



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

14 iulie 2022 *

„Acțiune în anulare – Drept instituțional – Organe, oficii și agenții ale Uniunii Europene – Autoritatea Europeană a Muncii (ELA) – Competență în materie de stabilire a sediului – Articolul 341 TFUE – Domeniul de aplicare – Decizie adoptată de reprezentanții guvernelor statelor membre în marja unei reuniuni a Consiliului – Competența Curții în temeiul articolului 263 TFUE – Autorul și natura juridică a actului – Lipsa unor efecte obligatorii în ordinea juridică a Uniunii”

În cauza C-743/19,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 9 octombrie 2019,

Parlamentul European, reprezentat de I. Anagnostopoulou, C. Biz și L. Visaggio, în calitate de agenți,

reclamant,

împotriva

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de M. Bauer, J. Bauerschmidt și E. Rebasti, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Regatul Belgiei, reprezentat de J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet și L. Van den Broeck, în calitate de agenți;

Republica Cehă, reprezentată de L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek și J. Vlácil, în calitate de agenți;

Regatul Danemarcei, reprezentat de M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindegren și M. Søndahl Wolff, în calitate de agenți;

Irlanda, reprezentată de M. Browne, G. Hodge, A. Joyce și J. Quaney, în calitate de agenți, asistați de D. Fennelly, BL;

* Limba de procedură: italiana.

Republica Elenă, reprezentată de K. Boskovits și E.-M. Mamouna, în calitate de agenți;

Regatul Spaniei, reprezentat de S. Centeno Huerta și A. Gavela Llopis, în calitate de agenți;

Republica Franceză, reprezentată de A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc și T. Stehelin, în calitate de agenți;

Marele Ducat al Luxemburgului, reprezentat de A. Germeaux, C. Schiltz și T. Uri, în calitate de agenți;

Ungaria, reprezentată de M. Z. Fehér și K. Szíjjártó, în calitate de agenți;

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld și J. Langer, în calitate de agenți;

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna, în calitate de agent;

Republica Slovacă, reprezentată de E. V. Drugda și B. Ricziová, în calitate de agenți;

Republica Finlanda, reprezentată de M. Pere, în calitate de agent,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Arabadjiev, doamna K. Jürimäe, domnii C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen și J. Passer, președinți de cameră, și domnii J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, A. Kumin și N. Wahl (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 iunie 2021,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 octombrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Parlamentul European solicită anularea Deciziei (UE) 2019/1199 adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre din 13 iunie 2019 privind stabilirea sediului Autorității Europene a Muncii (JO 2019, L 189, p. 68, denumită în continuare „decizia atacată”).

Cadrul juridic

- 2 La 12 decembrie 1992, reprezentanții guvernelor statelor membre au adoptat de comun acord, în temeiul articolului 216 din Tratatul CEE, al articolului 77 din Tratatul CECO și al articolului 189 din Tratatul CEEA, Decizia privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organisme și servicii ale Comunităților Europene (JO 1992, C 341, p. 1, denumită în continuare „Decizia de la Edinburgh”).
- 3 Articolul 1 din Decizia de la Edinburgh a stabilit sediile Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene, Comisiei Europene, Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comitetului Economic și Social European, Curții de Conturi Europene și Băncii Europene de Investiții.
- 4 Potrivit articolului 2 din această decizie:
„Sediul altor organisme și servicii înființate sau care urmează să fie înființate va fi decis de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre cu ocazia unui Consiliu European viitor, ținând seama de avantajele dispozițiilor mai sus-menționate pentru statele membre în cauză și acordând, în mod corespunzător, prioritate statelor membre care, în prezent, nu găzduiesc sediul unei instituții a Comunităților.”
- 5 Articolul 341 TFUE prevede că „sediul [l] instituțiilor Uniunii se stabilește de comun acord de către guvernele statelor membre”.
- 6 Potrivit Protocolului nr. 6 privind stabilirea sediilor unor instituții și ale anumitor organe, oficii, agenții și servicii ale Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul nr. 6”), anexat la Tratatul UE, FUE și CEEA:

„Reprezentanții guvernelor statelor membre,

Având în vedere articolul 341 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și articolul 189 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice,

Reamintind și confirmând decizia adoptată la 8 aprilie 1965 și fără a aduce atingere deciziilor privind sediul instituțiilor, organelor, oficiilor, agențiilor și serviciilor viitoare,

Au convenit cu privire la următoarele dispoziții [...]:

Articol unic

- (a) Parlamentul European are sediul la Strasbourg [...].
- (b) Consiliul are sediul la Bruxelles. [...]
- (c) Comisia are sediul la Bruxelles. [...]
- (d) Curtea de Justiție a Uniunii Europene are sediul la Luxemburg.
- (e) Curtea de Conturi are sediul la Luxemburg.
- (f) Comitetul Economic și Social are sediul la Bruxelles.

- (g) Comitetul Regiunilor are sediul la Bruxelles.
- (h) Banca Europeană de Investiții are sediul la Luxemburg.
- (i) Banca Centrală Europeană are sediul la Frankfurt.
- (j) Oficiul European de Poliție (Europol) are sediul la Haga.”

