



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 28 mai 2020¹

Cauzele conexe C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P

Consiliul Uniunii Europene

împotriva

Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC

și a celorlalte părți ale căror nume figurează în anexa I²,

Comisiei Europene,

Băncii Centrale Europene (BCE),

Eurogrupului,

Uniunii Europene (C-597/18 P)

și

Consiliul Uniunii Europene

împotriva

Eleni Pavlikka Bourdouvali

și a celorlalte părți ale căror nume figurează în anexa II³,

Comisiei Europene,

Băncii Centrale Europene (BCE),

Eurogrupului,

Uniunii Europene (C-598/18 P)

și

Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC

și celelalte părți ale căror nume figurează în anexa I (C-603/18 P),

Eleni Pavlikka Bourdouvali

și celelalte părți ale căror nume figurează în anexa II

(C-604/18 P)

împotriva

Consiliului Uniunii Europene,

Comisiei Europene,

Băncii Centrale Europene (BCE),

Eurogrupului,

Uniunii Europene (C-603/18 P și C-604/18 P)

„Recurs – Răspundere extracontractuală – Politica economică și monetară – Program de sprijin pentru stabilitate acordat Ciprului – Eurogrupul – Natură juridică – Competența instanțelor Uniunii”

¹ Limba originală: italiana.

² Lista celorlalte părți nu este anexată decât la versiunea notificată părților.

³ Lista celorlalte părți nu este anexată decât la versiunea notificată părților.

1. Care este natura juridică a Eurogrupului? Cum se poziționează acest organism în cadrul constituțional complex al uniunii economice și monetare (denumită în continuare „UEM”)? Eurogrupul poate fi calificat drept „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE? În consecință, instanțele Uniunii sunt competente să judece acțiuni în despăgubire îndreptate împotriva Eurogrupului, în temeiul dispoziției menționate, pentru eventuale prejudicii cauzate prin acte pretins prejudiciabile adoptate de acest organism?

2. Acestea sunt problemele examinate în prezentele concluzii, care se referă la două recursuri declarate de Consiliul Uniunii Europene⁴, susținut de Comisia Europeană, împotriva a două hotărâri ale Tribunalului (denumite în continuare „hotărârile atacate”)⁵ prin care acesta din urmă a respins excepțiile de inadmisibilitate invocate de Consiliu în ceea ce privește acțiunile în despăgubire îndreptate, *inter alia*, împotriva Eurogrupului.

3. Cauzele referitoare la cele două recursuri declarate de Consiliu menționate mai sus, asupra cărora, conform solicitării Curții, se concentrează prezentele concluzii, au fost conexate cu alte două cauze, referitoare la recursuri⁶ introduse de titulari de depozite sau acționari ai două bănci cipriote (menționați în anexele I și II și denumiți în continuare „reclamanții în primă instanță”), aceste din urmă recursuri fiind îndreptate de asemenea împotriva hotărârilor atacate. Aceștia solicită anularea hotărârilor menționate în măsura în care Tribunalul a respins acțiunile în despăgubire pe care le-au introdus împotriva Consiliului, a Comisiei, a Băncii Centrale Europene (BCE) și a Eurogrupului pentru prejudiciile pretins cauzate printr-o serie de acte adoptate de ele, printre care unele declarații ale Eurogrupului⁷.

4. Prezentele cauze au în mod indiscutabil o relevanță constituțională. Ele oferă Curții posibilitatea de a clarifica natura juridică a Eurogrupului, organism care are o influență politică cu certitudine importantă, dar care constituie, în cadrul constituțional/instituțional european, organismul probabil cel mai discutat și cel mai puțin ușor de încadrat.

I. Cadrul juridic

5. Articolul 137 TFUE prevede că „[c]ondițiile de organizare a reuniunilor miniștrilor statelor membre a căror monedă este euro se stabilesc prin Protocolul privind Eurogrupul”.

6. Protocolul nr. 14 privind Eurogrupul anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul nr. 14”) precizează în preambulul său că „ÎNALTELE PĂRȚI CONTRACTANTE, DORIND să promoveze condițiile unei creșteri economice mai puternice în Uniunea Europeană și, în acest scop, să dezvolte o cooperare din ce în ce mai strânsă între politicile economice din zona euro; CONȘTIENȚE de necesitatea prevederii unor dispoziții specifice pentru un dialog susținut între statele membre a căror monedă este euro, așteptând ca euro să devină moneda tuturor statelor membre ale Uniunii, AU CONVENIT cu privire la dispozițiile [...]” articolelor 1 și 2 din protocolul menționat.

4 Consiliul/K. Chrysostomides & Co. și alții (C-597/18 P) și Consiliul/Bourdouvali și alții (C-598/18 P).

5 Hotărârile din 13 iulie 2018, K. Chrysostomides & Co. și alții/Consiliul și alții (T-680/13, EU:T:2018:486) și Bourdouvali și alții/Consiliul și alții (T-786/14, nepublicată, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. și alții/Consiliul și alții (C-603/18 P) și Bourdouvali și alții/Consiliul și alții (C-604/18 P).

7 A se vedea în detaliu punctele 75-79 și 71-75 din hotărârile atacate, pronunțate în cauza T-680/13 și, respectiv, în cauza T-786/14.

7. Articolul 1 din Protocolul nr. 14 prevede că „[m]iniștrii statelor membre a căror monedă este euro se întâlnesc în reuniuni informale. Reuniunile au loc, în măsura necesară, pentru a se discuta chestiuni legate de responsabilitățile specifice care le revin în ceea ce privește moneda unică. Comisia participă la reuniuni. Banca Centrală Europeană este invitată să participe la aceste reuniuni, care sunt pregătite de reprezentanții miniștrilor responsabili cu finanțele statelor membre a căror monedă este euro, precum și de reprezentanții Comisiei”.

8. Articolul 2 din Protocolul nr. 14 prevede că „[m]iniștrii statelor membre a căror monedă este euro aleg un președinte pentru doi ani și jumătate, hotărând cu majoritatea statelor membre în cauză”.

II. Situația de fapt

9. Istoricul cauzei este prezentat în mod exact la punctele 10-46 din hotărârile atacate, la care se face trimitere pentru mai multe detalii.

10. Pentru nevoile prezentelor concluzii, este suficient să se amintească faptul că, în cursul crizei financiare care a început în anul 2011, un anumit număr de bănci cu sediul în Cipru, printre care Cyprus Popular Bank și Bank of Cyprus, s-au confruntat cu dificultăți financiare semnificative în anul 2012.

11. Intervenind în susținerea sistemului său bancar, Republica Cipru a adresat președintelui Eurogrupului, în luna iunie a anului 2012, o cerere de asistență financiară, care a condus la negocierea, în cadrul unui program de ajustare macroeconomică, a unui protocol de acord între Comisie, în colaborare cu BCE și cu Fondul Monetar Internațional (FMI), și autoritățile cipriote.

12. Acest protocol de acord a fost aprobat de Consiliul guvernatorilor Mecanismului European de Stabilitate (MES) la 24 aprilie 2013, a fost semnat la 26 aprilie 2013 și a fost aprobat de parlamentul cipriot la 30 aprilie 2013.

13. La 25 aprilie 2013, în temeiul articolului 136 alineatul (1) TFUE, Consiliul a adoptat Decizia 2013/236 adresată Ciprului cu privire la anumite măsuri specifice de reinstaurare a stabilității financiare și a creșterii sustenabile⁸.

14. Atât în perioada anterioară adoptării protocolului de acord, cât și ulterior semnării și aprobării acestuia, Eurogrupul a făcut mai multe declarații publice cu privire la asistența financiară pentru Republica Cipru.

15. Mai precis, prin declarația din 25 martie 2013, Eurogrupul a comunicat, printre altele, că s-a ajuns la un acord în privința elementelor esențiale ale unui viitor program macroeconomic de ajustare care are susținerea tuturor statelor membre a căror monedă este euro, precum și a Comisiei, a BCE și a FMI. Prin declarația din 13 mai 2013, Eurogrupul a salutat decizia Consiliului guvernatorilor MES de a aproba prima tranșă de ajutor și a confirmat că Republica Cipru pusese în aplicare măsurile convenite în protocolul de acord din 26 aprilie 2013. Prin declarația din 13 septembrie 2013, Eurogrupul, printre altele, a salutat, pe de o parte, rezultatele primei misiuni de supraveghere îndeplinite de Comisie, de BCE și de FMI și, pe de altă parte, faptul că Bank of Cyprus ieșise din procedura de rezoluție.

⁸ JO 2013, L 141, p. 32.

III. Procedura în fața Tribunalului și hotărârile atacate

16. Prin cererile introduse la Tribunal la 20 decembrie 2013 (T-680/13) și, respectiv, la 1 decembrie 2014 (T-786/14), reclamantii în primă instanță au formulat, *inter alia*, împotriva Eurogrupului acțiunile în despăgubire menționate la punctul 3 de mai sus.

17. În cursul procedurii în fața Tribunalului, Consiliul, Comisia și BCE au invocat, prin acte separate⁹, excepții de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

18. Prin hotărârile atacate, Tribunalul a respins acțiunile formulate de reclamantii în primă instanță și i-a obligat să suporte cheltuielile de judecată.

IV. Concluziile părților

19. În cauzele C-597/18 P și C-598/18 P, asupra cărora se concentrează prezentele concluzii, Consiliul solicită Curții anularea părților din hotărârile atacate în care Tribunalul a respins excepțiile de inadmisibilitate invocate de acesta în ceea ce privește acțiunile în despăgubire formulate împotriva Eurogrupului și obligarea reclamanților în primă instanță la plata cheltuielilor de judecată.

20. În cauzele menționate mai sus, reclamantii în primă instanță solicită Curții respingerea recursurilor formulate de Consiliu și obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

21. Comisia solicită Curții admiterea recursurilor formulate de Consiliu și obligarea reclamanților în primă instanță la plata cheltuielilor de judecată efectuate în ambele proceduri.

