ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera întâi extinsă)

28 februarie 2017 [1]

„Acțiune în anulare — Declarația UE-Turcia din 18 martie 2016 — Comunicat de presă — Noțiunea «acord internațional» — Identificarea autorului actului — Domeniul de aplicare al actului — Sesiune a Consiliului European — Reuniune a șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii Europene ținută în localurile Consiliului Uniunii Europene — Calitatea de reprezentanți ai statelor membre ale Uniunii cu ocazia unei întâlniri cu reprezentantul unui stat terț — Articolul 263 primul paragraf TFUE — Necompetență”

În cauza T-192/16,

NF, cu domiciliul în Insula Lesbos (Grecia), reprezentat de B. Burns, solicitor, de P. O’Shea și de I. Whelan, barristers,

reclamant,

împotriva

Consiliului European, reprezentat de K. Pleśniak, de Á. de Elera-San Miguel Hurtado și de S. Boelaert, în calitate de agenți,

pârât,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea unui pretins acord care ar fi fost încheiat între Consiliul European și Republica Turcia la 18 martie 2016 și intitulat „Declarația UE-Turcia, 18 martie 2016”,

TRIBUNALUL (Camera întâi extinsă),

compus din doamna I. Pelikánová, președinte, domnii V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (raportor) și U. Öberg, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

dă prezenta

1 — Limba de procedură: engleza.

Ordonanță

Istoricul litigiului

Cu privire la întâlnirile între liderii europeni și cel turc anterioare datei de 18 martie 2016

1 La 15 octombrie 2015, Republica Turcia și Uniunea Europeană au convenit cu privire la un plan de acțiune comun intitulat „EU-Turkey joint action plan” (denumit în continuare „planul de acțiune comun”) prin care se urmărea intensificarea cooperării lor, în materie de susținere a resortisanților sirieni care beneficiază de protecție internațională temporară și în materie de gestionare a migrației, pentru a răspunde crizei create de situația din Siria.

2 Planul de acțiune comun urmărea să răspundă situației de criză din Siria în trei moduri, și anume, în primul rând, prin tratarea de la rădăcină a cauzelor care au condus la un exod masiv de sirieni, în al doilea rând, prin susținerea sirienilor care beneficiază de protecție internațională temporară și a comunităților de primire a acestora din Turcia și, în al treilea rând, prin intensificarea cooperării în materie de prevenire a fluxurilor ilegale de migrație spre Uniune.

3 La 29 noiembrie 2015, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii s-au reunit cu omologul lor turc (în continuare „prima reuniune a șefilor de stat sau de guvern”). În urma întâlnirii amintite, aceștia au decis să activeze planul de acțiune comun și, printre altele, să își intensifice cooperarea activă cu privire la migranții care nu aveau nevoie de protecție internațională, împiedicându-i să se deplaseze în Turcia și în Uniune, prin asigurarea aplicării dispozițiilor bilaterale care au fost stabilite în materie de readmisie și prin returnarea rapidă în țările lor de origine a migranților care nu aveau nevoie de protecție internațională.

4 La 8 martie 2016, printr-o declarație a șefilor de stat sau de guvern din Uniune, publicată de serviciile comune ale Consiliului European și ale Consiliului Uniunii Europene, se preciza că șefii de stat sau de guvern din Uniune și prim-ministrul turc discutaseră despre relațiile dintre Uniune și Republica Turcia și despre progresele înregistrate în punerea în aplicare a planului comun de acțiune. Această întâlnire avusese loc la 7 martie 2016 (denumită în continuare „a doua reuniune a șefilor de stat sau de guvern”). Această declarație preciza:

„Șefii de stat sau de guvern au căzut de acord că este nevoie de acțiuni curajoase pentru a închide rutele de introducere ilegală de migranți, pentru a contracara modul de acțiune al persoanelor care introduc ilegal migranți, pentru a proteja frontierele […] externe [ale Uniunii] și pentru a pune capăt crizei migrației din Europa. [Aceștia] au salutat călduros propunerile suplimentare prezentate astăzi de [Republica] Turcia în vederea abordării chestiunii migrației. Aceștia au convenit să colaboreze pe baza [următoarelor principii]:

— returnarea tuturor migranților noi în situație neregulamentară care ajung în insulele elene dinspre Turcia, costurile fiind suportate de [Uniune];

— relocarea, pentru fiecare sirian sosit din insulele elene care este readmis de Turcia, a unui alt sirian din Turcia în statele membre ale [Uniunii], în cadrul angajamentelor existente;

— […]

Președintele Consiliului European va promova aceste propuneri și va stabili detaliile cu [Republica Turcia] înaintea Consiliului European din martie […]

Acest document nu stabilește niciun angajament nou pentru statele membre în ceea ce privește transferul și relocarea.

[…]”

5 În Comunicarea COM(2016) 166 final către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu din 16 martie 2016, intitulată „Următoarele etape operaționale ale cooperării dintre UE și Turcia în domeniul migrației” (denumită în continuare „comunicarea din 16 martie 2016”), Comisia Europeană a arătat că, la 7 martie 2016, „șefii de stat sau de guvern [din Uniune] au salutat călduros propunerile suplimentare prezentate de [Republica] Turcia și au convenit să colaboreze cu aceasta pe baza unui set de șase principii”, că „[p]reședintele Consiliului European a fost invitat să dezvolte aceste propuneri și să le definitiveze în detaliu împreună cu Turcia înainte de Consiliul European din martie” și că „[p]rezenta comunicare descrie modul în care cele șase principii ar trebui puse în aplicare astfel încât cooperarea dintre [Uniune] și [Republica] Turcia să-și atingă potențialul maxim, respectând, în același timp, legislația europeană și internațională”.