Istoricul litigiului

Regulamentul (UE) 2019/1149

- 7 La 13 martie 2018, Comisia a adoptat Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Autorității europene a Muncii [COM(2018) 131 final]. Articolul 4 din această propunere avea următorul cuprins: „Sediul Autorității se situează la/în [x]”.
- 8 În urma unor negocieri interinstituționale care s-au desfășurat în cursul lunilor ianuarie și februarie 2019, reprezentanții Parlamentului și ai Consiliului au constatat că nu dispuneau de elementele necesare pentru a stabili sediul Autorității Europene a Muncii (ELA) și au convenit să amâne această alegere la o dată ulterioară. S-a decis astfel, pe de o parte, să se elimine articolul 4 din propunerea de regulament menționată la punctul anterior și, pe de altă parte, să se indice motivele acestei poziții într-o declarație comună la care se alătura Comisia și care urma să fie anexată la regulament odată ce acesta va fi fost adoptat.
- 9 La 20 iunie 2019 a fost adoptat Regulamentul (UE) 2019/1149 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei Autorități Europene a Muncii, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004, a Regulamentului (UE) nr. 492/2011 și a Regulamentului (UE) 2016/589 și de abrogare a Deciziei (UE) 2016/344 (JO 2019, L 186, p. 21). Regulamentul menționat, publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 11 iulie 2019, nu conținea nicio dispoziție referitoare la stabilirea sediului ELA.
- 10 Potrivit Declarației comune a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei (JO 2019, L 188, p. 131), adoptată concomitent cu Regulamentul 2019/1149 și publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 12 iulie 2019:

„Parlamentul European, Consiliul și Comisia observă că procesul de stabilire a sediului [ELA] nu era încheiat la momentul adoptării regulamentului său de instituire.

Reamintind angajamentul privind o cooperare sinceră și transparentă și reamintind prevederile tratatelor, cele trei instituții recunosc valoarea schimbului de informații începând cu etapele inițiale ale procesului de alegere a sediului [ELA].

Un astfel de schimb timpuriu de informații le-ar permite celor trei instituții să își exercite mai ușor drepturile, în conformitate cu tratatele, prin procedurile aferente.

Parlamentul European și Consiliul iau notă de intenția Comisiei de a lua toate măsurile corespunzătoare pentru ca regulamentul de instituire să prevadă o dispoziție privind stabilirea sediului [ELA] și să se asigure că aceasta funcționează în mod autonom, în concordanță cu regulamentul respectiv.”

Decizia atacată

- 11 La 13 martie 2019, în marja unei reuniuni a Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper), reprezentanții guvernelor statelor membre au aprobat de comun acord procedura și criteriile pentru a decide cu privire la sediul ELA.
- 12 Normele de selecție reținute precizau că decizia de stabilire a sediului ELA se va întemeia pe criterii similare celor enunțate în abordarea comună care figurează în anexa la Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 19 iulie 2012 privind agențiile descentralizate (denumită în continuare „Declarația comună din 2012”). Aceste criterii se refereau, în primul rând, la echilibrul geografic, în al doilea rând, la data la care agenția respectivă putea fi înființată la locul respectiv după intrarea în vigoare a actului său de instituire, în al treilea rând, la accesibilitatea amplasamentului, în al patrulea rând, la existența unor structuri educaționale adecvate pentru copiii personalului agenției și, în al cincilea rând, la accesul corespunzător la piața forței de muncă, la securitate socială și la asistență medicală atât pentru copii, cât și pentru soți/soții.
- 13 Normele privind procedura de selecție prevedeau de asemenea că orice ofertă privind găzduirea unei astfel de entități va trebui să fie adresată secretarului general al Consiliului, împreună cu o copie către secretarul general al Comisiei, și că aceasta va fi publicată pe site-ul internet al Consiliului; că Comisia va pregăti o evaluare generală a tuturor ofertelor și va descrie modul în care fiecare ofertă îndeplinește criteriile reținute; că Secretariatul General al Consiliului va distribui ulterior această evaluare statelor membre și o va pune la dispoziția publicului și că o discuție politică între reprezentanții guvernelor statelor membre va avea loc ulterior în marja unei reuniuni a Coreper. Aceleași reguli precizau că procedura de vot va avea loc ulterior în marja unui Consiliu „Ocuparea Forței de Muncă, Politică Socială, Sănătate și Consumatori” (EPSCO) la Luxemburg; că aceasta va consta în tururi de scrutin succesive fără tragere la sorți, până când o ofertă primește majoritatea voturilor, și că decizia finală, care va ține seama de rezultatul procedurii de vot, va fi adoptată de comun acord între reprezentanții guvernelor statelor membre în cadrul aceleiași sesiuni.
- 14 La 5 iunie 2019, pe baza evaluării efectuate de Comisie cu privire la cele patru oferte care au fost prezentate, și anume Sofia (Bulgaria), Nicosia (Cipru), Riga (Letonia) și Bratislava (Slovacia), reprezentanții guvernelor statelor membre au avut un schimb de opinii cu privire la aceste oferte în marja unei reuniuni a Coreper.
- 15 La 13 iunie 2019, în marja unei reuniuni a Consiliului și în urma unui vot prin care se urmărea departajarea celor patru state membre care au propus să găzduiască ELA, reprezentanții guvernelor statelor membre au adoptat decizia atacată, care a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 15 iulie 2019.
- 16 Articolul 1 din această decizie este formulat după cum urmează:
„Sediul [ELA] se stabilește la Bratislava.”

Concluziile părților

- 17 Parlamentul solicită Curții:
 - anularea deciziei atacate și

- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 18 Consiliul solicită Curții:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau ca nefondată;
 - obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată și
 - în ipoteza în care acțiunea ar fi admisă, menținerea efectelor deciziei atacate pe perioada necesară stabilirii noului sediu al ELA.

Procedura în fața Curții

- 19 Prin decizia președintelui Curții din 7 ianuarie 2020 a fost admisă intervenția Republicii Slovace în susținerea concluziilor Consiliului.
- 20 Prin decizia președintelui Curții din 3 februarie 2020 au fost admise intervențiile Republicii Elene, Regatului Spaniei și Regatului Țărilor de Jos în susținerea concluziilor Consiliului.
- 21 Prin decizia președintelui Curții din 4 februarie 2020 au fost admise intervențiile Regatului Belgiei, Republicii Cehe, Regatului Danemarcei, Irlandei, Republicii Franceze, Marelui Ducat al Luxemburgului, Ungariei, Republicii Polone și Republicii Finlanda în susținerea concluziilor Consiliului.
- 22 La 20 noiembrie 2020, Parlamentul European a solicitat Curții, în temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, să se întrunească în Marea Cameră în prezenta cauză.

