Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

25 septembrie 2019*

„Acțiuni în constatarea abținerii de a acționa, în despăgubire și în anulare – Libera circulație a lucrătorilor – Libertatea de alegere a ocupației – Acordul dintre Comunitatea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor – Pretinsa încălcare a acestui acord prin acte cu putere de lege și norme administrative elvețiene care reglementează exercitarea profesiei de medic – Cerere de adoptare a unor măsuri împotriva Elveției și cerere de despăgubire pentru prejudiciile suferite – Răspunsul SEAE – Acțiune în parte vădit inadmisibilă și în parte vădit nefondată”

În cauza T-99/19,

**Nathaniel Magnan**, cu domiciliul în Aix-en-Provence (Franța), reprezentant de J. Fayolle, avocat,

reclamant,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de H. Støvlbæk, de J. Hottiaux și de M. Šimerdová, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect, în primul rând, o cerere întemeiată pe articolul 265 TFUE prin care se urmărește să se constate că Comisia s-a abținut în mod nelegal să adopte măsuri împotriva Confederației Elvețiene ca urmare a unei pretinse încălcări a Acordului dintre Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor (JO 2002, L 114, p. 6, Ediție specială, 11/vol. 74, p. 97), semnat la Luxemburg la 21 iunie 1999, în al doilea rând, o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea deciziei Comisiei prin care se refuză adoptarea unor măsuri împotriva Confederației Elvețiene, cuprinsă în scrisoarea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) din 20 decembrie 2018, și, în al treilea rând, o cerere întemeiată pe articolele 268 și 340 TFUE, prin care se urmărește obținerea reparării prejudiciului pe care reclamantul pretinde că l-ar fi suferit începând din anul 2013 ca urmare a încălcării Acordului dintre Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor, precum și plata unei penalități cu titlu cominatoriu,

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnul D. Gratsias (raportor), președinte, domnul A. Dittrich și doamna R. Frendo, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

* Limba de procedură: franceza.

pronunță prezenta

## Ordonanță

### Istoricul cauzei

1 Reclamantul, domnul Nathaniel Magnan, este un medic generalist care are cetățenia franceză.

2 La 20 iulie 2013, reclamantul a solicitat autorităților cantonale din Geneva (Elveția) autorizația pentru a-și putea exercita profesia în acest canton.

3 Prin două ordine din 1 octombrie 2013, autoritățile cantonale din Geneva au autorizat reclamantul să își exercite profesia pe propria răspundere, însă nu l-au autorizat să o exercite în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate. Această din urmă decizie se întemeiază pe articolul 55a din Legea federală elvețiană din 18 martie 1994 privind asigurarea de sănătate, cunoscut sub numele de „clauza de necesitate” (denumit în continuare „clauza de necesitate”) și pe Ordonanța Consiliului Federal Elvețian din 3 iulie 2013 privind limitarea admiterii furnizorilor de servicii care urmează să fie prestate în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate. Clauza de necesitate prevede posibilitatea Consiliului Federal Elvețian de a condiționa de prezentarea dovezii unei necesități autorizarea, printre altele, a medicilor să își desfășoare activitatea în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate, cu excepția persoanelor care și-au desfășurat activitatea timp de cel puțin trei ani într-o instituție postuniversitară elvețiană recunoscută. Printr-o ordonanță din 3 iulie 2013, Consiliul Federal Elvețian a pus în aplicare această posibilitate, prevăzând că practicienilor vizați de clauza de necesitate nu li se permitea să practice în cadrul sistemului de asigurări obligatorii decât dacă numărul maxim de practicieni, în ansamblul lor, stabilit în anexă în funcție de canton și de specialitate, nu era atins.