6 În comunicarea din 16 martie 2016, Comisia indica în special că „[r]eturnarea tuturor noilor migranți în situație neregulamentară și [a tuturor] solicitanți[lor] de azil care sosesc în Grecia venind din Turcia reprezintă o măsură esențială pentru a se pune capăt practicii prin care refugiații și migranții oferă bani persoanelor care îi introduc în mod ilegal în Europa și își riscă viața în cursul acestei încercări” și că, „având în vedere numărul extrem de mare de refugiați care ajung în prezent în Grecia venind din Turcia, organizarea acestor returnări ar trebui să fie considerată drept o măsură temporară și excepțională, care este necesară pentru a pune capăt suferinței umane și a restabili ordinea publică și care trebuie să fie sprijinită de un cadru operațional adecvat”. Conform acestei comunicări, recent, se înregistraseră progrese în ceea ce privește readmisia în Republica Turcia a migranților în situație neregulamentară și a solicitanților de azil care nu au nevoie de protecție internațională, în temeiul acordului bilateral de readmisie dintre Republica Elenă și Republica Turcia, care trebuia să fie înlocuit, începând cu 1 iunie 2016, prin Acordul dintre Uniunea Europeană și Republica Turcia privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală (JO 2014, L 134, p. 3).

7 Comisia concluziona în comunicarea din 16 martie 2016 că „[d]emersurile pentru returnarea tuturor noilor migranți aflați în situație neregulamentară și a solicitanților de azil care traversează Marea Egee din Turcia către Grecia [ar fi] o măsură temporară și excepțională [care] ar trebui să înceapă cât mai curând posibil” și că, din această perspectivă, comunicarea menționată „stabilește un cadru care va garanta că procesul se desfășoară în conformitate cu legislația internațională și europeană, ceea ce exclude aplicarea unei politici de returnare «universal valabile»[, și indică], de asemenea, măsurile legislative și logistice care trebuie să fie adoptate în regim de urgență în vederea lansării procesului”.

Cu privire la reuniunea din 18 martie 2016 și la declarația UE-Turcia

8 La 18 martie 2016, sub forma comunicatului de presă nr. 144/16, a fost publicată pe site-ul internet al Consiliului o declarație prin care se urmărea să se ofere informații cu privire la rezultatele „[celei] de a treia reuniuni din noiembrie 2015 până astăzi, dedicată aprofundării relațiilor dintre Turcia și UE, precum și abordării crizei migrației” (denumită în continuare „reuniunea din 18 martie 2016”) între „[m]embrii Consiliului European” și „omologul lor turc” (denumită în continuare „declarația UE-Turcia”).

9 Declarația UE-Turcia arăta că „[Republica] Turcia și U[niunea] și-au reconfirmat angajamentul față de punerea în aplicare a planului lor de acțiune comun, activat la 29 noiembrie 2015, [și] recunosc că sunt necesare noi eforturi rapide și hotărâte”. Această declarație continua după cum urmează:

„Pentru a contracara modelul de afaceri folosit de persoanele care introduc ilegal migranți și a oferi migranților o alternativă la a-și pune viața în pericol, UE și [Republica] Turcia au decis astăzi să pună capăt migrației neregulamentare dinspre Turcia către [Uniune]. Pentru a atinge acest scop, acestea au convenit asupra următoarelor puncte de acțiune suplimentare:

1) Toți noii migranți aflați în situație neregulamentară care traversează, începând cu data de 20 martie 2016, frontiera dinspre Turcia către insulele grecești vor fi returnați în Turcia. Aceasta se va realiza în deplină conformitate cu dreptul [Uniunii] și cu dreptul internațional, fiind astfel exclus orice tip de expulzare colectivă. Toți migranții vor fi protejați în conformitate cu standardele internaționale relevante și cu respectarea principiului nereturnării. Este vorba de o măsură temporară și extraordinară, care este necesară pentru a pune capăt suferinței umane și a restabili ordinea publică. Migranții care sosesc pe insulele grecești vor fi înregistrați corespunzător și orice cerere de azil va fi prelucrată în mod individual de autoritățile grecești în conformitate cu Directiva privind procedurile de azil, în cooperare cu [Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, UNHCR]. Migranții care nu fac cerere de azil sau ale căror cereri s-a stabilit că sunt nefondate sau inadmisibile în conformitate cu directiva menționată vor fi returnați în Turcia. [Republica] Turcia și [Republica Elenă], asistate de instituțiile și agențiile [Uniunii], vor lua măsurile necesare și vor conveni asupra oricăror înțelegeri bilaterale necesare, inclusiv asupra prezenței oficialilor turci pe insulele grecești și a oficialilor greci în Turcia începând cu 20 martie 2016, pentru a asigura rolul de legătură și a facilita astfel funcționarea fără sincope a acestor înțelegeri. Costurile aferente operațiilor de returnare a migranților aflați în situație neregulamentară vor fi suportate de UE.

2) Pentru fiecare sirian care este returnat către Turcia dinspre insulele grecești, un alt sirian va fi relocat dinspre Turcia către [Uniune], ținând seama de criteriile privind vulnerabilitatea ale ONU. Va fi instituit un mecanism, cu asistență din partea Comisiei, a agențiilor [Uniunii] și a altor state membre, precum și a UNHCR, pentru a asigura punerea în practică a acestui principiu cu începere de la data demarării returnărilor. Se va acorda prioritate migranților care nu au intrat sau nu au încercat să intre neregulamentar în [Uniune] în trecut. De partea UE, relocarea în cadrul acestui mecanism va avea loc, într-o primă etapă, prin îndeplinirea angajamentelor asumate de statele membre în concluziile reuniunii reprezentanților guvernelor statelor membre din cadrul Consiliului din 20 iulie 2015, 18 000 de locuri fiind încă disponibile pentru relocare în temeiul acestor angajamente. Se va răspunde la orice noi nevoi de relocare printr-o înțelegere voluntară similară, în limita a 54 000 de persoane suplimentare […]”

Cu privire la situația reclamantului

10 Reclamantul, NF, este resortisant pakistanez. Acesta precizează că a fugit din Republica Islamică Pakistan de teama unor persecuții și a unor atingeri grave aduse persoanei sale. Astfel, el ar fi făcut obiectul unor tentative de asasinat având ca scop evitarea ca, în calitate de fiu unic, să moștenească bunurile părinților săi.

11 Conform propriilor afirmații, reclamantul a intrat în Grecia la 19 martie 2016 venind cu vaporul din Turcia. La 11 aprilie 2016 sau în jurul acestei date, reclamantul a introdus o cerere de azil la autoritățile elene. Acesta ar fi fost reținut ulterior într-un centru de custodie publică până la 18 aprilie 2016, dată la care a fugit spre Insula Lesbos (Grecia).