22. Republica Finlanda, a cărei cerere de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului a fost admisă prin Ordonanța președintelui Curții din 21 februarie 2019, solicită Curții admiterea recursurilor formulate de Consiliu și anularea hotărârilor atacate în măsura în care prin acestea au fost declarate admisibile acțiunile în despăgubire introduse de reclamantii în primă instanță împotriva Eurogrupului.

V. Analiza recursurilor

23. Prin recursurile formulate de Consiliu, asupra cărora, după cum s-a arătat, se concentrează prezentele concluzii, se contestă raționamentul efectuat de Tribunal în hotărârile atacate (la punctele 106-114 din hotărârea pronunțată în cauza T-680/13 și, respectiv, la punctele 102-110 din hotărârea pronunțată în cauza T-786/14) și, în consecință, concluzia potrivit căreia Eurogrupul trebuie calificat drept „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, astfel încât acțiunile prejudiciabile ale acestuia pot fi imputate Uniunii.

A. Raționamentul Tribunalului în partea relevantă a hotărârilor atacate

24. În hotărârile atacate, Tribunalul a arătat mai întâi că, potrivit jurisprudenței, termenul „instituție” utilizat la articolul 340 al doilea paragraf TFUE include nu numai instituțiile Uniunii enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și toate celelalte organe, oficii și agenții ale Uniunii instituite prin tratate și destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii¹⁰.

⁹ A se vedea punctele 50-55 din hotărârile atacate.

¹⁰ Punctele 106 (T-680/13) și 102 (T-786/14) din hotărârile atacate.

25. În continuare, Tribunalul a considerat că împrejurarea că, în Hotărârea din 20 septembrie 2016, Mallis și alții/Comisia și BCE (C-105/15 P-C-109/15 P, EU:C:2016:702, denumită în continuare „Hotărârea Mallis”; a se vedea în special punctul 61), Curtea a apreciat că Eurogrupul nu poate fi calificat drept „organ, oficiu sau agenție a Uniunii” în sensul articolului 263 TFUE nu exclude posibilitatea de a-l califica drept „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE. În această privință, Tribunalul a amintit că din jurisprudență reiese, pe de o parte, că acțiunea în anulare și acțiunea în despăgubire sunt căi de atac diferite și autonome, având funcții diferite, și că, pe de altă parte, pentru ca actul sau comportamentul prejudiciabil să poată angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii, nu este necesar ca acesta să poată face obiectul și al unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE¹¹.

26. Tribunalul a dedus de aici că identificarea entităților Uniunii care pot fi calificate drept „instituții” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE trebuie efectuată în funcție de criteriile specifice acestei dispoziții, diferite de cele menționate la articolul 263 TFUE. Prin urmare, potrivit Tribunalului, în acest scop, trebuie să se stabilească dacă entitatea Uniunii căreia îi este imputabil actul sau comportamentul criticat a fost instituită prin tratate și este menită să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii¹².

27. În continuare, Tribunalul a apreciat că, de vreme ce articolul 137 TFUE și Protocolul nr. 14 prevăd existența, compunerea, modalitățile de reunire și funcțiile Eurogrupului, acest organism trebuie considerat un organism al Uniunii, instituit în mod formal prin tratate și destinat să contribuie la realizarea obiectivelor acesteia. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat că actele și comportamentele Eurogrupului în exercitarea competențelor care îi sunt conferite de dreptul Uniunii sunt imputabile Uniunii¹³.

28. În sfârșit, Tribunalul a considerat că orice soluție contrară ar contraveni principiului „Uniunii de drept” deoarece ar permite instituirea în cadrul ordinii juridice a Uniunii a unor organisme ale căror acte și comportamente nu ar putea angaja răspunderea acesteia¹⁴.

B. Rezumatul argumentelor părților

29. În cadrul recursurilor formulate, Consiliul invocă un motiv unic de recurs și susține că concluzia Tribunalului din hotărârile atacate potrivit căreia actele Eurogrupului pot angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii se întemeiază pe mai multe erori de drept.

30. În primul rând, Tribunalul ar fi interpretat greșit Hotărârea Mallis, citată anterior, și jurisprudența citată în hotărârile atacate. Astfel, din această hotărâre nu ar reieși în niciun fel că simpla menționare în tratate a Eurogrupului ar permite ca acesta să fie considerat o „instituție” în sensul articolului 340 TFUE. Articolul 137 TFUE și Protocolul nr. 14 ar avea doar o valoare de recunoaștere a Eurogrupului, iar nu de instituire a sa, dat fiind că acesta a fost instituit în anul 1997 de Consiliul European.

31. Tribunalul nu ar fi putut constata nici că Eurogrupul are personalitate juridică, nici, în mod alternativ, că dispune de competențe conferite acestuia prin tratate, astfel cum impune jurisprudența pe care o citează. Din simpla prezență a unor dispoziții referitoare la existența și la modalitățile procedurale ale unei reuniuni informale nu se poate deduce conferirea unor competențe. Prin urmare, Tribunalul ar fi încălcat și principiul atribuirii competențelor consacrat la articolul 5 alineatul (2) TUE.

11 Punctele 107-110 (T-680/13) și 103-106 (T-786/14) din hotărârile atacate și jurisprudența citată.

12 Punctele 111 și 112 (T-680/13), precum și 107 și 108 (T-786/14) din hotărârile atacate. A se vedea jurisprudența menționată la nota de subsol 18 de mai jos.

13 Punctele 113 (T-680/13) și 109 (T-786/14) din hotărârile atacate.

14 Punctele 114 (T-680/13) și 110 (T-786/14) din hotărârile atacate.

32. În sfârșit, lipsa competenței instanțelor Uniunii în privința acțiunilor în despăgubire îndreptate împotriva Eurogrupului nu ar ridica probleme din punctul de vedere al principiului protecției jurisdicționale efective, întrucât particularii ar dispune de alte posibilități de control jurisdicțional. În primul rând, Comisia ar putea fi considerată responsabilă pentru nelegalitatea actelor adoptate de MES în privința cărora a exercitat competențe¹⁵. În al doilea rând, particularii s-ar putea adresa instanțelor naționale pentru a-și proteja drepturile. În al treilea rând, instanțele Uniunii ar dispune de posibilitatea de a controla actele Consiliului care precedă și prefigurează condiționalitatea impusă în cadrul MES¹⁶.

33. Comisia, intervenientă în susținerea Consiliului, consideră, în primul rând, că Eurogrupul nu intră în domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 340 TFUE, întrucât acesta ar constitui o reuniune informală a miniștrilor statelor membre a căror monedă este euro și, prin urmare, nu ar face parte din cadrul instituțional al Uniunii. În al doilea rând, Comisia susține că articolele 263 și 340 TFUE au același domeniu de aplicare *ratione personae*. Potrivit acestei instituții, Tribunalul nu ar fi fost în măsură să își întemeieze raționamentul pe precedente jurisprudențiale potrivit cărora un organism ale cărui acte nu sunt supuse unei căi de atac potrivit articolului 263 TFUE poate, în schimb, să fie acționat în justiție prin intermediul unei acțiuni în despăgubire în temeiul articolului 340 TFUE.

34. Guvernul finlandez, de asemenea intervenient în susținerea Consiliului, arată că, deși existența Eurogrupului este recunoscută de tratate, simpla menționare a acestuia din urmă nu ar fi suficientă pentru a se recunoaște Eurogrupului statutul de „instituție” a Uniunii.

35. Reclamantii în primă instanță susțin, în primul rând, că Hotărârea Mallis, citată anterior, nu ar fi relevantă, întrucât aceasta privea o acțiune în anulare, iar nu o acțiune în răspundere extracontractuală. Din jurisprudență ar reieși că admisibilitatea acțiunii în răspundere extracontractuală nu ar fi supusă condiției ca organismul să aibă competența de a adopta acte cu caracter obligatoriu. Negarea posibilității ca Uniunea să își asume răspunderea pentru actele adoptate de Eurogrup ar însemna nerespectarea dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă. În al doilea rând, aceștia contestă argumentul potrivit căruia Eurogrupul nu ar fi fost instituit prin tratate. Astfel, existența acestuia ar fi fost formalizată de Tratatul de la Lisabona prin articolul 137 TFUE și prin Protocolul nr. 14. În al treilea rând, Eurogrupul nu ar constitui doar un forum informal de discuții, ci ar avea responsabilități în ceea ce privește elaborarea politicilor economice și bugetare ale Uniunii. În sfârșit, reclamantii menționați contestă posibilitatea particularilor de a recurge la căi de atac alternative pentru a obține o protecție juridică în principal pentru două motive: asumarea răspunderii de către Comisie în exercitarea competențelor sale nu ar putea înlocui asumarea răspunderii de către Eurogrup și, în plus, posibilitatea de a introduce o acțiune în justiție în fața instanțelor naționale ar fi nesatisfăcătoare pentru particulari, întrucât ar putea fi atacate numai actele imputabile autorităților naționale, iar nu cele adoptate de organismele instituite prin tratate.

15 Consiliul se referă la punctele 56-60 din Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, denumită în continuare „Hotărârea Ledra”).

16 Consiliul se referă la Regulamentul (UE) nr. 472/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară (JO 2013, L 140, p. 1), mai precis la articolul 7 din acesta.

C. Analiză juridică

1. Observații introductive

36. Recursurile declarate de Consiliu ridică problema posibilității de a califica Eurogrupul drept „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE și, în consecință, a competenței instanțelor Uniunii cu privire la acțiuni în despăgubire îndreptate împotriva acestui organism, în temeiul dispoziției menționate, pentru eventuale prejudicii cauzate prin acte pretins prejudiciabile adaptate de el.

37. În ceea ce privește acțiunile având ca obiect răspunderea extracontractuală a Uniunii, trebuie amintit că, potrivit articolului 340 al doilea paragraf TFUE, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor.

38. În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, este supusă întrunirii mai multor condiții, și anume nelegalitatea comportamentului imputat instituției Uniunii, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între comportamentul instituției și prejudiciul invocat¹⁷.