Cu privire la competența Curții

Argumentația părților

- 23 Consiliul, căruia i se alătură toate guvernele statelor membre interveniente, susține că acțiunea Parlamentului European este vădit inadmisibilă.
- 24 Mai întâi, decizia atacată nu ar fi imputabilă Consiliului, ci statelor membre. Or, astfel cum confirmă jurisprudența, acestea din urmă nu ar avea calitate procesuală pasivă. În continuare, această decizie ar fi fost adoptată în temeiul articolului 341 TFUE, care ar fi aplicabil nu numai în cazul stabilirii sediului instituțiilor Uniunii enumerate la articolul 13 TUE, ci și în cazul stabilirii sediului organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, așa încât decizia menționată nu ar face obiectul controlului Curții în temeiul articolului 263 TFUE. În sfârșit, Consiliul arată că adoptarea aceleiași decizii de către statele membre nu împiedică în niciun fel un control jurisdicțional eficace. În orice caz, necesitatea de a asigura un asemenea control nu poate, în opinia sa, să determine crearea altor căi de atac decât cele prevăzute de tratate.
- 25 Potrivit Parlamentului, caracterul atacabil, în sensul articolului 263 TFUE, al deciziei menționate și, prin urmare, admisibilitatea acțiunii sunt dovedite.

- 26 În opinia Parlamentului, această decizie este în mod evident un act obligatoriu din punct de vedere juridic al Uniunii. Ar trebui mai întâi să se facă referire la denumirea formală de „decizie”, care desemnează, în temeiul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE, un act obligatoriu în toate elementele sale. În continuare, decizia menționată ar fi un act care a fost adoptat în temeiul articolului 341 TFUE, cu alte cuvinte, în temeiul unei dispoziții a tratatelor care prevede adoptarea unor acte obligatorii și care urmărește să determine locul în care trebuie stabilit sediul agențiilor Uniunii. În sfârșit, aceeași decizie ar fi fost publicată în seria L a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, care este rezervată actelor normative.
- 27 În ceea ce privește autorul efectiv al deciziei atacate, Parlamentul consideră că, în pofida trimerii făcute în titlul acesteia la „acordul comun al reprezentanților guvernelor statelor membre”, ar fi vorba despre Consiliu.
- 28 În susținerea acestei poziții, Parlamentul arată, în primul rând, că documentele referitoare la procedura de selecție și la proiectul care stă la baza deciziei atacate poartă antetul „Consiliul[ui] Uniunii Europene”, ceea ce lasă să se înțeleagă că acesta din urmă și-a asumat calitatea de autor al actului. În al doilea rând, procesul care a precedat adoptarea acestei decizii s-ar fi întemeiat pe structurile administrative, precum și pe organismele pregătitoare ale Consiliului, în special pe Coreper, care este menționat la articolul 240 alineatul (1) TFUE. În al treilea rând, implicarea unui ministru român în acest proces decizional ar demonstra că președinția Consiliului prevăzută la articolul 16 alineatul (9) TUE a acționat în această calitate în speță. În al patrulea rând, din moment ce articolul 297 alineatul (2) primul paragraf TFUE prevede că anumite acte fără caracter legislativ trebuie semnate de președintele instituției care le-a adoptat, faptul că ministrul român a semnat decizia atacată ar stabili că acesta a acționat în cadrul atribuțiilor sale de președinte în exercițiu al Consiliului.
- 29 În această privință, Parlamentul amintește că, potrivit jurisprudenței, nu este suficient ca un act să fie calificat drept decizie a statelor membre pentru a fi sustras controlului de legalitate al Curții. Ar fi de asemenea necesar să se stabilească faptul că actul în cauză, având în vedere conținutul său și ansamblul împrejurărilor în care a fost adoptat, nu constituie în realitate o decizie a Consiliului (Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul/Consiliul și Comisia, C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 14). Or, această constatare nu ar putea fi făcută fără a examina conținutul actului și efectele sale juridice. Aceasta ar fi situația cu atât mai mult cu cât decizia atacată încalcă în speță competența conferită legiuitorului Uniunii prin articolele 46 și 48 TFUE.
- 30 În subsidiar, chiar dacă ar trebui să se considere că decizia atacată emană de la state membre, iar nu de la Consiliu, prezenta acțiune ar rămâne admisibilă. Astfel, ar fi vorba tot despre un act al Uniunii destinat să producă efecte juridice față de terți în două domenii care țin de competența Uniunii, și anume libera circulație a lucrătorilor și coordonarea sistemelor de securitate socială ale statelor membre. Prin urmare, ar fi evident că stabilirea locului sediului ELA prin decizia atacată afectează în mod direct o materie deja reglementată de legiuitorul Uniunii prin înființarea acestei autorități și contribuie la crearea unei situații juridice opozabile terților.
- 31 Parlamentul subliniază că constatarea caracterului atacabil al deciziei menționate în temeiul articolului 263 TFUE ar echivala cu a sustrage oricărui control jurisdicțional un act al Uniunii cu caracter obligatoriu adoptat în temeiul unei dispoziții din tratate. Într-adevăr, nu ar exista nicio altă cale de atac care să permită să se verifice dacă competența asumată de statele membre în temeiul articolului 341 TFUE există în mod real pentru stabilirea sediului unor oficii și agenții ale

Uniunii, precum ELA, sau dacă, așa cum susține Parlamentul, statele membre au încălcat, recurgând la articolul 341 TFUE, competența conferită legiuitorului Uniunii prin articolele 46 și 48 TFUE.