12 Reclamantul arată că a introdus cererea de azil doar ca urmare a presiunilor exercitate asupra lui de autoritățile elene pentru a introduce această cerere. Totuși, nu ar fi urmărit niciodată și nici nu ar fi avut intenția de a formula o asemenea cerere în Grecia din cauza lentorii procedurii de examinare a cererilor de azil și a deficiențelor sistemice în punerea în aplicare a sistemului de azil european atât la nivelul administrației acestui stat membru, cât și la nivelul sistemului său jurisdicțional. Aceste deficiențe ar fi fost constatate, printre altele, de instanțele europene în Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865), și în Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei din 21 ianuarie 2011 (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

13 În sfârșit, formularea de către reclamant a cererii sale de azil în Grecia ar fi urmărit doar să evite returnarea acestuia în Turcia, dacă este cazul, cu riscul de a fi plasat în custodie publică sau de a fi expulzat în Pakistan.

Procedura și concluziile părților

14 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 22 aprilie 2016, reclamantul a introdus prezenta acțiune prin care, considerând că declarația UE-Turcia este un act care se poate atribui Consiliului European și care materializează un acord internațional încheiat la 18 martie 2016 între Uniune și Republica Turcia, pe care îl califică în înscrisurile sale drept „acord în litigiu”, solicită Tribunalului:

— anularea „acordului [care ar fi fost] încheiat între Consiliul European și [Republica] Turcia din 18 martie 2016 [și] intitulat «Declarația UE-Turcia, 18 martie 2016»” (denumit în continuare „actul atacat”);

— obligarea Consiliului European la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la procedura accelerată și la trimiterea cauzei în fața Camerei întâi extinse

15 Prin înscris separat prezentat concomitent cu cererea introductivă, în temeiul articolului 152 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, reclamantul a solicitat acestuia să statueze potrivit procedurii accelerate.

16 La 10 iunie 2016, Consiliul European a prezentat observații cu privire la cererea de procedură accelerată, concluzionând în esență că condițiile de aplicare a acestei proceduri nu erau îndeplinite. Prin înscris separat depus la aceeași dată, instituția respectivă a solicitat, cu titlu principal, trimiterea prezentei cauze Marii Camere în temeiul articolului 28 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de procedură. Cu titlu subsidiar, această instituție a solicitat, în temeiul articolului 28 alineatul (5) din acest regulament de procedură, trimiterea prezentei cauze unui complet format din cel puțin cinci judecători.

17 Prin scrisoarea din 20 iunie 2016, grefa Tribunalului a confirmat primirea cererii de trimitere a prezentei cauze Marii Camere și a informat părțile cu privire la trimiterea acesteia, în temeiul articolului 28 alineatul (5) din Regulamentul de procedură, unui complet extins format din cinci judecători, în speță Camera a șaptea extinsă.

18 Prin decizia din 22 iunie 2016, Tribunalul a decis să admită cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate.

Cu privire la excepția ridicată de Consiliul European și la cererile de intervenție

19 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 11 iulie 2016, Consiliul a ridicat, în temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură, o excepție intitulată „Excepție de inadmisibilitate”.

20 Printr-un act depus la grefa Tribunalului la 19 iulie 2016, NQ, NR, NS, NT, NU și NV au formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor reclamantului.

21 Prin actele depuse la 20 și la 22 iulie 2016, Regatul Belgiei și Republica Elenă au formulat cereri de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului European.

22 Printr-un act depus la 3 august 2016, Comisia a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor „Consiliului Uniunii Europene”. Prin scrisoarea rectificativă din 11 august 2016, Comisia a arătat că urmărește să formuleze o cerere de intervenție în susținerea concluziilor „Consiliului European”.

23 Prin excepția invocată, Consiliul European solicită în mod formal Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca „vădit inadmisibilă”;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

24 La 3 august 2016, reclamantul a depus observații cu privire la excepția ridicată de Consiliul European în care solicită Tribunalului:

— respingerea excepției respective;

— declararea acțiunii ca admisibilă;

— obligarea Consiliului European la plata cheltuielilor de judecată pe care le-a efectuat în cadrul procedurii incidente.

25 Prin scrisoarea grefei din 3 octombrie 2016, părțile au fost informate cu privire la desemnarea unui nou judecător raportor și la reatribuirea prezentei cauze Camerei întâi extinse din care face parte acest judecător.

Cu privire la răspunsurile la măsurile de organizare a procedurii

26 Prin scrisorile grefei din 3 noiembrie 2016, Consiliul European a fost invitat să dea curs măsurilor de organizare a procedurii adoptate de Tribunal în temeiul articolului 89 alineatul (3) literele (a) și (d) și al articolului 90 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, iar Consiliul și Comisia au fost invitate, la rândul lor, de Tribunal, în temeiul articolului 24 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și al articolului 89 alineatul (3) litera (c) din regulamentul de procedură menționat, să răspundă la unele întrebări și să furnizeze anumite documente. În acest context, s-a solicitat instituțiilor amintite în special să indice Tribunalului dacă reuniunea din 18 martie 2016 a condus la un acord scris și, dacă este cazul, să îi comunice orice document care să îi permită să stabilească identitatea părților care au convenit cu privire la „punctele de acțiune suplimentare” menționate în declarația UE-Turcia.

27 În răspunsurile la întrebările Tribunalului furnizate la 18 noiembrie 2016, Consiliul European a explicat în special că, potrivit informațiilor pe care le deține, niciun acord sau tratat, în sensul articolului 218 TFUE sau al articolului 2 alineatul (1) litera (a) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969 nu a fost încheiat între Uniune și Republica Turcia. Declarația UE-Turcia, astfel cum a

fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, nu ar fi fost decât „rezultatul unui dialog internațional între statele membre și [Republica] Turcia și, în raport cu conținutul său și cu intenția autorilor săi, n[u ar fi] destinată să producă efecte juridice obligatorii și nici să constituie un acord sau un tratat”.

28 Consiliul European a prezentat de asemenea anumite documente aferente reuniunii din 18 martie 2016 care constituia, potrivit acestei instituții, o reuniune a șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii cu reprezentantul Republicii Turcia, iar nu o sesiune a Consiliului European la care ar fi participat acest stat terț.