39. Din jurisprudență reiese că noțiunea de „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE este mai amplă decât cea menționată la articolul 13 alineatul (1) TUE. Astfel, termenul „instituție” utilizat la articolul 340 al doilea paragraf TFUE nu trebuie interpretat în sensul că include numai instituțiile propriu-zise ale Uniunii, astfel cum sunt enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci în sensul că include de asemenea, ținând seama de sistemul răspunderii extracontractuale instituit prin tratate, orice alt organism al Uniunii instituit prin acestea și destinat să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii. În consecință, acțiunile întreprinse de aceste organisme în exercitarea competențelor care le sunt atribuite de dreptul Uniunii sunt imputabile Uniunii, în conformitate cu principiile generale comune statelor membre menționate la articolul 340 al doilea paragraf TFUE¹⁸.

40. Pentru a verifica dacă Eurogrupul poate sau nu să fie calificat drept „instituție a Uniunii” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, astfel încât consecințele prejudiciabile ale acțiunilor sale să poată fi imputate Uniunii, este necesar să înțelegem natura juridică a acestui organism și poziționarea sa în cadrul instituțional al UEM. În acest scop, vom porni mai întâi de la o analiză a arhitecturii constituționale a UEM în lumina jurisprudenței Curții (secțiunea 2). În continuare, vom analiza Eurogrupul ca atare în raport cu instituirea, cu funcțiile și cu funcționarea sa în concret (secțiunea 3). Elementele reieșite din această analiză vor permite să se determine natura juridică a Eurogrupului și calificarea sa constituțională (secțiunea 4). În sfârșit, vom prezenta câteva considerații cu privire la cerințele legate de respectarea principiului protecției jurisdicționale efective (secțiunea 5).

¹⁷ Hotărârea Ledra, punctul 64 și jurisprudența citată.

¹⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 1992, SGEEM și Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, punctele 12-16), și Hotărârea Tribunalului din 10 aprilie 2002, Lamberts/Ombudsmanul (T-209/00, EU:T:2002:94, punctul 49), confirmată de Curte prin Hotărârea din 23 martie 2004, Ombudsmanul/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

2. Arhitectura constituțională a UEM

41. Încă de la începuturile sale, UEM s-a caracterizat printr-o arhitectură constituțională „asimetrică” în raport cu cele două elemente din care este constituită, și anume politica monetară și politica economică¹⁹. Această situație de asimetrie a privit atât repartizarea competențelor, cât și, în consecință, structura constituțională și instituțională propriu-zisă.

42. Astfel, în ceea ce privește repartizarea competențelor, deși, pe de o parte, Uniunii i s-a conferit competența exclusivă în domeniul politicii monetare pentru statele membre a căror monedă este euro²⁰, pe de altă parte, controlul politicilor economice, inclusiv al celei bugetare și al celei fiscale, a rămas în competența statelor membre.

43. În lipsa atribuirii unei competențe cu caracter general printr-un transfer real de competențe, cum s-a întâmplat în cazul politicii monetare, în domeniul politicii economice, Uniunea se limitează la a exercita – în temeiul dispozițiilor cuprinse în capitolul 1 din titlul VIII din partea a treia din TFUE – exclusiv competențe de coordonare a politicilor economice ale statelor membre²¹, precum și, dar numai pentru statele membre a căror monedă este euro, în temeiul unor dispoziții speciale aplicabile acestora, competențe de coordonare și de supraveghere a disciplinei bugetare și de elaborare a orientărilor de politică economică²².

44. Această situație de asimetrie în repartizarea competențelor în cadrul UEM a determinat o asimetrie corespunzătoare în organizarea constituțională și instituțională a UEM, din care decurge că UEM este guvernată de un echilibru instituțional propriu.

45. Prin urmare, în timp ce, pentru exercitarea competențelor exclusive ale Uniunii în domeniul politicii monetare, tratatele prevăd un cadru instituțional constituit din BCE și din Sistemul European al Băncilor Centrale²³, în privința politicii economice, cadrul de ansamblu este mai complex.

46. Astfel, coordonarea politicilor economice ale statelor membre are loc într-un cadru care implică în mod necesar trei niveluri operaționale distincte: cel național, cel al Uniunii și cel interguvernamental.

47. La nivel național, este exercitată politica economică și fiscală, cu privire la care competența a fost menținută de statele membre. La nivelul Uniunii, are loc coordonarea politicilor economice ale statelor membre și, pentru țările din zona euro, sunt exercitate competențele de supraveghere menționate mai sus. În ceea ce privește nivelul interguvernamental, acesta a reprezentat întotdeauna una dintre căile preferențiale pentru dezvoltarea integrării economice între state și constituie și în prezent un parcurs paralel care se suprapune uneori cu cel al Uniunii.

48. Această complexitate a structurii constituționale a UEM s-a accentuat și mai mult în urma măsurilor adoptate ca răspuns la criza financiară. Astfel, Uniunea și statele membre au intervenit printr-o serie de măsuri de ajustare, care au fost adoptate atât în cadrul instituțional și juridic al Uniunii, cât și în afara acestui cadru.

19 Prevederea unei structurări asimetrice a UEM se regăsește deja în așa-numitul Raport Delors (Raportul privind uniunea economică și monetară în Comunitatea Europeană), publicat la 12 aprilie 1989, ale cărui indicații au fost în esență preluate de Consiliul European de la Madrid din 26 și 27 iunie 1989, prin care s-a stabilit începutul punerii în aplicare în trei etape a UEM (a se vedea în această privință, printre altele, punctele 16, 17 și 19 din acest raport).

20 A se vedea articolul 3 alineatul (1) litera (c) TFUE.

21 A se vedea articolul 5 alineatul (1) TFUE.

22 A se vedea articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf și capitolul 4 din titlul VIII din partea a treia din TFUE.

23 A se vedea în această privință capitolul 2 din titlul VIII din partea a treia din TFUE, secțiunea 6 din capitolul 1 din titlul I din partea a șasea din TFUE, precum și Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene. În această privință, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:7, punctul 107 și următoarele).

49. În timp ce, în contextul dreptului Uniunii, au fost adoptate mai multe măsuri pentru a preveni o nouă criză financiară²⁴, în afara cadrului instituțional și juridic al Uniunii, statele membre din zona euro au consolidat semnificativ cooperarea la nivel interguvernamental, în special prin încheierea, la 2 februarie 2012, a Tratatului privind Mecanismul european de stabilitate (denumit în continuare „Tratatul MES”) și, la 2 martie 2012, a Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare (denumit în continuare „Pactul bugetar”).

50. Aceste măsuri și, în consecință, implementarea lor, deși se situează pe planuri diferite din punct de vedere juridic și instituțional, cel al Uniunii, pe de o parte, și cel interguvernamental, în afara contextului juridic al Uniunii, pe de altă parte, fac totuși parte dintr-un cadru de ansamblu comun și sunt strâns legate între ele.

51. Interdependența puternică dintre măsurile adoptate la nivelul Uniunii și la nivel interguvernamental a permis apariția unor forme de cooperare în cadrul UEM – care se prefigurau de altfel deja înainte de criză – care, situându-se la granița dintre aceste două niveluri, pot fi identificate prin expresia „metodă semiinterguvernamentală”. Astfel, este vorba despre o cooperare cu caracter interguvernamental, în sensul că are loc în afara cadrului juridic și instituțional al Uniunii. Totuși, această cooperare prezintă elemente puternice de legătură și de interdependență atât cu dreptul Uniunii, cât și cu cadrul instituțional al acesteia.

52. În acest mod, din punct de vedere juridic, există o legătură substanțială între actele adoptate de Uniune și tratatele adoptate de statele membre la nivel interguvernamental, în sensul că, pe de o parte, obligația unui stat membru de a participa la aceste tratate decurge în mod direct din statutul său în dreptul Uniunii²⁵ și, pe de altă parte, aceste acte conțin referințe normative încrucișate²⁶.

53. Din punct de vedere instituțional, aceste forme de cooperare se caracterizează printr-un nivel înalt de participare a instituțiilor Uniunii la acțiunile cu caracter interguvernamental și invers. Astfel, de exemplu, Comisia și BCE exercită funcții importante în cadrul Tratatului MES²⁷, în timp ce Comisia este puternic implicată în implementarea dispozițiilor Pactului bugetar²⁸.

54. Într-o astfel de situație, complexă și interconectată din punct de vedere constituțional și juridic, poate deveni, așadar, destul de dificil să se traseze o graniță clară între acțiuni întreprinse la nivel interguvernamental și la nivelul Uniunii și, prin urmare, și între organisme cu caracter interguvernamental și organe ale Uniunii.

55. În ultimii ani, Curtea a fost chemată în mai multe rânduri, într-o serie de cauze rezultate din situații care țin de criza financiară, să examineze probleme legate de arhitectura constituțională a UEM. În jurisprudența sa, Curtea a încercat în permanență să mențină delicatul echilibru constituțional și instituțional care rezultă din alegerile făcute de statele membre.

24 Se face referire la două serii de măsuri: în primul rând, măsurile adoptate în anul 2011 în cadrul așa-numitului „Six-Pack” (pentru mai multe detalii și referințe, a se vedea documentul Comisiei Europene Memo/11/898 din 12 decembrie 2011); în al doilea rând, reforma adoptată în anul 2013, denumită „Two-Pack”, care a urmărit consolidarea integrării economice și a convergenței dintre statele membre din zona euro [Regulamentul nr. 472/2013, citat la nota de subsol 16, și Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro (JO 2013, L 140, p. 11)]. Aceste măsuri fac în prezent obiectul unei revizui și al unei dezbateri (a se vedea comunicatul de presă al Comisiei din 5 februarie 2020, IP/20/170).

25 A se vedea de exemplu considerentul (7) din preambulul Tratatului MES.

26 A se vedea de exemplu articolul 13 alineatul (3) din Tratatul MES și articolul 2 din Pactul bugetar, care au recunoscut supremația dreptului Uniunii. În sens invers, a se vedea de exemplu Regulamentul nr. 472/2013, în care se face trimitere în mai multe rânduri la Tratatul MES.

27 A se vedea în această privință punctele 156 și 157 din Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, denumită în continuare „Hotărârea Pringle”), în care Curtea enumeră, cu respectivele referințe normative, misiunile atribuite Comisiei și BCE prin Tratatul MES.