4 La 15 noiembrie 2013, reclamantul a introdus o acțiune împotriva deciziei de a nu fi autorizat să exercite profesia de medic generalist în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate în fața Tribunalului Administrativ Federal elvețian (denumit în continuare „TAF”). Prin hotărârea din 19 martie 2018, această instanță a respins pe fond acțiunea menționată. Ea a considerat în special că, presupunând că clauza de necesitate instituia o discriminare indirectă în raport cu medicii resortisanți ai statelor membre, aceasta era justificată de motive de sănătate publică, conform jurisprudenței instanțelor Uniunii Europene (punctul 9.7 din hotărâre). Pe de altă parte, aceasta a arătat că, întrucât deciziile în materie de asigurări de sănătate pe care le pronunță nu pot fi atacate în fața Tribunalului Federal, hotărârea sa era definitivă (punctul 12 din hotărâre).

5 În mai 2018, reclamantul a informat Comisia Europeană cu privire la această situație. Administratorul competent al Comisiei [din cadrul unității E5 „Calificări profesionale și competențe” a Direcției Generale (DG) „Piață internă, industrie, antreprenoriat și IMM-uri”] i-a răspuns reclamantului prin e-mailurile din 30 mai și 7 iunie 2018. Acesta i-a precizat că Comisia era informată cu privire la situația din Elveția și lucra împreună cu autoritățile elvețiene în vederea găsirii unei soluții, motiv pentru care nu era în măsură să îi comunice poziția oficială a Comisiei cu privire la Hotărârea TAF din 19 martie 2018. În special, potrivit informațiilor sale, autoritățile elvețiene examinau modificări ale unor părți ale Legii federale elvețiene privind asigurarea de sănătate.

6 La 23 august 2018, două societăți de asigurări elvețiene responsabile de asigurarea obligatorie de sănătate au introdus o cerere de conciliere în fața Tribunalului Arbitral pentru Asigurări al cantonului Geneva (Elveția) împotriva asociației SOS médecins din Geneva, care viza plata unei sume corespunzătoare rambursării facturilor mai multor medici membri ai acestei asociații, care nu fuseseră autorizați să își exercite profesia în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate. Prin e-mailul din 19 octombrie 2018, medicul director al SOS médecins din Geneva a anunțat că era constrâns să suspende activitatea acestor medici, printre care și reclamantul. Aceștia au fost reintegrați ulterior, la

8 noiembrie 2018, în urma ședinței care a avut loc în cadrul procedurii de conciliere menționate mai sus. La 3 iulie 2019, Tribunalul Arbitral pentru Asigurări al cantonului Geneva a pronunțat o hotărâre prin care a obligat asociația menționată la plata unei sume corespunzătoare facturilor rambursate medicilor membri ai asociației pe care i-a considerat a nu fi fost autorizați să își exercite profesia în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate.

7 La 22 octombrie 2018, reclamantul a adresat Comisiei o scrisoare de punere în întârziere prin care i-a solicitat, pe de o parte, „să adopte toate măsurile juridice permise” de Acordul dintre Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor (JO 2002, L 114, p. 6, Ediție specială, 11/vol. 74, p. 97, denumit în continuare „ALCP”) împotriva Confederației Elvețiene, pentru a determina încetarea imediată a discriminării față de medicii resortisanți ai Uniunii și, pe de altă parte, să repare prejudiciul economic pe care l-ar fi suferit începând din anul 2013, care corespunde unui cuantum de 1 281 444 de franci elvețieni (CHF) (aproximativ 1 121 650 de euro). Acesta afirma că, începând din anul 2013, a suferit o discriminare indirectă din cauza imposibilității de a se stabili ca medic generalist în cantonul Geneva și că activitățile sale în cadrul SOS médecins din Geneva fuseseră suspendate începând de la 19 octombrie 2018. El susținea că această discriminare era contrară jurisprudenței instanțelor Uniunii și că nu avea posibilitatea de a formula o cale de atac, la nivel național sau supranațional, împotriva hotărârii TAF. Reclamantul susținea că, în raport cu încălcarea ALCP rezultată din această discriminare care se aplică tuturor medicilor resortisanți ai Uniunii, Comisia, în calitate de garant al tratatelor și al aplicării dreptului Uniunii, în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) TUE, avea o obligație de a acționa și că aceasta nu a luat nicio măsură în această privință începând din anul 2013.