29 În răspunsul din 18 noiembrie 2016, Comisia a precizat printre altele Tribunalului că era clar, dat fiind vocabularul utilizat în declarația UE-Turcia, în special utilizarea în versiunea engleză a acesteia a termenului „will”, că nu era vorba despre un acord obligatoriu din punct de vedere juridic, ci despre un aranjament politic la care ajunseseră „membrii Consiliului European[, și anume] șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, președintele Consiliului European și președintele Comisiei”, care a fost prezentat în întregime în cuprinsul comunicatului de presă nr. 144/16 aferent reuniunii din 18 martie 2016, care prezintă declarația UE-Turcia.

30 În răspunsul din 2 decembrie 2016, Consiliul a explicat în special că nu este autorul declarației UE-Turcia și că nu a fost implicat în niciun fel în dialogul structurat care a avut loc între reprezentanții statelor membre și Republica Turcia sau în activitățile președintelui Consiliului European care au condus la această declarație. Activitatea pregătitoare care ar fi avut loc în cadrul Comitetului reprezentanților permanenți (Coreper) ar fi privit doar pregătirea reuniunilor Consiliului European, dintre care unele priveau gestionarea crizei migrației. În schimb, Consiliul nu ar fi pregătit reuniunea la nivel înalt care a avut loc la 18 martie 2016 între membrii Consiliului European, care sunt șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii, și prim-ministrul turc.

31 În plus, Consiliul a arătat că împărtășește pe deplin poziția dezvoltată de Consiliul European în excepția sa formulată în temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură. În această privință, Consiliul a susținut în special că, potrivit informațiilor pe care le deține, niciun acord sau tratat nu a fost încheiat între Uniune și Republica Turcia în legătură cu criza migrației.

32 În observațiile depuse la 19 decembrie 2016, reclamantul a contestat poziția Consiliului European, a Consiliului și a Comisiei potrivit căreia, pe de o parte, niciun acord nu ar fi fost încheiat cu Republica Turcia în cadrul reuniunii din 18 martie 2016 și, pe de altă parte, rezultatul discuțiilor cu acest stat terț ar trebui calificat ca fiind un aranjament politic. Reclamantul consideră în special că, ținând seama de limbajul utilizat în ceea ce el califică drept „acord în litigiu”, utilizarea termenului în limba engleză „agree” (care ar însemna „decis”) permite să se constate că este vorba despre un acord destinat să producă efecte juridice față de terți. Pe de altă parte, lipsa expresiei „statele membre” ar dovedi că „acordul în litigiu” nu ar fi putut să fie încheiat de statele membre ale Uniunii.

În drept

33 În temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură, atunci când, prin înscris separat, pârâtul solicită Tribunalului să se pronunțe asupra inadmisibilității sau asupra necompetenței fără a intra în dezbaterea fondului, acesta trebuie să se pronunțe asupra cererii cât mai curând cu putință, dacă este cazul, după ce va fi deschis faza orală a procedurii.

34 În speță, Tribunalul consideră că este suficient de lămurit de înscrisurile din dosar și decide să se pronunțe fără să fie necesar să propună conferinței plenare trimiterea prezentei cauze Marii Camere sau să deschidă procedura orală.

35 În cadrul excepției pe care o ridică, Consiliul European invocă, cu titlu principal, necompetența Tribunalului de a se pronunța asupra prezentei acțiuni.

36 Având în vedere că normele de competență ale instanțelor Uniunii, prevăzute atât în Tratatul FUE, cât și în Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și în anexa la acesta, fac parte din dreptul primar și ocupă un loc central în ordinea juridică a Uniunii și că, în consecință, respectarea lor constituie o cerință fundamentală în această ordine juridică (Hotărârea din 10 septembrie 2015, Reexaminare Missir Mamachi di Lusignano/Comisia, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punctul 57), este necesar ca Tribunalul să examineze această problemă în primul rând.

37 În susținerea excepției de necompetență invocate, Consiliul European arată că nici el, nici vreo altă entitate dintre cele prevăzute la articolul 263 primul paragraf TFUE nu este autorul declarației UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată de Consiliu prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, așa încât nu ar putea fi desemnat în mod legal drept pârât în speță.

38 Prin urmare, potrivit Consiliului European, declarația UE-Turcia provine de la participanții la o reuniune internațională la nivel înalt care a avut loc în speță la 18 martie 2016 în marja și ulterior sesiunii Consiliului European. În consecință, această declarație ar putea fi atribuită membrilor Consiliului European, care sunt statele membre ale Uniunii, și „omologului turc” al acestora, întrucât aceștia ar fi cei care s-ar fi reunit în cadrul unei reuniuni distincte de cea a Consiliului European. Această reuniune distinctă ar fi urmat primelor două reuniuni ale șefilor de stat sau de guvern, de același tip, care au avut loc la 29 noiembrie 2015 și la 7 martie 2016 și care au condus la publicarea fie a unei declarații comune, precum cea în discuție în speță cu privire la care comunicatul de presă nr. 144/16 oferă informații, fie a unui plan comun de acțiune. Prin urmare, Consiliul European consideră că declarația UE-Turcia nu poate fi calificată drept act adoptat de el.

39 Reclamantul se opune acestei analize, subliniind că ceea ce el califică drept „acord în litigiu” ca act atacat, în raport cu conținutul său și cu ansamblul circumstanțelor care însoțesc adoptarea acestuia, trebuie considerat un act al Consiliului European, întrucât, în speță, contrar susținerilor acestei instituții, statele membre ale Uniunii ar fi acționat în mod colectiv în cadrul instituției respective și nu ar fi exercitat competențe naționale în afara cadrului instituțional al Uniunii. Pe de altă parte, reclamantul afirmă că Consiliul European și Comisia au participat activ la pregătirea și la negocierea acestui „acord în litigiu”, astfel cum ar dovedi în această privință conținutul comunicării din 16 martie 2016, și că „acordul în litigiu” respectiv prezintă în realitate natura unui tratat internațional.

40 Reclamantul contestă că Consiliul European poate, pe de o parte, să afirme că membrii acestei instituții au acționat în speță în calitatea lor de reprezentanți ai guvernelor sau ai statelor lor și, pe de altă parte, că statele membre au putut acționa astfel în numele Uniunii, legând-o pe aceasta de un stat terț prin ceea ce el califică drept „acord în litigiu”, care, în plus, ar fi contrar normelor prevăzute în dreptul derivat al Uniunii aplicabil în materie de azil.