28 A se vedea articolul 3 alineatul (2), articolul 5 alineatele (1) și (2), articolele 6-8 și articolul 12 alineatele (1) și (4) din Pactul bugetar.

56. Astfel, în Hotărârea Pringle²⁹, pronunțată în Adunare plenară, Curtea a considerat că Tratatul MES este compatibil cu dreptul Uniunii. În această cauză fundamentală, Curtea a apreciat în special, printre altele, că dreptul Uniunii nu împiedică statele membre, în domenii care nu sunt de competență exclusivă a Uniunii, să încredințeze instituțiilor acesteia misiuni precum coordonarea unei acțiuni comune întreprinse de statele membre în afara cadrului Uniunii, în măsura în care asemenea misiuni nu denaturează atribuțiile pe care Tratatul UE și FUE le conferă instituțiilor respective³⁰.

57. Sunt de asemenea fundamentale hotărârile pronunțate în cauzele Ledra³¹ și Mallis³², în care Curtea a fost sesizată cu privire la aceeași situație de fapt referitoare la criza financiară și bancară din Cipru, identică ca cea din cauzele introduse la Tribunal în care au fost pronunțate hotărârile atacate.

58. Mai precis, în Hotărârea Ledra, Curtea a avut ocazia să precizeze că împrejurarea că atribuțiile încredințate Comisiei și BCE în cadrul Tratatului MES nu presupun nicio putere decizională proprie și nu angajează decât MES nu exclude posibilitatea ca aceste instituții să fie acționate în justiție în fața instanțelor Uniunii pentru a fi obligate la repararea prejudiciilor cauzate prin comportamentele nelegale ale acestora cu ocazia îndeplinirii atribuțiilor respective. În special, Curtea a subliniat că, atunci când acționează în context interguvernamental în cadrul Tratatului MES, Comisia își menține rolul său de gardian al tratatelor, așa cum rezultă din articolul 17 alineatul (1) TUE³³.

59. În Hotărârea Mallis, în schimb, recurenții au atacat prin acțiune în anulare chiar declarația Eurogrupului din 25 martie 2013, pe care se întemeiază, printre altele, acțiunile în despăgubire formulate de reclamânții din cauzele introduse la Tribunal în care au fost pronunțate hotărârile atacate. În această privință, Curtea a statuat că declarația în discuție nu putea fi calificată drept decizie comună a Comisiei și a BCE și că împrejurarea că aceste două instituții ale Uniunii participă la reuniunile Eurogrupului nu modifică natura declarațiilor acestuia din urmă și nu poate conduce la a se considera că ele ar fi expresia unei competențe decizionale a acestor două instituții ale Uniunii³⁴.

60. În ceea ce privește în mod specific Eurogrupul, în Hotărârea Mallis, la punctul 61, Curtea a arătat „nu numai că calificativul «informal» este utilizat în textul Protocolului nr. 14 [...], ci și că Eurogrupul nu figurează printre diferitele formațiuni ale Consiliului Uniunii Europene [...]”³⁵ și că, în consecință, „Eurogrupul nu poate fi asimilat unei formațiuni a Consiliului și nici nu poate fi calificat drept organ, oficiu sau agenție a Uniunii în sensul articolului 263 TFUE”.

61. Eurogrupul trebuie încadrat în complexa arhitectură constituțională a UEM, descrisă mai sus, completată cu jurisprudența relevantă a Curții.

29 A se vedea nota de subsol 27.

30 A se vedea în special punctele 55-70 și 155-169.

31 A se vedea nota de subsol 15.

32 A se vedea punctul 25.

33 Punctele 53-60, în special punctul 59.

34 A se vedea punctele 57 și 60 din Hotărârea Mallis.

35 Astfel cum sunt enumerate în anexa I la Regulamentul de procedură al acestuia, adoptat prin Decizia 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 (JO 2009, L 325, p. 35), a căror listă este menționată la articolul 16 alineatul (6) TUE.

3. Eurogrupul

a) Instituirea Eurogrupului și motivele creării acestuia

62. Eurogrupul a fost instituit în mod formal cu ocazia reuniunii Consiliului European de la Luxemburg din 12 și 13 decembrie 1997³⁶. În rezoluția adoptată cu această ocazie, după ce a amintit că „Consiliul ECOFIN este centrul de coordonare a politicilor economice ale statelor membre și este autorizat să acționeze în domeniile pertinente” și „că această poziție determinantă a Consiliului ECOFIN în centrul procesului de coordonare și de luare a deciziilor în domeniul economic consacră unitatea și coeziunea [Uniunii]”, Consiliul European a stabilit că „[m]iniștrii statelor membre care fac parte din zona euro se pot întâlni în reuniuni informale pentru a discuta chestiuni legate de responsabilitățile specifice care le revin în ceea ce privește moneda unică” și că „Comisia și, după caz, Banca Centrală Europeană sunt invitate să participe la reuniuni” [traducere neoficială].

63. Motivul care a stat la baza constituirii Eurogrupului se regăsește într-o dublă cerință, care a survenit în urma introducerii monedei euro pentru statele membre ale Uniunii care au adoptat moneda unică – pe de o parte, cerința unei eficiențe sporite a coordonării politicilor economice ale acestor state, în special, fără a se limita la acesta, din punct de vedere macroeconomic, pe de altă parte, cerința unei legături între politica monetară și politica economică.

64. Totuși, întrucât Consiliul, în calitate de instituție a Uniunii constituită din reprezentanți ai tuturor statelor membre, nu putea să răspundă în mod eficace unor asemenea cerințe de coordonare consolidată și de legătură – cerințe care nu sunt necesare decât pentru unele dintre statele membre ale Uniunii – și întrucât nu se intenționa afectarea cadrului instituțional prevăzut de tratate și nici diminuarea rolului Consiliului însuși ca instituție, a fost aleasă abordarea constând în crearea unui forum cu caracter interguvernamental exclusiv pentru statele membre din zona euro, care să le permită acestora, la nivelul miniștrilor lor de finanțe, să facă schimb de opinii cu privire la chestiuni legate de interesele lor, devenite deja strâns legate ca urmare a introducerii monedei unice. Încă de la început, constituirea Eurogrupului reflecta, așadar, voința statelor membre din zona euro de a aborda între ele problemele care le sunt specifice (și care, prin urmare, nu priveau celelalte state membre) și, în acest scop, de a se întâlni în reuniuni informale și în afara Consiliului pentru a se coordona și a-și armoniza pozițiile, fără să amenințe însă nici integritatea Consiliului în calitate de nucleu al procesului de luare a deciziilor la nivelul Uniunii în domeniul economic, nici independența BCE.

65. Conceput, așadar, ca un instrument interguvernamental de coordonare între un nivel propriu-zis național și unul comunitar, Eurogrupul a dobândit totuși încă de la început o importanță politică semnificativă, devenind elementul de referință primar al coordonării economice din zona euro.

66. Eurogrupul s-a reunit pentru prima dată la Luxemburg la 4 iunie 1998. În primii ani ai existenței sale, Eurogrupul a acționat într-un fel de zonă gri juridică, deși lucrările desfășurate în mod informal în cadrul său au făcut treptat obiectul unor măsuri cu caracter organizatoric prin care se urmărea structurarea activităților acestuia și asumarea de către for a unei conotații mai stricte în vederea ameliorării funcționării sale. În această privință pot fi menționate, de exemplu, posibilitatea de a difuza declarații sau comunicate, în măsura în care se considera că este oportun³⁷, sau decizia din 2004 privind numirea unui președinte permanent pentru o perioadă de doi ani³⁸.

36 Rezoluția Consiliului European din 13 decembrie 1997 privind coordonarea politicilor economice în a treia etapă a uniunii economice și monetare și articolele 109 și 109b din Tratatul CE (JO 1998, C 35, p. 1, denumită în continuare „Rezoluția Consiliului European din 1997”; a se vedea în special punctul 6).

37 Prima declarație a Eurogrupului a fost difuzată la 8 mai 2000 (a se vedea Agence Europe, 7712, 8 și 9 mai 2000, p. 9).

38 În primii ani, Eurogrupul era prezidat de președinția prin rotație a Consiliului, cu excepția cazului în care președinția era exercitată de o țară care nu făcea parte din zona euro, situație în care succeda prima țară din zona euro care ar fi exercitat președinția Consiliului.

b) Eurogrupul în urma adoptării Tratatului de la Lisabona: compunere și funcționare

67. Abia prin Tratatul de la Lisabona, Eurogrupul a fost recunoscut la nivelul dreptului primar al Uniunii, mai precis la articolul 137 TFUE și în Protocolul nr. 14.

68. Articolul 137 TFUE se limitează la a face trimitere la Protocolul nr. 14 în ceea ce privește condițiile de organizare a reuniunilor miniștrilor statelor membre a căror monedă este euro.

69. Protocolul nr. 14, în schimb, are un conținut mai substanțial. Mai întâi, în preambulul său se amintește obiectivul de promovare a condițiilor unei creșteri economice mai puternice în Uniune și cerința conexă privind dezvoltarea unei cooperări din ce în ce mai strânse între politicile economice din zona euro, precum și, în consecință, necesitatea prevederii unor dispoziții specifice pentru un dialog susținut între statele membre din zona euro, așteptând ca euro să devină moneda tuturor statelor membre ale Uniunii. În continuare, la articolul 1 se prevede compunerea Eurogrupului, precizându-se caracterul său informal, și obiectivul reuniunilor, precum și participarea Comisiei și a BCE; la articolul 2 se prevede alegerea președintelui Eurogrupului.

70. Eurogrupul nu este însă menționat numai la nivelul dreptului primar al Uniunii, ci și în alte acte, atât de drept derivat al Uniunii, cât și în afara cadrului juridic al Uniunii.

71. Astfel, la nivelul dreptului derivat al Uniunii, Eurogrupul este menționat în Regulamentul nr. 473/2013³⁹ și în Regulamentul privind mecanismul unic de supraveghere⁴⁰. La nivelul actelor adoptate în cadru interguvernamental, Eurogrupul sau președintele acestuia sunt menționați atât în Pactul bugetar⁴¹, cât și în Tratatul MES⁴².