- 32 Parlamentul consideră că, deși actele statelor membre nu figurează printre cele enumerate la articolul 263 primul paragraf TFUE, Curtea trebuie să se declare competentă să verifice respectarea competențelor atribuite instituțiilor prin tratate, în sensul articolului 13 alineatul (2) TUE. Faptul de a sustrage decizia atacată controlului Curții pentru motivul că este vorba despre un act al statelor membre ar echivala cu privarea acestora de posibilitatea de a verifica dacă au fost respectate competențele legiuitorului Uniunii și, dacă este cazul, de a pune capăt, prin anularea acestei decizii, încălcării competențelor menționate.
- 33 O asemenea soluție ar fi de altfel în contradicție cu principiile statului de drept, potrivit cărora nici statele membre, nici instituțiile Uniunii nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu tratatele (Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul*, 294/83, EU:C:1986:166, punctul 23). În această privință, Parlamentul apreciază că aceste principii constituie temeiul competenței generale pe care articolul 19 TUE o conferă Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor (Hotărârea din 24 iunie 2014, *Parlamentul/Consiliul*, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 70).
- 34 În replica sa, Parlamentul arată că jurisprudența invocată de Consiliu se referă la acte adoptate de statele membre în afara cadrului definit de tratate. Or, potrivit Parlamentului, decizia atacată ar fi un act juridic al Uniunii, adoptat pe baza unei competențe conferite prin tratate, și anume cea care decurge din articolul 341 TFUE. Astfel, principala problemă juridică ridicată de prezenta acțiune ar privi tocmai aspectul dacă această competență poate fi exercitată pentru stabilirea sediului ELA.

Aprecierea Curții

- 35 Uniunea Europeană este o Uniune de drept dotată de Tratatul FUE cu un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să încredințeze Curții controlul legalității actelor adoptate de instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul*, 294/83, EU:C:1986:166, punctul 23, 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 281, precum și Hotărârea din 3 iunie 2021, *Ungaria/Parlamentul*, C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 36 Referitor la acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE, aceasta este deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 martie 1971, *Comisia/Consiliul*, 22/70, EU:C:1971:32, punctul 42, precum și Hotărârea din 3 iunie 2021, *Ungaria/Parlamentul*, C-650/18, EU:C:2021:426, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 37 În aceste condiții, în cadrul acțiunii în anulare prevăzute la articolul 263 TFUE, instanța Uniunii nu este competentă decât să controleze legalitatea actelor imputabile instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. Rezultă de aici printre altele că actele adoptate de reprezentanții guvernelor statelor membre, care acționează nu în calitate de membri ai Consiliului sau ai Consiliului European, ci în calitate de reprezentanți ai guvernelor acestora și care exercită astfel în mod colectiv competențele statelor membre, nu sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanța 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 12, precum și Ordonanța din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punctul 46).

- 38 Nu este însă suficient ca decizia care face obiectul unei acțiuni să fie prezentată formal ca fiind o decizie a statelor membre pentru ca acest act să nu facă obiectul controlului de legalitate instituit la articolul 263 TFUE. Mai trebuie și ca actul menționat, având în vedere conținutul său și toate împrejurările în care a fost adoptat, să nu constituie în realitate o decizie a Consiliului (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).
- 39 În speță, decizia atacată trebuie analizată în lumina cadrului juridic aplicabil stabilirii sediului organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. Or, în această privință, părțile sunt în dezacord cu privire la aspectul dacă articolul 341 TFUE, potrivit căruia sediul „instituțiilor” se stabilește „de comun acord de către guvernele statelor membre”, poate fi invocat în mod valabil ca temei al deciziilor privind stabilirea sediului acestor organe, oficii și agenții.
- 40 Astfel, pe de o parte, Consiliul și statele membre care intervin în susținerea concluziilor sale arată că acest articol trebuie interpretat în sens larg, ca vizând prin extensie organele, oficiile și agențiile menționate, așa încât competența referitoare la stabilirea sediului unui asemenea organ, oficiu sau agenție revine exclusiv reprezentanților guvernelor statelor membre, care hotărăsc de comun acord. De aici ar rezulta că decizia atacată, în calitate de act care emană de la statele membre, iar nu de la Consiliu, este sustrasă controlului de legalitate al Curții în temeiul articolului 263 TFUE.
- 41 Pe de altă parte, Parlamentul consideră că decizia de stabilire a sediului unei agenții a Uniunii nu intră în domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, ci intră în competențele legiuitorului Uniunii. Acesta deduce de aici că decizia atacată este în mod necesar imputabilă Consiliului și nu poate, în consecință, să fie sustrasă controlului de legalitate exercitat de Curte. În orice caz, chiar și în ipoteza în care ar trebui să se considere că această decizie poate fi atribuită statelor membre, prezenta acțiune ar trebui declarată admisibilă în măsura în care este îndreptată împotriva „autorului efectiv” al acestei decizii.
- 42 Prin urmare, este necesar, într-o primă etapă, să se determine dacă decizia privind desemnarea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii trebuie adoptată de statele membre, în temeiul regulii consacrate la articolul 341 TFUE, sau dacă aceasta trebuie adoptată de legiuitorul Uniunii conform temeiului juridic material aplicabil domeniului în care trebuie să intervină organul, oficiul sau agenția în cauză.

Cu privire la competența în materie de stabilire a locului sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii

- 43 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, la interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acesteia și de obiectivele pe care le urmărește, ci și de contextul său. Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea să ofere elemente importante pentru interpretarea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții, C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 44 Așadar, trebuie să se examineze, pe baza acestor metode de interpretare, dacă articolul 341 TFUE se aplică deciziilor privind stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii.