41 În orice caz, ar trebui să se facă trimitere la termenii utilizați în declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, în special la circumstanța că aceasta, pe de o parte, se referă la faptul că „UE” și Republica Turcia „s-au înțeles” cu privire la anumite puncte de acțiune suplimentare, „au decis” și au „reconfirmat” anumite aspecte și, pe de altă parte, enunță obligații specifice acceptate de fiecare dintre părți, ceea ce ar susține teza existenței unui acord obligatoriu din punct de vedere juridic. Pe de altă parte, în ceea ce privește explicațiile Comisiei cu privire la existența unui cadru legislativ și administrativ care permite deja finanțarea operațiunilor de returnare, care constituia un punct de acțiune suplimentar prevăzut în declarația UE-Turcia, reclamantul consideră că aceasta sugerează că ceea ce el califică drept „acord în litigiu” a fost încheiat într-un context care permite punerea sa în aplicare, ceea ce ar întări capacitatea „acordului în litigiu” respectiv de a produce efecte juridice.

Considerații introductive

42 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE este deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituțiile, de organele și de organismele Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, cu condiția ca ele să urmărească să producă efecte juridice (Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctul 42, și Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Consiliul, C-114/12, EU:C:2014:2151, punctele 38 și 39; a se vedea de asemenea Hotărârea din 28 aprilie 2015, Comisia/Consiliul, C-28/12, EU:C:2015:282, punctele 14 și 15 și jurisprudența citată). În această privință, circumstanța că existența unui act destinat să producă efecte juridice față de terți a fost dezvăluită printr-un comunicat de presă sau că el a luat forma unei declarații nu se opune posibilității de a constata existența unui asemenea act și nici, în consecință, competenței instanței Uniunii de a controla legalitatea unui asemenea act în temeiul articolului 263 TFUE, în măsura în care provine de la o instituție, de la un organ sau de la un organism al Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 14).

43 În ceea ce privește Consiliul European, Tratatul de la Lisabona a ridicat această entitate la rangul de instituție a Uniunii. Astfel, contrar celor constatate anterior de instanța Uniunii (Ordonanța din 13 ianuarie 1995, Roujansky/Consiliul, C-253/94 P, EU:C:1995:4, punctul 11, și Ordonanța din 13 ianuarie 1995, Bonnamy/Consiliul, C-264/94 P, EU:C:1995:5, punctul 11), actele adoptate de această instituție, care, potrivit articolului 15 TUE, nu exercită funcții legislative și este compusă din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său și din președintele Comisiei, nu mai sunt excluse de la controlul legalității prevăzut în temeiul articolului 263 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punctele 30-37).

44 În aceste condiții, din articolul 263 TFUE reiese că, de manieră generală, instanța Uniunii nu este competentă să se pronunțe cu privire la legalitatea unui act adoptat de o autoritate națională (Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia, C-97/91, EU:C:1992:491, punctul 9, și Hotărârea din 15 decembrie 1999, Kesko/Comisia, T-22/97, EU:T:1999:327, punctul 83), nici a unui act adoptat de reprezentanții autorităților naționale din mai multe state membre care acționează în cadrul unui comitet prevăzut de o reglementare a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 51). În același mod, actele adoptate de reprezentanții statelor membre, reuniți fizic în incinta uneia dintre instituțiile Uniunii și care acționează nu în calitate de membri ai Consiliului sau de membri ai Consiliului European, ci în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii, nu sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanța Uniunii (Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 12).

45 Totuși, nu este suficient în această privință ca un act să fie calificat, de o instituție chemată în judecată în calitate de pârâtă, drept „decizie a statelor membre” ale Uniunii pentru ca un asemenea act să fie exclus de la controlul legalității instituit prin articolul 263 TFUE, în speță acte ale Consiliului European. Astfel, trebuie să se verifice în acest scop și dacă actul în discuție, având în vedere conținutul său și ansamblul circumstanțelor în care a fost adoptat, nu constituie în realitate o decizie a Consiliului European (Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 14).

Cu privire la autorii actului atacat

46 Aceste precizări fiind făcute, Tribunalul constată că, în speță, actul atacat este descris în mod formal în cererea introductivă ca fiind „acordul încheiat între Consiliul European și [Republica] Turcia din 18 martie 2016 intitulat «Declarația UE-Turcia, 18 martie 2016»”, și anume un act care ar ține de dreptul internațional convențional. Cu toate acestea, în ceea ce privește controlul legalității exercitat de instanța Uniunii cu privire la actele care țin de dreptul internațional convențional, acesta nu poate

privi decât actul prin care o instituție a înțeles să încheie pretinsul acord internațional în cauză, iar nu acest acord în sine (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 286). Prin urmare, concluziile reclamantului trebuie interpretate în sensul că urmăresc, în esență, anularea unui act prin care Consiliul European ar fi înțeles să încheie, la 18 martie 2016, un acord cu Republica Turcia, în numele Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 august 1994, Franța/Comisia, C-327/91, EU:C:1994:305, punctul 17), și al cărui conținut ar fi prezentat în declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16.

47 În consecință, revine Tribunalului sarcina de a examina dacă declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediului acestui comunicat de presă, dovedește existența unui act imputabil instituției pârâte în speță, și anume Consiliul European, și dacă, prin acest act, instituția respectivă ar fi încheiat un acord internațional pe care reclamantul îl califică „acord în litigiu”, adoptat cu încălcarea articolului 218 TFUE și care ar corespunde actului atacat.

48 În măsura în care, în vederea îndeplinirii cerințelor prevăzute la articolul 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, actul atacat a fost materializat de reclamant prin prezentarea comunicatului de presă nr. 114/16, trebuie să se aprecieze contextul în care declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin acest comunicat de presă, a intervenit, precum și conținutul acestei declarații pentru a stabili dacă ea poate constitui sau dovedi existența unui act imputabil Consiliului European și care ține astfel de controlul legalității prevăzut la articolul 263 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 14), în speță un act care ar corespunde actului atacat și care ar privi încheierea a ceea ce reclamantul califică drept „acord în litigiu”.