8 La 20 decembrie 2018, Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) a adresat o scrisoare reclamantului ca răspuns la scrisoarea acestuia din urmă din data de 22 octombrie 2018 adresată Comisiei. În scrisoarea menționată, SEAE asigura reclamantul că acest serviciu și Comisia depuneau toate eforturile pentru a garanta o aplicare corectă a ALCP și respectarea drepturilor cetățenilor Uniunii în Elveția. În cuprinsul acesteia, el menționa că problema restricționării accesului medicilor pe piața muncii din Elveția și în special în cantonul Geneva făcea obiectul unor discuții continue cu autoritățile elvețiene începând din anul 2013, dar că acestea din urmă și autoritățile Uniunii aveau opinii diferite cu privire la interpretarea ALCP și la aprecierea juridică a clauzei de necesitate. Acesta preciza că, în lipsa unui mecanism de soluționare a conflictelor, autoritățile Uniunii nu aveau mijloacele de a favoriza o soluție în lipsa unui acord între părți și că, fiind conștiente de această lacună, solicitaseră autorităților elvețiene să negocieze un acord-cadru instituțional care să permită recurgerea la arbitraj și la sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru problemele referitoare la noțiunile de drept al Uniunii, pentru a garanta o interpretare uniformă a acordurilor încheiate cu Confederația Elvețiană și pentru a garanta drepturi și obligații identice. Acesta a adăugat că autoritățile Uniunii monitorizau cu atenție procesul de elaborare a unei noi legi de către autoritățile elvețiene, prin care se urmărea înlocuirea clauzei de necesitate.

## Procedura și concluziile părților

9 La 18 februarie 2019, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

10 La 9 aprilie 2019, Tribunalul a transmis Comisiei cererea introductivă, invitând-o să răspundă la o întrebare în cadrul memoriului în apărare.

11 La 20 iunie 2019, Comisia a depus o excepție de inadmisibilitate și a răspuns la întrebarea Tribunalului.

12 La 6 august 2019, reclamantul a prezentat observații cu privire la excepția de inadmisibilitate.

13 Reclamantul solicită Tribunalului:

– pe de o parte, să constate, în temeiul articolului 265 TFUE, că Comisia s-a abținut în mod nelegal să ia, începând din anul 2013, toate măsurile adaptate împotriva Confederației Elvețiene și să oblige Comisia, în temeiul articolelor 268 și 340 TFUE, să îi plătească suma de 1 141 198,10 euro, pentru prejudiciile suferite începând din anul 2013, și o penalitate cu titlu cominatoriu de 500 de euro pe zi până la respectarea de către autoritățile elvețiene a ALCP sau până la retragerea uneia dintre părțile la acest acord;

– pe de altă parte, să anuleze, în temeiul articolului 263 TFUE, decizia din 20 decembrie 2018 prin care se refuză implicit luarea de urgență a unor măsuri juridice și materiale împotriva Confederației Elvețiene ca urmare a încălcării ALCP și decizia prin care se refuză implicit acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciile suferite ca urmare a acestei încălcări.

14 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca vădit inadmisibilă;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

## În drept

15 Potrivit articolului 126 din regulamentul său de procedură, atunci când o acțiune este în mod vădit inadmisibilă sau în mod vădit nefondată, Tribunalul poate oricând să decidă, la propunerea judecătorului raportor, fără continuarea procedurii, să se pronunțe prin ordonanță motivată.

16 În speță, Tribunalul consideră că este suficient de lămurit de înscrisurile de la dosar și decide să se pronunțe fără continuarea procedurii.