72. În ceea ce privește compunerea sa, astfel cum se prevede la articolul 1 din Protocolul nr. 14, Eurogrupul este compus din miniștrii⁴³ statelor membre a căror monedă este euro⁴⁴.

73. Potrivit celei de a treia teze a acestei dispoziții, Comisia participă la reuniunile Eurogrupului. Așadar, ulterior intrării în vigoare a Protocolului nr. 14, participarea Comisiei a devenit obligatorie, spre deosebire de situația anterioară, când Comisia participa la reuniunile Eurogrupului doar în urma unei invitații, chiar dacă în practică participarea acesteia era una sistematică⁴⁵.

39 A se vedea nota de subsol 24. A se vedea în special considerentele (16), (23) și (34), articolul 6 alineatul (1), articolul 7 alineatele (3) și (5), articolul 8 alineatul (1) și, în ceea ce privește președintele Eurogrupului, articolul 15 alineatul (1). În Regulamentul nr. 472/2013 se menționează Grupul de lucru pentru Eurogrup și președintele acestuia (a se vedea punctul 77 de mai jos).

40 A se vedea articolul 20 alineatele (2), (3) și (6) din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63).

41 A se vedea în special articolul 12 alineatul (4), care atribuie Eurogrupului sarcina de a pregăti și de a urmări rezultatele reuniunilor la nivel înalt ale zonei euro (*Euro Summit*) și precizează că președintele Eurogrupului poate fi invitat în acest scop să participe la aceste reuniuni.

42 A se vedea în această privință considerentul (11) și articolul 5 alineatul (2), care prevede posibilitatea Consiliului guvernatorilor de a decide să fie prezidat de președintele Eurogrupului, alineatul (3) și alineatul (7) litera (b).

43 În această privință trebuie să se arate că, după cum se va vedea mai pe larg la punctul 97 de mai jos, atât textul articolului 137 TFUE, cât și cel al articolului 1 prima teză din Protocolul nr. 14 se diferențiază de textul articolului 16 alineatul (2) TUE, referitor la compunerea Consiliului, care prevede reprezentarea la „nivel ministerial” a fiecărui stat membru. Această diferență de text implică faptul că, din cauza „caracterului exclusiv” al Eurogrupului, spre deosebire de Consiliu, numai miniștrii propriu-ziși, iar nu și secretarii de stat, pot să participe la reuniunile forului. Deși acest aspect nu este specificat, în general participă, în temeiul competenței, miniștrii de finanțe ai statelor membre a căror monedă este euro.

44 Din site-ul internet al Eurogrupului (<https://www.consilium.europa.eu/ro/council-eu/eurogroup>) reiese că în practică este totuși posibil ca acesta să se reunească în ceea ce se numește „configurație deschisă”, cu participarea la discuții și a miniștrilor celorlalte state membre.

45 În general, la Eurogrup participă membrul Comisiei responsabil pentru afacerile economice și monetare și pentru moneda euro, însoțit de directorul general al Direcției Generale Economie și Finanțe a Comisiei.

74. Potrivit celei de a patra teze a articolului 1 din Protocolul nr. 14, BCE este, în schimb, „invitată” să participe la aceste reuniuni. Prin urmare, în privința instituției menționate, adoptarea Tratatului de la Lisabona nu a schimbat caracterul facultativ al participării – care ține de cerințele de independență a acestei instituții⁴⁶ –, ci doar a făcut obligatorie invitația la reuniuni⁴⁷.

75. În practică, după caz, sunt de asemenea invitați să participe la reuniuni directorul executiv al MES, precum și FMI pentru discuțiile referitoare la programele economice în care este implicat⁴⁸.

76. Articolul 2 din Protocolul nr. 14 prevede că miniștrii statelor membre a căror monedă este euro aleg un președinte al Eurogrupului pentru o perioadă de doi ani și jumătate, hotărând cu majoritatea statelor membre în cauză⁴⁹, acesta constituind într-o anumită măsură imaginea Eurogrupului în exterior⁵⁰.

77. Eurogrupul se reunește de obicei o dată pe lună, în ziua anterioară reuniunii Consiliului ECOFIN, dar pot avea loc reuniuni suplimentare, dacă este necesar. Astfel cum s-a precizat în ședință, Eurogrupul nu dispune de un secretariat propriu, însă beneficiază de un suport organizațional flexibil, întemeindu-se, pentru nevoile logistice referitoare la funcționarea sa, pe secretariatul Consiliului sau, dacă este cazul, pe cel al Comisiei. Pregătirea lucrărilor Eurogrupului are loc în cadrul „Grupului de lucru pentru Eurogrup” (*Eurogroup Working Group*), care este un grup de pregătire alcătuit din reprezentanți ai statelor membre din zona euro care fac parte din Comitetul economic și financiar, ai Comisiei și ai BCE.

78. În ceea ce privește obiectul reuniunilor, astfel cum se subliniază în a doua teză a articolului 1 din Protocolul nr. 14, miniștrii statelor membre a căror monedă este euro se întâlnesc „pentru a se discuta chestiuni legate de responsabilitățile specifice care le revin în ceea ce privește moneda unică” în scopul atingerii obiectivului menționat în preambulul aceluiași protocol, și anume de a „dezvolt[a] o cooperare din ce în ce mai strânsă între politicile economice din zona euro” în cadrul unui „dialog susținut între statele membre [în cauză]”.

79. După cum a arătat Comisia în ședință, Eurogrupul poate să discute atât chestiuni care sunt cuprinse în cadrul dreptului Uniunii, cât și chestiuni care se situează în afara acestui cadru.

80. Astfel, de exemplu, sunt cuprinse în mod vădit în domeniul dreptului Uniunii discuțiile din cadrul Eurogrupului cu privire la proiectele de planuri bugetare transmise de statele membre sau analizarea avizelor Comisiei privind aceste proiecte, precum și a situației și a perspectivelor bugetare pentru zona euro în ansamblu pe baza evaluării generale efectuate de Comisie în temeiul articolului 6 alineatul (1) și al articolului 7 alineatul (5) din Regulamentul nr. 473/2013. Situația este aceeași în ceea ce privește discuțiile referitoare la raportul privind exercitarea atribuțiilor conferite BCE în materie de supraveghere prudencială a instituțiilor de credit în temeiul articolului 20 alineatele (2), (3), (4) și (6) din Regulamentul privind mecanismul unic de supraveghere⁵¹.

46 Caracterul facultativ al participării BCE se explică prin cerința de a permite BCE să aprecieze dacă o eventuală participare la o anumită reuniune poate sau nu să fie compatibilă cu independența sa. În practică, BCE participă întotdeauna la reuniunile Eurogrupului. În mod normal, la reuniunile Eurogrupului participă președintele BCE, care însă, în temeiul articolului 13 alineatul (2) din Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al BCE (Protocolul nr. 4 anexat la tratate), poate să desemneze un delegat.

47 Astfel, Protocolul nr. 14 nu mai conține expresia „după caz” care figurează în Rezoluția Consiliului European din 1997.

48 Acestea reies din site-ul Eurogrupului, menționat la nota de subsol 44.

49 Președintele este ales cu majoritatea simplă a celor care au drept de vot (miniștrii fiecărui stat membru a cărui monedă este euro), iar nu, așadar, cu majoritatea participanților.

50 Nici Protocolul nr. 14, nici alt act oficial public nu detaliază în mod specific funcțiile președintelui Eurogrupului. Pe de altă parte, din pagina de internet a Eurogrupului reiese că președintele acestuia are următoarele responsabilități: prezidează reuniunile Eurogrupului și stabilește ordinea de zi a acestora; întocmește programul de lucru pe termen lung al Eurogrupului; prezintă rezultatele discuțiilor Eurogrupului publicului și miniștrilor din statele membre ale Uniunii Europene din afara zonei euro; reprezintă Eurogrupul în forurile internaționale (de exemplu G7); informează Parlamentul European cu privire la prioritățile Eurogrupului (a se vedea site-ul Eurogrupului, menționat la nota de subsol 44). Potrivit articolului 5 alineatul (2) din Tratatul MES, citat mai sus, președintele Eurogrupului poate fi de asemenea ales președinte al Consiliului guvernerilor MES în cazul în care membrii consiliului decid astfel.

51 A se vedea nota de subsol 40.

81. În schimb, se înscriu într-un cadru juridic interguvernamental și, așadar, exterior dreptului Uniunii, de exemplu, activitățile desfășurate de Eurogrup în legătură cu reuniunile la nivel înalt ale zonei euro (*Eurosummit*), prevăzute de Pactul bugetar⁵².

82. În orice caz, există un grad ridicat de flexibilitate în ceea ce privește obiectul reuniunilor, Eurogrupul fiind liber să discute orice subiect care, având un impact asupra situației economice din zona euro, necesită o coordonare între statele membre din această zonă.

83. Rezultatele reuniunii sunt prezentate publicului de președintele Eurogrupului într-o conferință de presă. În plus, Eurogrupul poate da declarații publice în scris. Declarațiile orale sau scrise exprimă rezultatul acordului politic informal la care s-a ajuns cu privire la chestiunile dezbătute în cadrul Eurogrupului.

c) Caracterul informal al Eurogrupului

84. Atributul fundamental al Eurogrupului este caracterul său informal, condiție menționată deja în Rezoluția Consiliului European din 1997 și preluată textual la articolul 1 prima teză din Protocolul nr. 14.

85. Calificarea expresă a reuniunilor Eurogrupului ca fiind „informale” corespunde voinței de a caracteriza acest organism ca un forum de dezbateră politică, cu participare restrânsă⁵³, confidențială și flexibilă pentru a crea condiții speciale care, facilitând discuțiile între miniștri, contribuie în mod decisiv la aplanarea diferențelor și la rezolvarea conflictelor potențiale și favorizează, așadar, ajungerea la un acord politic.