49 Astfel cum se menționează în declarația UE-Turcia, reuniunea din 18 martie 2016 era cea de a treia reuniune care se ținuse din noiembrie 2015. Or, în ceea ce privește cele două reuniuni anterioare, care au avut loc la 29 noiembrie 2015 și, respectiv, la 7 martie 2016, reprezentanții statelor membre au participat la aceste reuniuni în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii, iar nu în calitate de membri ai Consiliului European.

50 Astfel, în ceea ce privește prima reuniune a șefilor de stat sau de guvern, aceasta a condus la un comunicat de presă, intitulat „Reuniunea șefilor de stat sau de guvern din [Uniune] cu [Republica] Turcia, 29 [noiembrie] 2015 – Declarația UE-Turcia”, în care s-a arătat că cei care s-au reunit cu „omologul lor turc” erau „liderii Uniunii Europene”.

51 În ceea ce privește cea de a doua reuniune a șefilor de stat sau de guvern, aceasta a condus la un comunicat de presă, intitulat „Declarația șefilor de stat sau de guvern din [Uniune]”, în care s-a arătat că cei care se întâlniseră cu prim-ministrul turc erau „șefii de stat sau de guvern din UE” și că „[a]ceștia conveni[seră] […] pe baza principiilor care […] figur[au] [în propunerile suplimentare prezentate la 7 martie 2016 de Republica] Turcia, și anume: returnarea tuturor migranților noi în situație neregulamentară care ajung[eau] în insulele elene dinspre Turcia, costurile fiind suportate de [Uniune]; relocarea, pentru fiecare sirian sosit din insulele elene care este readmis de [Republica] Turcia, a unui alt sirian din Turcia în statele membre ale [Uniunii], în cadrul angajamentelor existente”.

52 În acest context a intervenit comunicarea Comisiei din 16 martie 2016, care nu poate fi asimilată unei propuneri în sensul articolului 294 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctele 17 și 18). Aceasta arată că „noua fază a cooperării UE-Turcia prin care se urmărește remedierea crizei migrației va necesita eforturi concertate din partea Republicii Elene și a Republicii Turcia, cu susținerea Comisiei, a agențiilor U[niunii] și a organizațiilor partenere” și că „[a]ceasta va necesita de asemenea sprijinul statelor membre, care vor trebui să aloce personal sau să se arate dispuse să își asume angajamente în materie de reinstalare”.

53 Declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată în urma reuniunii din 18 martie 2016 prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, se prezintă însă diferit în raport cu declarațiile anterioare difuzate în urma primei și a celei de a doua reuniuni a șefilor de stat sau de guvern.

54 Astfel, comunicatul de presă nr. 144/16 aferent reuniunii din 18 martie 2016 arată, în primul rând, că declarația UE-Turcia este rezultatul unei reuniuni între „membrii Consiliului European” și „omologul lor turc”; în al doilea rând, că „membrii Consiliului European” sunt cei care s-au întâlnit cu omologul lor turc și, în al treilea rând, că „UE și [Republica] Turcia” sunt cele care au convenit cu privire la punctele de acțiune suplimentare prezentate în această declarație. Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă utilizarea acestor termeni presupune, astfel cum susține reclamantul, că reprezentanții statelor membre au participat la reuniunea din 18 martie 2016 în calitatea lor de membri ai instituției „Consiliul European” sau că aceștia au participat la reuniunea respectivă în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii.

55 În această privință, Tribunalul arată că, deși comunicatul de presă nr. 144/16 prin care a fost difuzată declarația UE-Turcia privește, în versiunea web furnizată de reclamant în anexa la cererea introductivă, mențiunea „Afaceri externe și relații internaționale”, care se raportează în principiu la lucrările Consiliului European, versiunea în format PDF a acestui comunicat furnizată de Consiliul European este anunțată prin termenii „Reuniune internațională la nivel înalt”, care se referă în principiu la reuniunile șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii cu reprezentanți ai unor state terțe. În consecință, nu se poate deduce nicio concluzie în ceea ce privește prezența acestor mențiuni.

56 În continuare, în ceea ce privește conținutul declarației UE-Turcia, utilizarea expresiei „membrii Consiliului European” și indicația potrivit căreia Uniunea era cea care convenise cu privire la punctele de acțiune suplimentare cu Republica Turcia ar putea lăsa desigur să se înțeleagă că reprezentanții statelor membre ale Uniunii acționaseră, în cadrul reuniunii din 18 martie 2016, în calitatea lor de membri ai instituției „Consiliul European” și deciseseră, în pofida lipsei unei competențe legislative a acestei instituții, astfel cum este prevăzută în mod expres la articolul 15 alineatul (1) TUE, să încheie din punct de vedere juridic un acord cu acest stat terț în afara procedurii prevăzute la articolul 218 TFUE.

57 Cu toate acestea, în răspunsul din 18 noiembrie 2016, Consiliul European arată că expresia „membrii Consiliului European” care figurează în declarația UE-Turcia trebuie înțeleasă ca o referire făcută la șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii, întrucât aceștia compun Consiliul European. Pe de altă parte, referirea din declarația respectivă la faptul că „UE și [Republica] Turcia” s-au înțeles cu privire la anumite puncte de acțiune suplimentare s-ar explica prin preocuparea de simplificare a termenilor utilizați pentru publicul larg în cadrul unui comunicat de presă.

58 Or, potrivit acestei instituții, termenul „UE” în acest context jurnalistic trebuie înțeles în sensul că se referă la șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii. În această privință, Consiliul European a insistat asupra formei sub care a fost difuzată declarația UE-Turcia în discuție în speță, și anume cea a unui comunicat de presă care, prin natura sa, ar urmări doar un obiectiv informativ și nu ar avea nicio valoare juridică. Astfel, pârâtul subliniază că acest suport informativ este adresat publicului larg de serviciul de presă al Secretariatului General al Consiliului. Aceasta ar explica, pe de o parte, aplicarea pe anumite documente difuzate pe internet, precum versiunea web a comunicatului de presă nr. 144/16 aferent declarației UE-Turcia furnizate de reclamant, a unui antet dublu „Consiliul European/Consiliul Uniunii Europene” și, pe de altă parte, faptul că anumite documente sunt uneori încărcate din neatenție în rubrici inadecvate de pe site-ul internet partajat de aceste două instituții și de președintele Consiliului European.