17 Cu titlu introductiv, este necesar să se constate că prezenta acțiune trebuie interpretată în sensul în care cuprinde, cu titlu principal, concluzii în constatarea abținerii de a acționa prin care se urmărește ca Tribunalul să constate, în temeiul articolului 265 TFUE, inacțiunea culpabilă a Comisiei și concluzii prin care se urmărește obligarea acesteia, în temeiul articolelor 268 și 340 TFUE, la despăgubirea reclamantului și la plata către acesta a unei penalități cu titlu cominatoriu pentru prejudiciile suferite. Concluziile prin care se solicită anularea „deciziei din 20 decembrie 2018 prin care se refuză implicit luarea de urgență a unor măsuri juridice și materiale împotriva [Confederației Elvețiene] ca urmare a încălcării ALCP” trebuie analizate ca fiind prezentate cu titlu subsidiar, întrucât se întemeiază pe premisa că Comisia s-a pronunțat asupra cererilor reclamantului, iar nu, precum concluziile prezentate cu titlu principal, pe premisa că aceasta s-a abținut să facă acest lucru. În ceea ce privește concluziile prezentate de asemenea cu titlu subsidiar, pentru anularea „deciziei prin care se refuză implicit acordarea unor despăgubiri pentru prejudiciile suferite de reclamant ca urmare a acestei încălcări”, acestea trebuie să fie recalificate drept concluzii în scopul obligării Uniunii în temeiul articolelor 268 și 340 TFUE.

### *Cu privire la concluziile în constatarea abținerii de a acționa și la concluziile în despăgubire aferente*

#### *Cu privire la concluziile în constatarea abținerii de a acționa*

18 Reclamantul susține că clauza de necesitate instituie o discriminare indirectă între medicii elvețieni, care sunt în principal formați în Elveția și nu sunt, așadar, vizați de clauza menționată, și medicii resortisanți ai unui stat membru, care sunt formați în principal în Uniune și care sunt direct vizați de

interdicția de a practica în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate elvețian. Această clauză de necesitate ar institui, în plus, o discriminare între medicii care și-au desfășurat activitatea timp de cel puțin trei ani într-o instituție elvețiană recunoscută de formare postuniversitară și ceilalți. Instituirea acestei clauze ar constitui o încălcare a articolelor 2, 7 și 13 din ALCP și a articolului 55 din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3), precum și o încălcare a jurisprudenței Curții, de care Confederația Elvețiană s-ar fi angajat să țină seama, în temeiul articolului 16 alineatul (2) din ALCP. În plus, autoritățile elvețiene nu ar respecta principiul reciprocității. Reclamantul afirmă că motivarea hotărârii TAF din 19 martie 2018, care justifică discriminarea în cauză în raport cu obiective de sănătate publică, este afectată de o eroare de drept în raport cu jurisprudența Curții și nu este validă pe plan științific. Clauza de necesitate ar încălca, în orice caz, principiul proporționalității. Reclamantul adaugă că discriminarea în cauză este agravată în privința sa de faptul că experiența sa în cadrul SOS médecins din Geneva nu poate fi luată în considerare în vederea unei exceptări de la clauza de necesitate și de aplicarea, în cadrul administrațiilor publice ale cantonului Geneva, a unei directive care impune favorizarea angajării persoanelor locale aflate în căutarea unui loc de muncă în raport cu lucrătorii transfrontalieri. Având în vedere incertitudinea privind posibilitatea de a continua să își exercite activitatea în cadrul SOS médecins din Geneva, acesta s-ar afla într-o situație de insecuritate juridică.

19 În ceea ce privește pretinsa abținere de a acționa a Comisiei, reclamantul arată că scrisoarea din 20 decembrie 2018 ar exprima un refuz implicit de a acționa. În opinia sa, afirmația cuprinsă în această scrisoare, potrivit căreia nu există niciun mijloc de a găsi o soluție în lipsa unui acord între părți, ar fi inexactă, din moment ce Uniunea ar fi în măsură să denunțe, în orice moment, unul dintre cele șapte acorduri sectoriale încheiate cu Confederația Elvețiană, printre care se numără și ALCP, sau să suspende efectele acestuia și ar putea de asemenea să acționeze asupra participării autorităților elvețiene la diverse programe europene. Potrivit reclamantului, având în vedere misiunea sa de garant al tratatelor și în conformitate cu principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, Comisia avea, în speță, o obligație de a acționa în vederea protejării acquis-ului Uniunii și a protecției drepturilor cetățenilor Uniunii. Inacțiunea sa s-ar deduce, printre altele, din cunoașterea situației medicilor cetățeni ai Uniunii începând din anul 2013 și din lipsa unui răspuns față de menținerea unor obstacole recurente în calea liberei circulații a persoanelor, care ar rezulta din legislația elvețiană.