- 45 În primul rând, în ceea ce privește termenii articolului 341 TFUE, aceștia se referă numai la „instituțiile Uniunii”. Or, conform articolului 13 alineatul (1) TUE, noțiunea de „instituții” face trimitere la o listă precisă de entități, care nu includ organele și oficiile și nici agențiile Uniunii.
- 46 În al doilea rând, în ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 341 TFUE, este necesar să se sublinieze, mai întâi, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 94 din concluzii, că o serie de dispoziții ale tratatelor au fost modificate prin Tratatul de la Lisabona pentru a include în acestea o trimitere expresă la „organele, [la] oficiile și [la] agențiile Uniunii”, ceea ce a avut drept consecință efectuarea în mod explicit a unei distincții între, pe de o parte, instituțiile Uniunii vizate în mod expres la articolul 13 alineatul (1) TUE și, pe de altă parte, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Astfel, în timp ce anumite dispoziții ale Tratatului FUE vizează numai instituțiile Uniunii, alte dispoziții ale sale, precum articolele 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 și 325, se referă, în sens mai larg, la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Aceasta este în special situația, în ceea ce privește competența Curții, a articolelor 263, 265 și 267 TFUE.
- 47 Or, trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 341 TFUE, care nu vizează decât „instituțiile”, corespunde celui al dispozițiilor care au precedat acest articol, și anume articolul 216 din Tratatul CEE (devenit articolul 216 din Tratatul CE, el însuși devenit articolul 289 CE).
- 48 Împrejurarea, invocată de Consiliu, că dispozițiile părții a șaptea din Tratatul FUE, din care face parte articolul 341 TFUE, intitulată „Dispoziții generale și finale”, menționează „instituțiile” nu poate fi, așadar, interpretată, chiar dacă, după cum rezultă din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, Tratatul UE realizează o distincție netă între instituțiile Uniunii, pe de o parte, și organele, oficiile și agențiile acesteia, pe de altă parte, ca o manifestare a intenției autorilor tratatelor de a conferi noțiunii de „instituții” o înțelegere extensivă, în sensul că ar include nu numai entitățile enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și organele, oficiile și agențiile Uniunii instituite prin tratate sau în temeiul acestora și destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât Tratatul UE și Tratatul FUE constituie o bază constituțională unitară pentru Uniune în temeiul articolului 1 al treilea paragraf TUE și al articolului 1 alineatul (2) TFUE, astfel încât definiția noțiunii de „instituții” care figurează la articolul 13 alineatul (1) TUE și distincția dintre aceste instituții, pe de o parte, și organele, oficiile și agențiile Uniunii, pe de altă parte, trebuie să fie valabile în mod transversal și uniform în cele două tratate.
- 49 Nu poate fi determinantă nici interpretarea largă dată de Curte noțiunii de „instituții”, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, care prevede că, „[î]n materie de răspundere extracontractuală, 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”.
- 50 Astfel, deși Curtea a statuat că noțiunea de „instituții” în sensul acestei din urmă dispoziții include nu numai instituțiile Uniunii enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și toate organele, oficiile și agențiile Uniunii instituite de tratate sau în temeiul acestora și destinate să contribuie la realizarea obiectivelor Uniunii (Hotărârea din 16 decembrie 2020, Consiliul și alții/K. Chrysostomides & Co. și alții, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punctul 80 și jurisprudența citată), pentru a elabora această jurisprudență, ea s-a întemeiat în mod explicit pe împrejurarea, pe de o parte, că organele, oficiile sau agențiile Uniunii instituite prin tratate sau în temeiul acestora sunt destinate să contribuie la realizarea

obiectivelor Uniunii și, pe de altă parte, că ar fi contrar intenției autorilor tratatelor ca, atunci când acționează prin intermediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții, Uniunea să poată eluda consecințele dispozițiilor tratatelor care reglementează răspunderea extracontractuală a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 1992, SGEEM și Etroy/BEI, C-370/89, EU:C:1992:482, punctele 13-16).

- 51 Așadar, interpretarea largă dată de Curte noțiunii de „instituții”, în scopul aplicării articolului 340 al doilea paragraf TFUE, răspunde nevoii, justificată de principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre vizate în mod expres de această dispoziție, de a evita ca Uniunea să se sustragă de la aplicarea regimului răspunderii extracontractuale care intră sub incidența articolului 268 TFUE coroborat cu articolul 340 al doilea paragraf TFUE și controlului jurisdicțional al Curții care decurge din acesta atunci când acționează prin intermediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii distincte de instituțiile enumerate la articolul 13 alineatul (1) TUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 decembrie 1992, SGEEM și Etroy/BEI, C-370/89, EU:C:1992:482, punctele 14 și 16). Acest lucru trebuie să fie valabil cu atât mai mult cu cât, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 100 din concluzii, noțiunea de „agenți” prevăzută la articolul 340 al doilea paragraf TFUE înglobează din punct de vedere funcțional ansamblul personalului care lucrează pentru Uniune, fie în instituții, fie în organele, oficiile sau agențiile acesteia din urmă.
- 52 În consecință, interpretarea dată noțiunii de „instituții” în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, care reglementează întinderea răspunderii extracontractuale a Uniunii, nu poate fi invocată în mod util pentru a defini prin analogie domeniul de aplicare al articolului 341 TFUE, referitor la întinderea competențelor rezervate statelor membre în temeiul tratatelor.
- 53 Consiliul nu poate invoca în mod util nici noțiunea de „instituții” care figurează la articolul 342 TFUE, potrivit căruia „[r]egimul lingvistic al instituțiilor Uniunii se stabilește, fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute de Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, de către Consiliu, hotărând în unanimitate prin regulamente”. Într-adevăr, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 98 din concluzii, noțiunea de „instituții” în sensul acestui din urmă articol nu trebuie în mod necesar interpretată în sensul că include organele, oficiile și agențiile Uniunii, în măsura în care regimul lingvistic al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate fi diferit de cel în vigoare în instituțiile acesteia.
- 54 În ceea ce privește Protocolul nr. 6, cu toate că, așa cum arată Consiliul, acesta stabilește nu numai sediul instituțiilor Uniunii, ci și cel al anumitor organe, oficii și agenții ale Uniunii, printre care Europol, și face referire la articolul 341 TFUE, el nu prevede totuși că sediile organelor, ale oficiilor și ale agențiilor Uniunii trebuie determinate în mod colectiv de statele membre în temeiul principiului enunțat în acest articol. În această privință trebuie să se observe că aceste organe, oficii și agenții ale Uniunii au drept caracteristică comună faptul că au fost create de statele membre, în timp ce situația este diferită în cazul unei agenții a Uniunii precum ELA, care a fost creată, pe baza tratatelor fondatoare, de legiuitorul Uniunii. Astfel, nu se poate deduce din acest protocol o voință a statelor membre de a aplica, direct sau prin analogie, principiul enunțat în acest articol în ceea ce privește stabilirea sediului tuturor organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