86. Motivul introducerii condiției caracterului informal se regăsește în dubla cerință menționată la punctele 63-65 de mai sus, cerință care este legată de însăși rațiunea creării și a existenței Eurogrupului. Pe de o parte, această condiție răspunde unor cerințe legate de relațiile dintre statele membre din zona euro și alte state membre și de voința de a nu diminua prerogativele Consiliului ECOFIN, nucleu al procesului de luare a deciziilor la nivelul Uniunii în ceea ce privește coordonarea economică. Pentru acest motiv, Eurogrupul, în calitate de organism informal, a fost definit ca fiind lipsit de putere decizională proprie, astfel cum a confirmat de altfel Curtea în Hotărârea Mallis⁵⁴. Pe de altă parte, condiția caracterului informal răspunde preocupării de a garanta independența BCE în raport cu puterea politică, în special a statelor membre. Așadar, caracterul informal a devenit o condiție prealabilă pentru dialogul dintre autoritățile competente în domeniul politicii monetare și autoritățile competente în domeniul politicii economice în cadrul UEM.

87. În plus, probleme precum strategiile fiscale sau bugetare ori perspectivele de creștere economică nu impun întotdeauna decizii imediate, ci implică mai degrabă un dialog regulat și un schimb continuu de opinii care să permită fiecărui ministru să aprofundeze, în condiții de confidențialitate deplină, analiza situației din propriul stat membru, în special în contextul european, și, în consecință, alegerile posibile cu care se confruntă.

⁵² A se vedea nota de subsol 41.

⁵³ În practică, la reuniunile Eurogrupului participă exclusiv miniștrii, membrul Comisiei și președintele BCE, plus un singur colaborator, ceea ce conduce la un număr total de participanți mult mai limitat (aproximativ 40 de persoane) în raport cu reuniunile Consiliului ECOFIN, la care pot fi prezente peste 150 de persoane.

⁵⁴ A se vedea punctul 60 de mai sus.

88. Eurogrupul exercită, în orice caz, o influență semnificativă la toate nivelurile guvernantei UEM, după cum de altfel s-a demonstrat chiar recent⁵⁵. La nivelul Uniunii, prin faptul că poate determina deciziile Consiliului ECOFIN printr-o poziție coordonată a statelor membre din zona euro în cadrul Consiliului însuși; la acest nivel, Eurogrupul joacă de asemenea un rol politic foarte important în domeniile menționate la punctul 80 de mai sus. La nivel național, prin posibilitatea de a coordona măsurile sau intervențiile adoptate la nivel național de fiecare stat membru. La nivel interguvernamental, de exemplu, în măsura în care miniștrii care participă la Eurogrup sunt și membri ai Consiliului guvernatorilor MES⁵⁶.

89. Cu toate acestea, influența Eurogrupului rămâne exclusiv politică. Astfel, în calitate de organism cu caracter informal, Eurogrupul nu numai că nu dispune de competențe proprii, dar nu are nicio prerogativă de a sancționa nerespectarea de către participanții săi a punerii în aplicare a obiectivelor politice convenite. Miniștrii care participă la reuniuni sunt întotdeauna liberi din punct de vedere juridic să se îndepărteze, în cadrul organelor de decizie ale Uniunii, naționale sau interguvernamentale, de acordurile politice la care s-a ajuns în cadrul Eurogrupului. Capacitatea Eurogrupului de a influența guvernanta economică depinde de capacitatea sa de a genera respectarea voluntară a pozițiilor comune. Cu alte cuvinte, rezultatul discuțiilor din cadrul Eurogrupului trebuie să fie cu adevărat consensual⁵⁷.

90. În plus, lipsa unor competențe proprii implică faptul că acordurile politice la care s-a ajuns în cadrul Eurogrupului vor fi puse în aplicare în mod necesar prin acte adoptate în alte foruri, fie că sunt acte ale Uniunii, ale statelor membre sau ale unor organisme interguvernamentale exterioare cadrului juridic al Uniunii, cum ar fi MES.

4. Cu privire la natura juridică a Eurogrupului

91. În cadrul constituțional complex descris mai sus și în lumina caracterizării Eurogrupului efectuate în secțiunea precedentă, care este natura juridică a acestuia?

92. Pentru a răspunde la această întrebare este necesar să se efectueze o analiză a dispozițiilor relevante ale tratatelor, interpretate în lumina rolului pe care Eurogrupul îl îndeplinește în arhitectura constituțională specială a UEM. În această privință, întrucât nu există nicio îndoială că Eurogrupul a fost constituit ca organism cu caracter interguvernamental exterior cadrului instituțional și juridic al Uniunii⁵⁸, interpretarea dispozițiilor relevante de drept primar al Uniunii va avea drept finalitate verificarea aspectului dacă Tratatul de la Lisabona a efectuat o simplă recunoaștere a acestui organism sau dacă a urmărit să îi modifice natura juridică, astfel încât, fiind în prezent integrat în cadrul instituțional și juridic al Uniunii, Eurogrupul poate fi considerat o instituție în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE.

55 Chiar recent, Eurogrupul a fost învestit cu sarcina de a elabora strategiile de abordare a consecințelor economice ale epidemiei de COVID-19. A se vedea Declarația comună a membrilor Consiliului European din 26 martie 2020, punctul 14.

56 A se vedea articolul 5 alineatul (1) din Tratatul MES.

57 Pentru o analiză interesantă a funcționării concrete a Eurogrupului, în special în ceea ce privește caracterul informal al reuniunilor, a se vedea lucrarea lui Uwe Puetter, „The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance”, Manchester, 2006. În această privință, a se vedea în special p. 5.

58 După cum s-a văzut la punctul 62 de mai sus, inițial, Eurogrupul a fost instituit printr-un act, situat în afara sistemului izvoarelor de drept ale Uniunii, de un organ, Consiliul European, care, la momentul instituirii sale, se afla în afara cadrului instituțional al Uniunii.

93. În această perspectivă, din punct de vedere *literal*, trebuie să se arate că atât articolul 137 TFUE, cât și dispozițiile Protocolului nr. 14, pe de o parte, au menținut denumirea de „grup” dată organismului – așadar, fără a-l recalifica drept „consiliu” sau „comitet” – și mai ales, pe de altă parte, se referă în mod explicit la reuniuni ale „miniștrilor statelor membre a căror monedă este euro” și la reuniuni „informale”⁵⁹. Această formulare o preia aproape textual pe cea utilizată în Rezoluția Consiliului European din 1997⁶⁰.

94. Pe lângă calificarea reuniunilor drept „informale”, care este legată de misiunea specifică a Eurogrupului, asupra căreia vom reveni mai jos⁶¹, considerăm că referirea explicită la miniștrii statelor membre indică faptul că, atunci când participă la reuniunile Eurogrupului, participanții acționează în calitatea lor națională de miniștri.

95. Această interpretare este, în opinia noastră, susținută de următoarea teză a aceleiași dispoziții, care prevede că reuniunile au ca obiect discutarea unor „chestiuni legate de *responsabilitățile specifice care le revin* în ceea ce privește moneda unică”. Utilizarea acestei terminologii scoate în evidență faptul că responsabilitățile care fac obiectul reuniunilor rămân în sarcina miniștrilor individuali, având în vedere competențele lor la nivel național, și nu sunt transferate forului în care aceștia se întâlnesc, chiar dacă responsabilitățile în cauză, cu care fiecare participant este investit la nivel național, se suprapun între ele ca urmare a creării monedei unice.

96. Interpretarea literală, care, în mod cert, nu este decisivă ca atare într-o cauză precum cea de față, pare să indice totuși intenția autorilor Tratatului de la Lisabona de a lua act de existența Eurogrupului ca forum de discuții la nivel interguvernamental, iar nu de a-l constitui ca organism al Uniunii de sine stătător.

97. Această interpretare este confirmată, din punct de vedere *sistematic*⁶², de o comparație între terminologia utilizată la articolul 137 TFUE și în Protocolul nr. 14 și cea utilizată în alte dispoziții ale tratatelor. Astfel, terminologia utilizată în ceea ce privește Eurogrupul se diferențiază în mod evident, în primul rând, de cea utilizată, în ceea ce privește compunerea Consiliului, la articolul 16 alineatul (2) TUE, potrivit căruia „Consiliul este *compus* din câte un *reprezentant* la nivel ministerial al fiecărui stat membru”⁶³. Dispoziția privind Consiliul nu se referă, așadar, la miniștrii care acționează în calitatea lor națională, ci la Consiliu în calitate de instituție a Uniunii compusă din reprezentanți ai fiecărui stat membru în cadrul acestuia.

59 A se vedea în special articolul 1 prima teză din Protocolul nr. 14.

60 Diferența lingvistică cea mai importantă privește înlocuirea termenilor „[m]iniștrii [...] *se pot întâlni*” prin utilizarea indicativului prezent: „[m]iniștrii [...] *se întâlnesc* în reuniuni informale”. Totuși, din punct de vedere literal, această modificare tinde, în opinia noastră, mai degrabă să confirme interpretarea propusă la punctele următoare, potrivit căreia Protocolul nr. 14 nu îi autorizează pe miniștrii statelor membre a căror monedă este euro să se întâlnească, ci ia act de faptul că aceștia se întâlnesc. Versiunea italiană corespunde versiunilor franceză, germană, neerlandeză și portugheză. Versiunea spaniolă folosește timpul viitor „*mantendrán*”. În schimb, versiunea engleză este mai ambiguă, întrucât înlocuiește termenii „*may meet*” cu termenii „*shall meet*”. Cu toate acestea, termenul „*shall*”, care indică în general o obligație, pare să se refere la caracterul informal al reuniunii (*shall meet informally*), care astfel cum am observat, constituie o caracteristică fundamentală a Eurogrupului (a se vedea punctul 84 și următoarele de mai sus).

61 A se vedea punctul 102 de mai jos.

62 Din punct de vedere sistematic, se poate arăta de asemenea, ca element care, în sine, nu este decisiv, ci ilustrativ, că Eurogrupul nu este menționat în tratate printre instituții, ci în capitolul consacrat dispozițiilor specifice statelor membre a căror monedă este euro, precum și într-un protocol specific.

63 Sublinierea noastră.

98. În al doilea rând, termenii utilizați la articolul 137 TFUE și în Protocolul nr. 14 se diferențiază de asemenea, în mod evident, de cei utilizați la articolul 136 alineatul (2) și la articolul 138 alineatul (3) TFUE, care se referă la deciziile cu privire la măsuri privind exclusiv statele membre a căror monedă este euro⁶⁴. Astfel, aceste dispoziții prevăd că „[l]a [vot] iau parte numai *membrii Consiliului reprezentând statele membre* a căror monedă este euro”⁶⁵. În aceeași termeni se exprimă, în plus, articolul 15 din Regulamentul nr. 472/2013 și, în același sens, articolul 139 alineatul (4) TFUE coroborat cu alineatul (1) al aceluiași articol.

99. Utilizarea unei terminologii atât de diferite confirmă, în opinia noastră, că, atunci când au dorit să se refere la reprezentanții statelor membre a căror monedă este euro care acționează în cadrul unei instituții sau al unui organ al Uniunii, autorii Tratatului de la Lisabona au utilizat termeni diferiți de cei folosiți în ceea ce privește Eurogrupul.

100. Pe de altă parte, din punct de vedere *istoric*, din lectura actelor Convenției privind viitorul Europei care se află la originea dispozițiilor în discuție nu reiese intenția de a integra Eurogrupul în cadrul instituțional al Uniunii, ci, dimpotrivă, se regăsesc indicii în sens contrar⁶⁶.

101. Din punct de vedere teleologic, din analiza genezei și a misiunii Eurogrupului în arhitectura constituțională a UEM, efectuată mai sus, considerăm că prin menționarea Eurogrupului la articolul 137 TFUE și în Protocolul nr. 14 se urmărește recunoașterea oficială a unei entități preexistente și exterioare cadrului instituțional al Uniunii. Prin această recunoaștere au fost de asemenea abilitate în mod formal, prin dispoziții de drept primar, să participe la acest for instituțiile Uniunii, în special Comisia, a cărei participare a devenit obligatorie, și BCE, în privința căreia invitația a devenit obligatorie. În plus, în lipsa instituirii unui organ decizional autonom pentru statele membre din zona euro, această recunoaștere a permis să nu se diminueze rolul fundamental al Consiliului în domeniul coordonării economice, venind astfel în întâmpinarea nevoilor celorlalte state membre.

102. Faptul de a fi exterior cadrului juridic al Uniunii permite Eurogrupului să își mențină caracterul informal, care constituie o condiție esențială a misiunii sale. Astfel, acest caracter permite Eurogrupului să funcționeze ca forum de dezbatere politică, în care se poate ajunge la soluționarea unor interese complexe și, așadar, la realizarea unor compromisuri între statele membre a căror monedă este euro.

103. După cum s-a subliniat deja, Eurogrupul funcționează ca instrument de coordonare, ca „punte” între diverse niveluri la care se realizează guvernanta UEM, respectiv cel național, cel al Uniunii, pentru care coordonarea se realizează concret prin intermediul participării la reuniunile sale a Comisiei și a BCE, și cel interguvernamental, exterior cadrului juridic al Uniunii.

104. În special, participarea obligatorie a Comisiei, care își menține rolul de gardian al tratatelor, astfel cum reiese din articolul 17 alineatul (1) TUE⁶⁷, urmărește, printre altele, să asigure că activitățile acestui forum de discuții se desfășoară într-un mod compatibil cu dreptul Uniunii, de care acestea sunt legate. În plus, în temeiul principiului egalității de tratament între statele membre, Comisia are

64 Articolul 136 alineatul (2) TFUE se referă la deciziile cu privire la măsuri privind exclusiv statele membre a căror monedă este euro, prevăzute la alineatul (1) al aceluiași articol. Articolul 138 alineatul (3) TFUE se referă la deciziile cu privire la măsurile adoptate, în temeiul alineatului (2) al aceluiași articol, pentru a asigura o reprezentare unificată în cadrul instituțiilor și al conferințelor internaționale pentru statele membre a căror monedă este euro.

65 Sublinierea noastră.

66 A se vedea de exemplu „Contribuția franco-germană cu privire la guvernanta economică” (CONV 470/02), în care se propune, pe de o parte, „reconnaitre l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité” (sublinierea noastră) și, pe de altă parte, crearea unui Consiliu Euro-ECOFIN compus exclusiv din reprezentanți ai statelor membre din zona euro, astfel cum propusese deja Comisia (a se vedea CONV 391/02). Această a doua propunere, care, în esență, ar fi creat în cadrul Uniunii un organ deliberativ ad-hoc pentru statele membre a căror monedă este euro, nu a fost acceptată.

67 A se vedea prin analogie punctul 59 din Hotărârea Ledra, citată anterior.

obligăția de a fi neutră și este în măsură să producă o imagine de ansamblu mai bună asupra problemelor inerente zonei euro și un dialog mai echilibrat între diferiții actori implicați⁶⁸. În ceea ce privește participarea BCE, aceasta răspunde cerinței, deja menționată, de a asigura o legătură între politica economică și politica monetară în cadrul UEM⁶⁹, cu respectarea independenței BCE.

105. Constatarea faptului că Eurogrupul este exterior cadrului instituțional al Uniunii nu este, în opinia noastră, repusă în discuție de împrejurarea că acest organism este menționat de dispozițiile de drept derivat al Uniunii. Astfel, aceste dispoziții nu prevăd atribuirea unor competențe specifice Eurogrupului, ci îi permit acestuia să primească informații și să poarte discuții informate cu privire la probleme referitoare la politicile economice din zona euro sau care sunt relevante în ceea ce privește moneda unică. Dispozițiile în discuție integrează în mod cert Eurogrupul în mecanisme de supraveghere (*oversight*) și de răspundere (*accountability*) prevăzute de dreptul Uniunii, însă, în mod coerent cu abordarea semiinterguvernamentală menționată la punctele 51-53 de mai sus, acestea răspund cerinței de a coordona competențele Uniunii cu politicile economice, care rămân în competența statelor membre.

106. În concluzie, în opinia noastră, din ansamblul considerațiilor care precedă reiese că Eurogrupul trebuie considerat un organism care constituie expresia unei forme particulare a caracterului interguvernamental prezent în arhitectura constituțională a UEM⁷⁰. Născut ca organism pur interguvernamental în domeniul complex al coordonării politicilor economice ale statelor membre în cadrul UEM, acest organism asigură o funcție de legătură între sfera statală și cea a Uniunii. Tratatul de la Lisabona a recunoscut existența acestui organism exterior cadrului juridic al Uniunii și a formalizat participarea Comisiei și a BCE la lucrările sale, însă nu a urmărit să îi modifice natura juridică, strâns legată de rolul său de „punte” între statele membre și Uniune.

107. Din tot ceea ce precedă decurge că, întrucât Eurogrupul este un organism exterior cadrului instituțional și juridic al Uniunii, instanțele Uniunii nu sunt competente să judece acțiuni în despăgubire îndreptate împotriva acestui organism, în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru eventuale prejudicii cauzate prin acte pretins prejudiciabile adoptate de Eurogrup. Rezultă că, întrucât Tribunalul și-a declarat competența în hotărârile atacate, aceste hotărâri sunt afectate de eroare de drept și trebuie anulate în măsura în care declară competența instanțelor Uniunii în privința unor acțiuni în despăgubire îndreptate împotriva Eurogrupului.

108. Această concluzie nu este repusă în discuție de considerații întemeiate pe principiul statului de drept (sau al Uniunii de drept, în limbajul utilizat de Tribunal) în raport cu cerințe care țin de respectarea principiului protecției jurisdicționale efective. Vom discuta această problemă în secțiunea următoare.

5. *Cu privire la principiul protecției jurisdicționale efective*

109. În hotărârile atacate, Tribunalul a considerat că neregularea Eurogrupului în calitate de entitate a Uniunii ar contraveni principiului „Uniunii de drept” deoarece ar permite instituirea în cadrul ordinii juridice a Uniunii a unor organisme ale căror acte și comportamente nu ar putea angaja răspunderea acestora⁷¹.

68 În calitate de organism de colectare și de prelucrare a informațiilor necesare pentru exercitarea supravegherii, Comisia joacă de asemenea un rol de sinteză a evoluțiilor economice comune și se dovedește a fi o entitate deosebit de adecvată pentru a propune diagnosticul comun privind situația economică a zonei euro. Comisia consultă Eurogrupul cu privire la toate deciziile importante care țin de responsabilitatea sa în domeniul UEM.

69 A se vedea punctele 63-68 de mai sus.

70 În mod cert, el nu constituie expresia unei forme de cooperare consolidată între statele membre, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolele 20 TUE și 326-334 TFUE, și nici nu pare să fie comparabil cu alte forme de cooperare existente în trecut, precum cooperarea în domeniile justiției și afacerilor interne în cadrul Tratatului de la Maastricht.

71 Punctele 114 (T-680/13) și 110 (T-786/14) din hotărârile atacate.

110. Principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și care în prezent este afirmat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale⁷².

111. Concluzia cu privire la natura juridică a Eurogrupului potrivit căreia este exclusă calificarea acestuia drept instituție în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE nu aduce atingere aplicării depline a principiului protecției jurisdicționale efective și nu este contrară ideii „Uniunii de drept”. Astfel, particularilor li se asigură protecția jurisdicțională prin posibilitatea de a exercita acțiunea în răspundere extracontractuală împotriva instituțiilor care adoptă actele și comportamentele care transpun și dezvoltă concluziile Eurogrupului.

112. După cum se evidențiază la punctul 90 de mai sus, în lipsa unor competențe formale proprii, acordurile politice la care s-a ajuns în cadrul Eurogrupului se concretizează și sunt puse în aplicare prin acte și prin activități ale altor organisme, fie ale Uniunii, fie din afara cadrului juridic al acesteia. Activitatea Eurogrupului este, așadar, prealabilă adoptării unor comportamente de către diferite organisme. Eurogrupul intervine într-o etapă, deși importantă, a unui mai amplu „*decision making process*”.