20 Comisia susține că concluziile în constatarea abținerii de a acționa sunt inadmisibile. Pe de o parte, reclamantul nu ar avea dreptul să formuleze o acțiune în constatarea abținerii de a acționa care nu urmărește să se constate că Comisia s-a abținut să adopte acte care produc efecte juridice în privința sa și care pot face obiectul unei acțiuni în anulare. Pe de altă parte, Comisia susține că, în speță, dispune de o putere de apreciere discreționară, la fel cum este și cea de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, care exclude dreptul particularilor de a-i pretinde să ia poziție într-un anumit sens. Pe de altă parte, Comisia afirmă că a luat toate măsurile juridice permise de ALCP pentru a face să înceteze discriminarea față de medicii din Uniune. În această privință, Comisia arată că, la fiecare reuniune anuală a comitetului mixt al ALCP, a ridicat problema compatibilității legislației elvețiene cu dispozițiile acestui acord, în temeiul articolului 19 din aceasta, care conferă comitetului mixt competența de a soluționa, în mod strict politic, litigiile dintre părți. Inițiativele sale ar fi permis astfel progrese în privința mai multor dosare, în special a revizuirii directivei transversale în cantonul Geneva. Nu ar exista niciun alt mecanism pentru soluționarea litigiilor dintre părțile la ALCP, în special un mecanism obligatoriu. În sfârșit, Uniunea nu poate fi obligată să denunțe sau să suspende ALCP, care se înscrie într-o relație convențională foarte complexă cu Confederația Elvețiană și care, în orice caz, este un acord mixt a cărui denunțare sau suspendare implică acordul tuturor statelor membre. Aceasta concluzionează că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa este lipsită de orice temei.

21 În observațiile cu privire la excepția de inadmisibilitate din 6 august 2019, reclamantul susține că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa este admisibilă, întrucât Comisia nu este autoarea scrisorii din 20 decembrie 2018, această scrisoare nu conține nicio luare de poziție, el a introdus

acțiunea în termenele stabilite, iar Comisia avea posibilitatea și obligația de a acționa începând din anul 2013. Acesta afirmă că respingerea acțiunii sale ca inadmisibilă de către Tribunal, în lipsa oricărui mecanism prevăzut de ALCP care să îi permită accesul la o instanță supranațională competentă în materie de drept al Uniunii, ar consacra denegarea de dreptate al cărei obiect este și ar constitui o încălcare a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și o atingere adusă principiilor efectivității și echivalenței.

22 Este necesar, mai întâi, să se examineze admisibilitatea concluziilor în constatarea abținerii de a acționa.

– ***Cu privire la admisibilitatea concluziilor în constatarea abținerii de a acționa***

23 În temeiul articolului 265 al doilea paragraf TFUE, acțiunea în constatarea abținerii de a acționa este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul, oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze. În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni. Cu toate acestea, solicitarea de a acționa adresată unei instituții trebuie să fie suficient de explicită și de precisă pentru a-i permite să cunoască în mod concret conținutul deciziei pe care i se cere să o adopte și trebuie de asemenea să reflecte faptul că intenționează să constrângă această instituție să ia poziție (a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia, C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 54 și jurisprudența citată).

24 Conform jurisprudenței Curții, articolul 265 TFUE are în vedere abținerea de a acționa manifestată prin omisiunea de a hotărî sau de a lua poziție (a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia, C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 52 și jurisprudența citată).

25 Potrivit jurisprudenței, articolul 265 al treilea paragraf TFUE, care acordă persoanelor juridice și fizice posibilitatea de a formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa atunci când o instituție a omis să le adreseze un alt act decât o recomandare sau un aviz, trebuie interpretat în sensul că permite particularilor să formuleze o acțiune în constatarea abținerii de a acționa împotriva unei instituții care ar fi omis să adopte un act care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia. În plus, o acțiune în constatarea abținerii de a acționa poate fi formulată împotriva omisiunii de a adopta un act pregătitor, dacă acesta constituie documentul prealabil necesar derulării unei proceduri la finalul căreia trebuie să rezulte un act care produce efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, punctul 59 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia, C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 53 și jurisprudența citată).