- 55 După cum a arătat domnul avocat general la punctul 112 din concluzii, adoptarea unui protocol specific dovedește, dimpotrivă, că statele membre au considerat că decizia colectivă a acestora cu privire la stabilirea sediului anumitor organe, oficii și agenții ale Uniunii enumerate limitativ trebuie să fie înscrisă în mod specific în dreptul primar pentru a produce efecte juridice în dreptul Uniunii.
- 56 În ceea ce privește trimiterea explicită efectuată în Protocolul nr. 6 la articolul 341 TFUE, aceasta se explică prin faptul că acest protocol vizează în primul rând instituțiile menționate la articolul 13 alineatul (1) TUE.
- 57 În plus, este adevărat, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 2 din Decizia de la Edinburgh, că reprezentanții guvernelor statelor membre și-au exprimat dorința de a-și rezerva deciziile privind sediile organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii în același mod în care sunt abilitați expres și clar de articolul 341 TFUE să stabilească sediul instituțiilor Uniunii. De altfel, cu ocazia conferinței interguvernamentale care a condus la adoptarea Tratatului de la Amsterdam, textul Deciziei de la Edinburgh a fost preluat ca protocol anexat la Tratatul UE, CE, CECO și CEEA, devenit în prezent Protocolul nr. 6 anexat la Tratatul UE, FUE și CEEA.
- 58 Cu toate acestea, pe de o parte, articolul unic al acestui din urmă protocol nu stabilește, în termeni comparabili cu cei ai articolului 1 din Decizia de la Edinburgh, decât sediul instituțiilor și al organelor, al oficiilor sau al agențiilor Uniunii create de statele membre. Pe de altă parte, deși Curtea a recunoscut o valoare juridică obligatorie acestei decizii în Hotărârea din 1 octombrie 1997, Franța/Parlamentul (C-345/95, EU:C:1997:450), la care s-a referit în alte hotărâri ulterioare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2012, Franța/Parlamentul, C-237/11 și C-238/11, EU:C:2012:796, punctele 36-42, și Hotărârea din 2 octombrie 2018, Franța/Parlamentul (Exercitarea competenței bugetare), C-73/17, EU:C:2018:787, punctul 33], articolul 2 din decizia menționată nu poate conduce la reținerea unei interpretări a articolului 341 TFUE care să fie contrară textului său clar.
- 59 Consiliul invocă de asemenea, ca element de context, practica instituțională anterioară referitoare la stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii și susține că această practică beneficiază de o „recunoaștere instituțională” prin Declarația comună din 2012 și prin abordarea comună anexată la aceasta.
- 60 Din informațiile care au fost aduse la cunoștința Curții în cadrul prezentelor cauze reiese însă că practica invocată este departe de a fi generalizată. Astfel, procedurile urmate în vederea desemnării sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii fie au fost desfășurate numai de statele membre, fie au implicat, în proporții diferite și pe diverse temeuri, instituțiile Uniunii având sau nu calitatea de actori ai procedurii legislative.
- 61 Presupunând totuși că este posibil, așa cum susține Consiliul, să se identifice o practică anterioară stabilită și coerentă în temeiul căreia sediile organelor, ale oficiilor și ale agențiilor Uniunii ar fi fost decise sistematic pe baza unei alegeri politice operate numai de reprezentanții guvernelor statelor membre, interpretarea articolului 341 TFUE pe care Consiliul o preconizează pe baza acestei practici nu poate beneficia de vreo „recunoaștere instituțională” prin Declarația comună din 2012 și prin abordarea comună anexată la aceasta. Astfel, această declarație nu are, după cum subliniază al cincilea paragraf al său, niciun caracter obligatoriu din punct de vedere juridic și nu conține, în definitiv, nicio recunoaștere a vreunei rezerve de competență a statelor membre în ceea ce privește stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii.

- 62 În orice caz, o asemenea practică, ce ar fi contrară normelor Tratatului FUE și în special articolului 341 TFUE întrucât extinde, în pofida textului său clar, domeniul de aplicare al acestui articol la stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii, nu poate crea un precedent obligatoriu pentru instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul/Consiliul, C-133/06, EU:C:2008:257, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 63 În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește obiectivul articolului 341 TFUE, acesta constă în prezervarea competențelor decizionale ale statelor membre în stabilirea exclusiv a sediului instituțiilor Uniunii. Contrar poziției susținute de Consiliu în ședință, o interpretare a acestui articol în sensul că nu se aplică organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii nu poate avea ca efect privarea acestuia de orice efect util, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 138 din concluzii. Deși este adevărat că sediul instituțiilor Uniunii este deja stabilit de dreptul primar, în speță de Protocolul nr. 6, articolul 341 TFUE păstrează totuși o relevanță pentru orice eventuală decizie viitoare de modificare a sediului unei instituții existente sau de stabilire a sediului unei noi instituții.
- 64 Trebuie amintit în acest context că, spre deosebire de instituțiile Uniunii, ale căror creare și funcții sunt, datorită importanței lor constituționale, prevăzute chiar de tratate, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum ELA, al căror obiect este dedicat realizării obiectivelor unei anumite politici a Uniunii, nu sunt, ca regulă generală, create de tratate. În aceste condiții, crearea lor, în lipsa unei prevederi din dreptul primar, trebuie să rezulte dintr-un act de drept derivat adoptat în temeiul dispozițiilor materiale de punere în aplicare a politicii Uniunii în care intervine organul, oficiul sau agenția în cauză și în conformitate cu procedurile prevăzute de aceste dispoziții.
- 65 În lipsa altor precizări în această privință în tratate, revine tot legiuitorului Uniunii, în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, prerogativa de a stabili sediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii pe care el însuși l-a instituit printr-un act de drept derivat adoptat în temeiul acestor dispoziții, asemenea competenței pe care o deține, în temeiul dispozițiilor menționate, pentru definirea competențelor, a organizării și a modului de funcționare ale acestui organ, ale acestui oficiu sau ale acestei agenții.
- 66 Decizia privind stabilirea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii este deci, contrar celor susținute de Consiliu, inerentă deciziei privind crearea sa.
- 67 Desigur, stabilirea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate ține seama de considerații de ordin politic precum necesitatea ca la amplasarea organelor, a oficiilor sau a agențiilor Uniunii să se garanteze un anumit echilibru geografic sau să se favorizeze statele membre care nu găzduiesc încă sediul unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii.
- 68 Caracterul politic al deciziei prin care se stabilește locul sediului unui asemenea organ, oficiu sau agenție a Uniunii nu este însă de natură să justifice în sine excluderea acestei decizii din competența legiuitorului Uniunii, care este, în realitate, pus în mod regulat în situația de a face alegeri politice în exercitarea competențelor Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2016, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-113/14, EU:C:2016:635, punctul 55).
- 69 De altfel, o asemenea decizie trebuie în principal să permită garantarea îndeplinirii misiunilor încredințate organului, oficiului sau agenției Uniunii în cauză în vederea realizării obiectivelor unei anumite politici.