113. Faptul că Eurogrupul nu este calificat drept „instituție” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE nu exclude răspunderea Uniunii, atunci când sunt întrunite condițiile acesteia amintite la punctul 38, pentru acțiunile prin care Consiliul și Comisia au pus în aplicare deciziile Eurogrupului. Particularii pot introduce o acțiune în despăgubire, în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, împotriva instituțiilor Uniunii, în general Consiliul, care pun în aplicare acordurile încheiate în cadrul Eurogrupului.

114. Astfel, în ceea ce privește în special prezenta cauză, reclamantii în primă instanță au putut mai întâi să introducă, împotriva Consiliului, o acțiune având ca obiect repararea prejudiciului care decurge din adoptarea Deciziei 2013/236 (cel puțin în ceea ce privește unele măsuri prevăzute de aceasta), precum și, împotriva Comisiei și a BCE, o acțiune având ca obiect examinarea punerii în aplicare a programului de ajustare macroeconomică pentru Cipru în temeiul articolului 1 alineatul (2) din aceeași decizie⁷³.

115. În plus, în temeiul principiilor enunțate în Hotărârea Ledra, reclamantii au putut să introducă împotriva Comisiei și a BCE o acțiune având ca obiect repararea prejudiciului eventual suferit ca urmare a unor comportamente pretins ilicite ale acestor instituții cu ocazia negocierii și a semnării protocolului de acord din 26 aprilie 2013⁷⁴.

116. Astfel, reclamantilor li s-a garantat posibilitatea de a formula o acțiune având ca obiect repararea prejudiciilor pretins suferite ca urmare a executării a ceea ce ei denumesc „planul de acțiune stabilit” prin declarația Eurogrupului din 25 martie 2013⁷⁵.

117. Față de această posibilitate de protecție, foarte puțin ar adăuga o acțiune în despăgubire îndreptată împotriva Eurogrupului. Dacă ar fi admisibilă în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, o astfel de acțiune ar avea oricum finalitatea de a imputa Uniunii eventualele fapte prejudiciabile pretins săvârșite de acest organism. Astfel, în mod cert, Eurogrupul nu are personalitate

72 A se vedea printre altele Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 49).

73 A se vedea punctele 192 și 198 (T-680/13), precum și 191 și 197 (T-786/14) din hotărârile atacate.

74 A se vedea punctele 201 și 203 (T-680/13), precum și 200 și 202 (T-786/14) din hotărârile atacate și punctele citate din Hotărârea Ledra.

75 A se vedea punctul 20 din recursul introdus de reclamantii în primă instanță în cauza C-603/18 P.

juridică⁷⁶, în timp ce Uniunea este singura entitate, împreună cu BCE⁷⁷, care are personalitate juridică proprie. În consecință, eventualele prejudicii cauzate de comportamentele Eurogrupului ar fi imputate Uniunii. Rezultatul nu este diferit în cazul în care Uniunea poate, după cum am subliniat, să fie chemată să răspundă pentru comportamentele Consiliului și ale Comisiei prin care sunt puse în aplicare deciziile Eurogrupului.

118. Trebuie de asemenea să se ia în considerare participarea Comisiei la reuniunile Eurogrupului.

119. În această privință arătăm mai întâi că, pentru a stabili dacă o încălcare a drepturilor particularilor, care trebuie să rezulte dintr-o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept având ca obiect conferirea de drepturi particularilor⁷⁸, poate sau nu să fie imputată unei instituții a Uniunii în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, este important să se identifice cu precizie comportamentul imputabil acestei instituții care a contribuit în mod esențial la săvârșirea încălcării. Prin urmare, este necesar să se țină seama, în lanțul evenimentelor, de aspectul dacă, în ipoteza în care instituția în discuție ar fi decis să acționeze în mod diferit, acest fapt ar fi evitat ca încălcarea în cauză să se materializeze.

120. În ceea ce privește în mod specific declarațiile Eurogrupului, Curtea a avut deja ocazia să precizeze că astfel de declarații, prin care sunt exprimate rezultatele discuțiilor care au avut loc în cadrul său și acordurile politice la care s-a ajuns în urma acestora, nu sunt expresia unei competențe decizionale a Comisiei⁷⁹ și, așadar, nu pot, ca atare, să fie imputate acestei instituții.

121. Totuși, Curtea a subliniat de asemenea că din articolul 17 alineatul (1) TUE reiese că Comisia „promovează interesul general al Uniunii” și „supraveghează aplicarea dreptului Uniunii”⁸⁰, precum și că aceasta își menține rolul de gardian al tratatelor, așa cum rezultă din dispoziția menționată, inclusiv atunci când acționează în afara cadrului juridic al Uniunii⁸¹.

122. În această privință trebuie să se arate că reuniunile Eurogrupului vizează să permită o cooperare din ce în ce mai strânsă între politicile economice din zona euro. Prin participarea sa la aceste reuniuni, care, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, a devenit obligatorie, Comisia are o contribuție substanțială la discuțiile purtate în cadrul Eurogrupului și la activitățile acestuia. În aceste condiții, trebuie să se considere că, prin participarea sa la reuniunile din cadrul organismului în discuție, Comisia promovează interesul general al Uniunii⁸².

123. În aceste împrejurări, atunci când Comisia participă la reuniunile Eurogrupului, ea nu poate contribui, prin comportamentul său, la o încălcare a normelor Uniunii⁸³.

124. În acest sens, subliniem că, chiar și atunci când acționează în afara cadrului Uniunii, instituțiile acesteia sunt totuși ținute să respecte cu strictețe dreptul Uniunii, iar Carta drepturilor fundamentale rămâne aplicabilă în privința lor⁸⁴.

76 A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauzele conexate Mallis și alții/Comisia și BCE (C-105/15 P-C-109/15 P, EU:C:2016:294, punctul 63).

77 A se vedea articolul 47 TUE și articolul 282 alineatul (3) TFUE.

78 A se vedea Hotărârea Ledra, punctul 65 și jurisprudența constantă citată.

79 A se vedea Hotărârea Mallis, punctul 57.

80 A se vedea Hotărârea Pringle, punctul 163, și Hotărârea Ledra, punctul 57.

81 A se vedea prin analogie Hotărârea Ledra, punctul 59.

82 A se vedea prin analogie Hotărârea Pringle, punctul 164.

83 A se vedea în această privință punctul 69 din Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:290).

84 A se vedea Hotărârea Ledra, punctul 67, și punctele 69 și 85 din Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauzele conexate Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE (C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:290). A se vedea de asemenea punctul 176 din Luarea de poziție a avocatului general Kokott în cauza Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

125. Participarea obligatorie a Comisiei la reuniunile Eurogrupului, în cadrul căruia aceasta își menține rolul de gardian al tratatelor menționat mai sus, așa cum rezultă din articolul 17 alineatul (1) TUE, și atribuțiile pe care le exercită în cadrul acestuia îi permit să asigure compatibilitatea cu dreptul Uniunii și în special cu Carta a desfășurării activităților Eurogrupului⁸⁵.

126. Din considerațiile care precedă rezultă că nu este exclus ca, în împrejurări excepționale, să se poată considera că sunt imputabile Comisiei consecințele prejudiciabile care decurg dintr-o eventuală inacțiune a sa cu privire la obligația de a se asigura că deciziile Eurogrupului sunt în conformitate cu dreptul Uniunii⁸⁶. Astfel, protecției jurisdicționale garantate particularilor i se adaugă un nivel suplimentar de efectivitate.

6. Observații finale

127. Din analiza efectuată reiese, în opinia noastră, că Tribunalul și-a declarat în mod eronat competența în privința unor acțiuni în despăgubire introduse împotriva Eurogrupului în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE. Prin urmare, hotărârile atacate trebuie anulate în măsura în care prin acestea se declară o astfel de competență a Tribunalului.

128. În speță, considerăm că, potrivit articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții, întrucât litigiul este în stare de judecată, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv acest aspect al litigiului. Astfel, din concluziile prezentate la punctele 106 și 107 de mai sus reiese că excepțiile de inadmisibilitate invocate de Consiliu în primă instanță în privința Eurogrupului trebuie admise.

129. În sfârșit, în ceea ce privește cheltuielile de judecată, în cazul în care Curtea acceptă aprecierile noastre, reclamantii în primă instanță cad în pretenții în cauzele C-597/18 P și C-598/18 P și trebuie să suporte cheltuielile de judecată aferente acestor două cauze, iar Republica Finlanda va suporta propriile cheltuieli de judecată⁸⁷.

VI. Concluzie

130. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Anulează Hotărârile Tribunalului Uniunii Europene din 13 iulie 2018, K. Chrysostomides & Co. și alții/Consiliul și alții (T-680/13, EU:T:2018:486) și Bourdouvali și alții/Consiliul și alții (T-786/14, EU:T:2018:487), în măsura în care prin acestea se resping excepțiile de inadmisibilitate invocate de Consiliul Uniunii Europene în privința Eurogrupului.
- 2) Acțiunile formulate în primă instanță de K. Chrysostomides & Co. și alții și de Bourdouvali și alții sunt inadmisibile în măsura în care sunt îndreptate împotriva Eurogrupului.
- 3) Obligă K. Chrysostomides & Co. și alții și Bourdouvali și alții la plata cheltuielilor de judecată aferente recursurilor în cauzele C-597/18 P și C-598/18 P.
- 4) Republica Finlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.

⁸⁵ A se vedea prin analogie Hotărârea Pringle, punctul 164. În această privință trebuie totuși să se arate că, spre deosebire de Tratatul MES, care, la articolul 13 alineatele (3) și (4) atribuie competențe specifice și, așadar, o competență sau o obligație de a bloca întregul proces de adoptare a comportamentului eventual prejudiciabil [a se vedea punctele 58 și 59 din Hotărârea Ledra și punctul 82 din Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauzele conexate Mallis și alții/Comisia și BCE (C-105/15 P-C-109/15 P, EU:C:2016:294)], Comisia nu are competențe analoge în cadrul Eurogrupului.

⁸⁶ A se vedea prin analogie punctul 64 din Hotărârea Ledra.

⁸⁷ Potrivit articolului 184 alineatul (2), articolului 138 alineatul (1) și articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții; ultimele două articole sunt aplicabile procedurilor de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din regulamentul menționat.