59 Având în vedere publicul vizat de un asemenea suport informativ, comunicatul de presă în care declarația UE-Turcia a fost prezentată ar utiliza, în mod deliberat, formulări simplificate, termeni ai limbajului obișnuit sau prescurtări. Totuși, această vulgarizare a termenilor nu ar putea fi utilizată

pentru a efectua aprecieri juridice și normative și, în special, aceasta nu ar putea modifica conținutul sau natura juridică a procedurii la care se raportează, și anume o reuniune internațională la nivel înalt după cum indică versiunea PDF a comunicatului de presă referitor la declarația UE-Turcia.

60 Astfel, potrivit Consiliului European, utilizarea inadecvată a expresiei „membrii Consiliului European” și a termenului „UE” într-un comunicat de presă, precum cel cu nr. 144/16 care prezintă declarația UE-Turcia, nu poate afecta în niciun fel statutul juridic și rolul în care reprezentanții statelor membre l-au întâlnit pe omologul lor turc, în speță în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern, și nu poate angaja Uniunea în vreun fel. Declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin comunicatul de presă nr. 144/16, nu ar fi în realitate decât un angajament politic al șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii față de omologul lor turc.

61 Având în vedere aceste explicații ale Consiliului European și ținând seama de ambivalența expresiei „membrii Consiliului European” și a termenului „UE” care figurează în declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin comunicatul de presă nr. 144/16, trebuie să se aibă în vedere documentele aferente reuniunii din 18 martie 2016 pentru a stabili domeniul de aplicare al acestora.

62 Or, în această privință, Tribunalul constată că documentele oficiale aferente reuniunii din 18 martie 2016, prezentate de Consiliul European la cererea Tribunalului, demonstrează că două evenimente distincte – sesiunea acestei instituții și o reuniune internațională la nivel înalt – au fost organizate în paralel potrivit unor modalități distincte pe plan juridic, protocolar și organizatoric care se coroborează cu natura juridică distinctă a acestor două evenimente.

63 Astfel, pe de o parte, în răspunsurile sale la întrebările Tribunalului furnizate la 18 noiembrie 2016, Consiliul European a explicat, prin prezentarea a diferite suporturi de presă difuzate de acesta, că sesiunea Consiliului European trebuia inițial să aibă loc pe parcursul a două zile, dar că, ținând seama de evenimentele legate de migrație care au avut loc, s-a decis să nu se consacre decât o singură zi acestei sesiuni, și anume cea de 17 martie 2016, și să se înlocuiască a doua zi de sesiune a Consiliului European, prevăzută inițial, respectiv, 18 martie 2016, cu o reuniune între șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii și omologul lor turc, reuniune care, date fiind costurile, securitatea și eficiența, a avut loc în aceeași clădire ca cea utilizată pentru reuniunile Consiliului European și ale Consiliului.

64 Pe de altă parte, reiese în special din invitația adresată la 9 martie 2016 de președintele Consiliului European diferitor state membre ale Uniunii că „membrii Consiliului European” au fost invitați la 17 martie 2016 pentru o sesiune a Consiliului European ale cărei lucrări erau prevăzute în intervalul 16.45-19.30 și erau urmate de o cină, în timp ce, în ceea ce privește ziua de 18 martie 2016, sosirea „șefilor de stat sau de guvern din U[niune] și a șefului de guvern al Turciei” era prevăzută între 9.15 și 9.45 și era urmată de un „dejun de lucru pentru șefii de stat sau de guvern din U[niune] și pentru șeful de guvern al Turciei” la ora 10.00. O notă din 11 martie 2016, adresată de Secretariatul General al Consiliului misiunii Republicii Turcia pe lângă Uniune descrie, în aceiași termeni, desfășurarea reuniunii din 18 martie 2016, invitând prim-ministrul turc la o reuniune cu șefii de stat sau de guvern din Uniune, iar nu cu membrii Consiliului European.

65 Pe de altă parte, o notă din 18 martie 2016 a Direcției Protocol și Reuniuni a Direcției Generale „Administrație” a Consiliului, intitulată „Programul de lucru al serviciului protocol”, indică la rândul său, în ceea ce privește reuniunea din 18 martie 2016, că sosirea „membrilor Consiliului European, a prim-ministrului Republicii Turcia și a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate” urma să se efectueze fără o ordine protocolară între 12.00 și 12.45 și că un „prânz de lucru pentru membrii Consiliului European și Înaltul Reprezentant” urma să aibă loc începând cu ora 13.00, fără menționarea prezenței prim-ministrului turc. În schimb, această notă prezentată de serviciul de protocol invita participanții la o „sesiune de lucru a șefilor de stat sau de guvern și a Înaltului Reprezentant al U[niunii] cu prim-ministrul Turciei” care urma să aibă loc de la

ora 15.00, întărind teza că în această ultimă calitate, iar nu în calitatea lor de membri ai Consiliului European, reprezentanții statelor membre ale Uniunii erau chemați să îl întâlnească pe omologul lor turc.

66 Aceste documente transmise oficial statelor membre ale Uniunii și Republicii Turcia stabilesc astfel că, în pofida termenilor regretabil de ambigui ai declarației UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, reprezentanții statelor membre l-au întâlnit pe prim-ministrul turc la 18 martie 2016 în clădirea unde se află localurile partajate de Consiliul European și de Consiliu, și anume în clădirea *Justus Lipsius*, în calitatea lor de șefi de stat sau de guvern ai acestor state membre.

67 În această privință, circumstanța că președintele Consiliului European și cel al Comisiei, care nu au fost invitați în mod oficial, au fost de asemenea prezenți la această întâlnire nu poate permite să se considere că, dată fiind prezența tuturor acestor membri ai Consiliului European, reuniunea din 18 martie 2016 ar fi avut loc între Consiliul European și prim-ministrul turc.