- 70 Nu poate fi admisă nici teza potrivit căreia faptul de a lega stabilirea sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii de temeiul material al creării sale poate conduce, în funcție de temeiul juridic pertinent, la supunerea acestei stabiliri unui vot cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, iar nu unei decizii adoptate de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre, făcând în același timp din această stabilire un element de compromis în cadrul dezbaterii legislative.
- 71 Astfel, după cum s-a amintit la punctul 68 din prezenta hotărâre, faptul că decizia de stabilire a locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii poate avea o dimensiune politică importantă, întrucât trebuie să răspundă printre altele unor considerații referitoare la echilibrul geografic, nu împiedică posibilitatea ca decizia menționată să fie luată de legiuitorul Uniunii în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, această dimensiune politică putând constitui în această privință un element de care legiuitorul Uniunii poate ține seama în exercitarea puterii sale de apreciere. Pe de altă parte, trebuie subliniat că, întrucât procesul legislativ al Uniunii este ghidat, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 1 al doilea paragraf și ale articolului 10 alineatul (3) TUE, de principiul transparenței față de cetățeni, recurgerea la acest proces este de natură să consolideze baza democratică a unei decizii privind desemnarea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii, precum ELA.
- 72 În plus, și mai important, împrejurarea că o decizie precum cea privind stabilirea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii prezintă o sensibilitate politică nu poate conduce la modificarea competențelor conferite de tratate instituțiilor Uniunii și nici la sustragerea exercitării acestor competențe de la procedurile legislative prevăzute de tratate. Determinarea domeniului de aplicare al unei dispoziții a tratatelor ce reglementează o competență materială a Uniunii nu poate, așadar, depinde de considerații legate de caracterul sensibil din punct de vedere politic al materiei în cauză sau de preocuparea de a asigura eficacitatea unei acțiuni.
- 73 Din ansamblul acestor considerații și în special din modul de redactare a articolului 341 TFUE rezultă că această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că reglementează desemnarea locului sediului unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții a Uniunii precum ELA.
- 74 În aceste condiții, competența de a decide cu privire la stabilirea locului sediului acestei agenții nu aparține statelor membre, ci legiuitorului Uniunii, căruia îi revine obligația de a acționa în acest scop în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, în speță de articolele 46 și 48 TFUE, care prevăd recurgerea la procedura legislativă ordinară.
- 75 În lumina acestei concluzii trebuie să se statueze, într-o a doua etapă, asupra competenței Curții de a soluționa prezenta acțiune.

Cu privire la autorul deciziei atacate și la competența Curții în temeiul articolului 263 TFUE

– Cu privire la autorul deciziei atacate

- 76 Trebuie să se verifice în primul rând dacă decizia atacată, care a fost luată în marja unei reuniuni a Consiliului de Conferința reprezentanților guvernelor statelor membre, este imputabilă acestora din urmă.

- 77 Referitor la conținutul deciziei atacate, din modul său de redactare rezultă că această decizie constituie un act al șefilor de stat sau de guvern din 27 de state membre adoptat în marja unei reuniuni a Consiliului în urma unei proceduri interguvernamentale. O dovadă a acestui fapt este trimiterea explicită, în titlul și la începutul preambulului acestei decizii, la „reprezentanții guvernelor statelor membre”.
- 78 În această privință trebuie arătat că decizia atacată a fost adoptată în temeiul explicit al articolului 341 TFUE întrucât autorii acestei decizii au considerat că mențiunea privind „instituțiile”, care figurează în acest articol, trebuie interpretată în mod extensiv, și anume ca vizând nu numai instituțiile enumerate în mod expres la articolul 13 alineatul (1) TUE, ci și organele, oficiile și agențiile Uniunii.
- 79 În plus, este necesar să se constate că lucrările pregătitoare ale deciziei atacate au fost efectuate cu ocazia reuniunilor reprezentanților guvernelor statelor membre care au avut loc în marja reuniunilor Coreper din 13 martie 2019 și din 5 iunie 2019.
- 80 În ceea ce privește circumstanțele în care a avut loc adoptarea deciziei atacate, nici faptul că procedura de selecție desfășurată la nivel interguvernamental în vederea desemnării locului sediiului ELA a avut loc în incintele Consiliului și cu asistența serviciilor Secretariatului General al Consiliului, nici faptul că ofertele depuse în cadrul acestei proceduri de selecție au fost evaluate de Comisie și nici împrejurarea că decizia atacată a fost semnată de reprezentantul statului membru care asigura, la data adoptării acestei decizii, președinția Consiliului în temeiul articolului 16 alineatul (9) TUE, în speță de ministrul justiției din România, nu sunt de natură să infirme concluzia potrivit căreia decizia menționată este imputabilă statelor membre, iar nu Consiliului.
- 81 Într-adevăr, pe de o parte, adoptarea unui act în incintele sau cu asistența unei instituții a Uniunii nu conferă în sine Curții competența de a aprecia legalitatea acestui act (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 martie 1990, Le Pen, C-201/89, EU:C:1990:133, punctele 11 și 16). Pe de altă parte, participarea instituțiilor Uniunii la luarea unei decizii a reprezentanților guvernelor statelor membre adoptate în marja unei reuniuni a Consiliului nu poate determina natura juridică și autorul actului care decurge din aceasta.
- 82 Așadar, decizia atacată nu poate, nici prin conținutul său, nici prin împrejurările în care a fost adoptată, să fie calificată drept act al Consiliului. Această decizie constituie, dimpotrivă, un act adoptat împreună și de comun acord de reprezentanții guvernelor statelor membre.