26 Prin urmare, din principiile amintite la punctul 25 de mai sus rezultă că articolul 265 TFUE nu acordă persoanelor fizice și juridice dreptul de a introduce o acțiune împotriva oricărei abțineri a instituțiilor de a lua poziție sau de a hotărî, ca urmare a unei puneri în întârziere pe care acestea le-au adresat-o. Astfel, în conformitate cu aceste principii, dreptul menționat se acordă numai în trei ipoteze: atunci când persoanele respective ar fi fost destinatare ale actului pe care aceste instituții au omis să îl adreseze, atunci când actul omis ar fi avut efecte juridice obligatorii de natură să le afecteze interesele, modificând în mod distinct situația lor juridică sau, cel puțin, atunci când actul respectiv ar fi constituit actul prealabil necesar unei proceduri care poate avea ca rezultat un act care produce efecte juridice obligatorii în privința lor.

27 Or, în speță, independent de aspectul dacă celelalte condiții de admisibilitate a acțiunii în constatarea abținerii de a acționa enunțate la punctele 23 și 24 de mai sus au fost respectate, trebuie să se constate, în orice caz, că situația reclamantului nu corespunde niciuneia dintre cele trei ipoteze menționate la punctul 26 de mai sus.

28 În această privință, mai întâi, trebuie să se constate că reclamantul nu este destinatar al măsurilor pe care i-a solicitat Comisiei să le adopte în scrisoarea sa din 22 octombrie 2018. Astfel, în această scrisoare, reclamantul îi solicită instituției respective, potrivit propriilor sale cuvinte, să „adopte toate măsurile juridice permise de ALCP împotriva [Confederației Elvețiene]”.

29 În continuare, trebuie arătat că măsurile adoptate de Comisie împotriva Confederației Elvețiene nu ar fi, prin ele însele, de natură să modifice în mod distinct situația juridică a reclamantului în raport cu dreptul său de a exercita profesia de medic în cantonul Geneva.

30 În sfârșit, astfel de măsuri nu pot fi considerate acte prealabile necesare unei proceduri care poate avea ca rezultat un act care produce efecte juridice obligatorii în privința reclamantului.

31 Astfel, pe de o parte, trebuie să se constate că singura procedură de soluționare a litigiilor aplicabilă interpretării sau aplicării ALCP este cea prevăzută la articolul 19 din acest acord, potrivit căruia părțile contractante pot supune orice litigiu de această natură comitetului mixt, care îl poate soluționa prin examinarea tuturor posibilităților de menținere a funcționării corespunzătoare a acordului menționat. De altfel, aceste dispoziții nu stabilesc în sarcina comitetului mixt o obligație de rezultat în ceea ce privește soluționarea litigiilor, ci numai o obligație de mijloace.

32 În schimb, nu există nicio procedură de soluționare a litigiilor aplicabilă în speță, în cazul căreia actul prealabil să fie adoptarea de către una dintre părțile la ALCP a unor măsuri unilaterale împotriva celeilalte părți. În această privință, trebuie arătat că decizia de a nu prelungi ALCP sau de a-l denunța, în temeiul articolului 25 alineatul (2) sau (3) din acest acord, care este citată, cu titlu de exemplu, de reclamant, nu poate, prin definiție, să fie considerată un astfel de act prealabil, din moment ce adoptarea unei asemenea decizii ar pune capăt acordului însuși.

33 De altfel, adoptarea, în afara oricărei proceduri aplicabile, a unor măsuri unilaterale de către una dintre părțile la ALCP împotriva celeilalte părți, pentru motivul încălcării de către aceasta din urmă a obligațiilor sale în temeiul tratatului menționat, nu ar oferi, prin definiție, nicio garanție cu privire la rezultatul litigiului dintre părțile respective. Astfel, în această ipoteză, părții vizate de măsurile unilaterale menționate i-ar reveni sarcina de a stabili în mod liber și suveran dacă este sau nu este necesar să se conformeze interpretării ALCP susținute de cealaltă parte contractantă (a se vedea în acest sens și prin analogie Ordonanța din 3 iulie 2007, Commune de Champagne și alții/Consiliul și Comisia, T-212/02, EU:T:2007:194, punctul 94).

34 Pe de altă parte, este, desigur, adevărat că exercitarea competențelor conferite instituțiilor Uniunii în domeniul internațional nu se poate sustrage controlului jurisdicțional (a se vedea în acest sens și prin analogie Ordonanța din 3 iulie 2007, Commune de Champagne și alții/Consiliul și Comisia, T-212/02, EU:T:2007:194, punctul 94 și jurisprudența citată). Este de asemenea adevărat, astfel cum susține reclamantul, că, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, Comisia, în calitate de gardian al tratatelor și al acordurilor încheiate în temeiul acestuia, este obligată să asigure aplicarea corectă de către o țară terță a obligațiilor asumate în temeiul unui acord încheiat cu Uniunea sau, precum în speță, încheiat cu Uniunea și cu statele membre ale acesteia (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 94).

35 Cu toate acestea, în speță, în lipsa unor dispoziții de drept internațional sau de drept al Uniunii care să asocieze, într-un mod sau altul, particularii la procesul decizional referitor la punerea în aplicare a ALCP, reclamantul nu poate deduce din încălcarea acestui acord de către Confederația Elvețiană, presupunând că ar fi stabilită, dreptul de a pretinde Comisiei să adopte măsuri împotriva acesteia.

Astfel, dacă ar fi adoptate, asemenea măsuri ar privi numai relațiile dintre Uniune și o țară terță, iar nu relațiile dintre autoritățile Uniunii și persoane fizice sau juridice. În consecință, chiar dacă s-ar admite existența unei obligații de a adopta asemenea măsuri, aceasta nu poate conferi niciun drept particularilor (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 13 iunie 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punctele 28-31, și Hotărârea din 10 decembrie 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punctul 56).

36 În consecință, din ceea ce precedă rezultă că concluziile în constatarea abținerii de a acționa din cererea introductivă sunt vădit inadmisibile.

37 Argumentele prezentate de reclamant în cadrul observațiilor sale cu privire la excepția de inadmisibilitate nu sunt, în mod evident, de natură să repună în discuție această concluzie.

38 În primul rând, în ceea ce privește problema dacă Comisia a omis să ia poziție cu privire la punerea în întârziere pe care i-a adresat-o reclamantul și dacă acțiunea a fost introdusă în termenele prevăzute la articolul 265 al doilea paragraf TFUE, este suficient să se amintească faptul că, pentru motivele prezentate la punctele 28-35 de mai sus, Tribunalul consideră că situația reclamantului nu corespunde niciuneia dintre ipotezele în care dreptul de a introduce o acțiune în constatarea abținerii de a acționa este acordat persoanelor fizice și juridice, indiferent dacă sunt îndeplinite celelalte condiții de admisibilitate a unei astfel de acțiuni. În consecință, chiar admițând că, în speță, Comisia s-a abținut să ia poziție și că reclamantul a introdus acțiunea sa în termenele prevăzute, aceste împrejurări sunt lipsite de efecte.

39 În al doilea rând, trebuie arătat că problema dacă Comisia avea posibilitatea de a adopta măsuri unilaterale împotriva Confederației Elvețiene și problema dacă ea avea această obligație nu sunt relevante pentru a se aprecia admisibilitatea prezentei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa, ci numai pentru a se aprecia temeinicia sa (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 29 septembrie 2011, Ryanair/Comisia, T-442/07, nepublicată, EU:T:2011:547, punctul 27). Argumentele reclamantului referitoare la aceste aspecte sunt, așadar, inoperante.

40 În al treilea rând, trebuie amintit că Tratatul FUE a stabilit, nu numai prin articolele 263 și 277, pe de o parte, și prin articolul 267, pe de altă parte, ci și prin articolul 265, un sistem complet de căi de atac și de proceduri destinat să asigure controlul legalității actelor instituțiilor, încredințându-l instanței Uniunii (a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 92 și jurisprudența citată).