68 Astfel, făcând trimitere la mai multe documente prezentate de președintele său, Consiliul European a arătat că, în practică, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii i-ar încredința acestuia o misiune de reprezentare și de coordonare a negocierilor cu Republica Turcia în numele lor, ceea ce explica prezența acestuia în cadrul reuniunii din 18 martie 2016. De asemenea, prezența președintelui Comisiei în cadrul acestei reuniuni s-ar explica prin faptul că această reuniune se înscria în continuarea dialogului politic cu Republica Turcia inițiat de Comisie în octombrie 2015 la invitația șefilor de stat sau de guvern din Uniune făcută la 23 septembrie 2015. Or, astfel cum subliniază în mod întemeiat Consiliul European, aceste documente se referă în mod explicit și în mai multe rânduri, în ceea ce privește lucrările din 18 martie 2016, la o reuniune a șefilor de stat sau de guvern din Uniune cu omologul lor turc, iar nu la o sesiune a Consiliului European. Acesta este în special cazul Declarației nr. 151/16 a președintelui Consiliului European, comunicată imediat după reuniunea din 18 martie 2016, intitulată „Observații ale președintelui Donald Tusk în urma reuniunii dintre șefii de stat sau de guvern din U[niune] cu Turcia”.

69 În aceste condiții, Tribunalul consideră că expresia „membrii Consiliului European” și termenul „UE”, care figurează în declarația UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, trebuie înțelese ca referiri la șefii de stat sau de guvern din Uniune care, la fel ca în timpul primei și al celei de a doua reuniuni a șefilor de stat sau de guvern din 29 noiembrie 2015 și din 7 martie 2016, s-au reunit cu omologul lor turc și au convenit cu privire la măsuri operaționale în vederea restabilirii ordinii publice, în esență pe teritoriul elen, care corespund celor evocate deja sau enunțate anterior în declarațiile publicate sub formă de comunicate de presă publicate în urma primei și a celei de a doua reuniuni a șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii cu omologul lor turc. Aceasta se coroborează cu faptul că declarația adoptată în urma celei de a doua reuniuni a șefilor de stat sau de guvern, care a avut loc la 29 noiembrie 2015, utiliza de asemenea și în mod invariabil termenul „UE” și expresia „lideri europeni” pentru a desemna reprezentanții statelor membre ale Uniunii, care acționau în calitate de șefi de stat sau de guvern ai statelor membre, în cadrul acestei reuniuni din 29 noiembrie 2015, analogă celei din 18 martie 2016.

70 Din acest context global care precedă publicarea pe site-ul internet al Consiliului a comunicatului de presă nr. 144/16 care prezintă declarația UE-Turcia reiese că, în ceea ce privea gestionarea crizei migrației, Consiliul European, în calitate de instituție, nu a adoptat o decizie de a încheia un acord cu guvernul turc în numele Uniunii și nici nu a angajat Uniunea în sensul articolului 218 TFUE. În consecință, Consiliul European nu a adoptat un act care să corespundă actului atacat, astfel cum a fost descris de reclamant și al cărui conținut ar fi fost prezentat în acest comunicat de presă.

71 Din ansamblul considerațiilor de mai sus reiese că, indiferent de aspectul dacă ea constituie, astfel cum susțin Consiliul European, Consiliul și Comisia, o declarație de natură politică sau, dimpotrivă, astfel cum susține reclamantul, un act susceptibil să producă efecte juridice obligatorii, declarația

UE-Turcia, astfel cum a fost difuzată prin intermediul comunicatului de presă nr. 144/16, nu poate fi considerată un act adoptat de Consiliul European și nici, pe de altă parte, de o altă instituție, de un organ sau de un organism al Uniunii sau în sensul că dovedește existența unui asemenea act, care ar corespunde actului atacat.

72 Cu titlu suplimentar, având în vedere referirea, în declarația UE-Turcia, la faptul că „UE și [Republica] Turcia au convenit asupra [unor] puncte de acțiune suplimentare”, Tribunalul consideră că, chiar dacă s-ar presupune că un acord internațional a putut fi încheiat în mod informal în cadrul reuniunii din 18 martie 2016, ceea ce, în speță, a fost negat de Consiliul European, de Consiliu și de Comisie, acest acord ar fi fost un act al șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre ale Uniunii și al prim-ministrului turc.

73 Or, în cadrul unei acțiuni introduse în temeiul articolului 263 TFUE, Tribunalul nu are competența de a se pronunța cu privire la legalitatea unui acord internațional încheiat de statele membre (Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Parlamentul și Consiliul, C-146/13, EU:C:2015:298, punctul 101).

74 În consecință, trebuie să se admită excepția de necompetență ridicată de Consiliul European, amintindu-se că articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate (Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 97).

75 Întrucât excepția de necompetență a fost admisă și acțiunea trebuie să fie, în consecință, respinsă, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la cererile de intervenție formulate de NQ, NR, NS, NT, NU și NV, precum și de Regatul Belgiei, de Republica Elenă și de Comisie.

Cu privire la cheltuielile de judecată

76 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Cu toate acestea, potrivit articolului 135 alineatul (1) din același regulament, Tribunalul poate, în măsura impusă de echitate, să decidă ca o parte care cade în pretenții să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, doar o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte sau chiar să decidă ca ea să nu fie obligată la plata acestora.

77 Ținând seama de circumstanțele prezentei cauze, în special de formularea ambiguă a comunicatului de presă nr. 144/16, Tribunalul consideră că este echitabil să decidă că fiecare parte va trebui să suporte propriile cheltuieli de judecată.

78 Potrivit articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, dacă judecata în cauza principală se finalizează înainte de pronunțarea cu privire la o cerere de intervenție, autorul cererii de intervenție și părțile principale suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție. În consecință, NF, Consiliul European, precum și NQ, NR, NS, NT, NU și NV, precum și Regatul Belgiei, Republica Elenă și Comisia vor trebui să suporte propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi extinsă)

dispune:

1) Respinge acțiunea ca urmare a necompetenței Tribunalului de a o soluționa.

2) Nu este necesară pronunțarea cu privire la cererile de intervenție formulate de NQ, NR, NS, NT, NU și NV, precum și de Regatul Belgiei, de Republica Elenă și de Comisia Europeană.

3) NF și Consiliul European suportă propriile cheltuieli de judecată.

4) NQ, NR, NS, NT, NU și NV, precum și Regatul Belgiei, Republica Elenă și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Luxemburg, 28 februarie 2017.

Grefier
E. Coulon

Președinte
I. Pelikánová