– *Cu privire la competența Curții în temeiul articolului 263 TFUE*

- 83 În al doilea rând, trebuie amintit că criteriul pertinent reținut de Curte pentru a exclude competența instanțelor Uniunii de a soluționa o acțiune în justiție îndreptată împotriva actelor adoptate de reprezentanții guvernelor statelor membre este numai cel referitor la autorul lor, independent de efectele juridice obligatorii ale acestora (a se vedea în acest sens Ordonanța din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punctul 47).
- 84 Argumentația Parlamentului potrivit căreia în speță ar trebui să se rețină o concepție largă a autorilor actelor la care se referă articolul 263 TFUE, și anume instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, pentru a se considera că decizia în litigiu a fost adoptată de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii în sensul acestui articol sau cel puțin pentru a se asimila prezenta acțiune unei acțiuni formulate împotriva unei decizii a Consiliului nu poate, prin

urmare, să fie reținută fără a contraveni modului clar de redactare a acestui articol (a se vedea în acest sens Ordonanța din 16 iunie 2021, Sharpston/Consiliul și reprezentanții guvernelor statelor membre, C-685/20 P, EU:C:2021:485, punctul 48).

- 85 O astfel de interpretare ar fi contrară și voinței autorilor tratatelor, pe care o reflectă articolul 263 TFUE, al cărui domeniu de aplicare se limitează numai la actele de drept al Uniunii adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, de a exclude actele statelor membre din sfera controlului instanțelor Uniunii.
- 86 Extinderea noțiunii de acte atacabile în temeiul articolului 263 TFUE la actele adoptate, chiar și de comun acord, de statele membre ar echivala, în definitiv, cu admiterea unui control direct al instanței Uniunii asupra actelor statelor membre și, prin urmare, cu eludarea căilor de atac prevăzute în mod specific în cazul neîndeplinirii obligațiilor care le revin în temeiul tratatelor.
- 87 Astfel, aceste căi de atac se întemeiază pe o luare în considerare a rolurilor respective ale instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, pe de o parte, și ale statelor membre, pe de altă parte, în ordinea juridică a Uniunii. În această privință trebuie amintit că, în conformitate cu principiul enunțat la articolul 13 alineatul (2) TUE, fiecare instituție acționează, asemenea Curții, în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, cu condițiile și cu scopurile prevăzute de acestea.
- 88 În speță, deși decizia atacată trebuie privită ca un act adoptat numai de statele membre, rămânând în acest fel în afara controlului de legalitate prevăzut la articolul 263 TFUE, ea nu poate fi totuși asimilată unei decizii adoptate în temeiul articolului 341 TFUE, din moment ce, după cum reiese din considerațiile care figurează la punctele 43-73 din prezenta hotărâre, acest articol trebuie interpretat în sensul că vizează exclusiv stabilirea sediului instituțiilor menționate la articolul 13 alineatul (1) TUE, iar nu stabilirea sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii.
- 89 Or, așa cum a arătat domnul avocat general la punctul 166 din concluzii, o decizie care, la fel ca decizia atacată, a fost adoptată de statele membre într-un domeniu în care tratatele nu prevăd acțiunea acestora este lipsită de orice efect juridic obligatoriu în dreptul Uniunii. Împrejurarea că una sau mai multe instituții ale Uniunii au jucat un anumit rol în cadrul procedurii care a condus la adoptarea acestei decizii nu modifică natura ei, care nu face parte din ordinea juridică a Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 54).
- 90 În acest context, revine legiuitorului Uniunii, pentru motive atât de securitate juridică, cât și de protecție jurisdicțională efectivă, sarcina de a adopta, în conformitate cu procedurile prevăzute de dispozițiile tratatelor relevante din punct de vedere material, un act al Uniunii care să valideze sau, dimpotrivă, să se îndepărteze de decizia politică adoptată de statele membre, precizându-se că numai acest act al legiuitorului Uniunii este de natură să producă efecte juridice obligatorii în cadrul dreptului Uniunii și că, într-un context precum cel din speță, actul menționat trebuie în mod necesar să preceadă orice măsură concretă de punere în aplicare a noului sediu al agenției în cauză.
- 91 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că decizia atacată nu constituie un act al Consiliului, ci un act de natură politică lipsit de efecte juridice obligatorii adoptat de statele membre în mod colectiv, astfel încât aceasta nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.

- 92 Prin urmare, este necesar să se respingă prezenta acțiune ca fiind îndreptată împotriva unui act a cărui legalitate Curtea nu este competentă să o controleze în temeiul articolului 263 TFUE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 93 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 94 Conform articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unu sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.
- 95 În cazul de față, caracterizat prin faptul că împrejurările în care a intervenit adoptarea deciziei atacate se individualizează printr-o practică și interpretări divergente cu privire la problema competenței decizionale în materie de stabilire a sediului organelor, al oficiilor și al agențiilor Uniunii, este justificat să se decidă ca fiecare dintre părțile principale, și anume Parlamentul și Consiliul, să suporte propriile cheltuieli de judecată.
- 96 Conform articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Slovacă și Republica Finlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.

3) Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Slovacă și Republica Finlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături