13,

Drago Burazer, cu domiciliul în Zagreb,

Nikolina Nežić, cu domiciliul în Zagreb,

Blaženka Bošnjak, cu domiciliul în Sv. Ivan (Croația),

Bosiljka Grbašić, cu domiciliul în Križevaci,

Tea Tončić, cu domiciliul în Pula (Croatia),

Milica Bjelić, cu domiciliul în Dubrovnik (Croatia),

Marijana Kruhoberec, cu domiciliul în Varaždin (Croatia),

reclamanți în cauza T-108/14,

Davor Škugor, cu domiciliul în Sisak (Croatia),

Ivan Gerometa, cu domiciliul în Vrsar (Croatia),

Kristina Samardžić, cu domiciliul în Split (Croatia),

Sandra Cindrić, cu domiciliul în Karlovac (Croatia),

Sunčica Gložinić, cu domiciliul în Varaždin,

Tomislav Polić, cu domiciliul în Kaštel Novi (Croatia),

Vlatka Pižeta, cu domiciliul în Varaždin,

reclamanți în cauza T-109/14