41 Cu toate acestea, deși condițiile de admisibilitate a acțiunilor introduse direct în fața instanței Uniunii trebuie să fie interpretate în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale, care consacră dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că acest articol nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate și în special a acestor condiții. Astfel, acest articol nu impune, printre altele, ca un justițiabil să poată, în mod necondiționat, să formuleze o acțiune împotriva oricărei abțineri a instituțiilor de a decide sau de a lua poziție (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 97, 98 și 105 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 9 noiembrie 2017, SolarWorld/Consiliul, C-205/16 P, EU:C:2017:840, punctele 67 și 68).

42 În speță, deși dispozițiile articolului 265 TFUE nu pot fi de strictă interpretare, având în vedere principiul protecției jurisdicționale efective, nu este mai puțin adevărat că, în raport cu condițiile de admisibilitate a acțiunilor în constatarea abținerii de a acționa ale persoanelor fizice și juridice amintite la punctele 25 și 26 de mai sus, neluarea de poziție a Comisiei în ceea ce privește cererea reclamantului de a adopta măsuri unilaterale împotriva Confederației Elvețiene nu putea să îi acorde, în orice caz, dreptul de a introduce o astfel de acțiune. Prin urmare, Tribunalul nu poate înlătura aceste condiții de admisibilitate care rezultă din Tratatul FUE, astfel cum a fost interpretat printr-o

jurisprudență constantă, fără a depăși competențele care îi sunt atribuite (a se vedea în acest sens și prin analogie Ordonanța din 24 noiembrie 2016, Petraitis/Comisia, C-137/16 P, nepublicată, EU:C:2016:904, punctul 24 și jurisprudența citată).

43 În special, în ceea ce privește lipsa oricărui mecanism prevăzut de ALCP care îi permite reclamantului să sesizeze o instanță supranațională sau o instanță „competentă în materie de drept [al Uniunii]", trebuie arătat că principiul protecției jurisdicționale efective nu poate justifica faptul că instanța Uniunii depășește competențele care îi sunt încredințate cu unicul scop de a compensa această lipsă.

44 Pe de altă parte, contrar celor sugerate de reclamant, principiile efectivității și echivalenței nu pot fi transpuse în speță.

45 În această privință, trebuie amintit că, în lipsa unei reglementări a Uniunii, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, care țin de ordinea juridică internă a statelor membre, nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții, C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 28 și jurisprudența citată).

46 Or, este suficient să se constate că, prin definiție, aceste principii pot fi puse în aplicare numai de instanțele naționale, iar nu de instanțele Uniunii, care aplică modalități procedurale prevăzute chiar de dreptul Uniunii. Pe de altă parte, acționând în limitele atribuțiilor care le sunt conferite prin tratate, în conformitate cu principiul echilibrului instituțional, instanțele Uniunii nu pot înlătura aceste modalități procedurale [a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punctul 40].

47 În orice caz, chiar dacă concluziile în constatarea abținerii de a acționa ar putea fi considerate admisibile, acestea ar trebui să fie respinse pe fond, pentru motivele prezentate în continuare.

– ***Cu privire la temeinicia concluziilor în constatarea abținerii de a acționa***

48 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, pentru a se pronunța cu privire la temeinicia concluziilor în constatarea abținerii de a acționa, este necesar să se verifice dacă, la momentul punerii în întârziere a instituției în discuție în sensul articolului 265 TFUE, instituția avea o obligație de a acționa (a se vedea Hotărârea din 29 septembrie 2011, Ryanair/Comisia, T-442/07, nepublicată, EU:T:2011:547, punctul 28 și jurisprudența citată).

49 În speță, trebuie arătat că, astfel cum Comisia susține în mod întemeiat, nu poate exista, în privința sa, o obligație de a adopta măsuri unilaterale față de Confederația Elvețiană, în speță, indiferent de poziția acestei instituții cu privire la conformitatea clauzei de necesitate cu ALCP.

50 Astfel, după cum s-a constatat deja la punctele 31 și 32 de mai sus, nicio dispoziție aplicabilă unor eventuale litigii între părțile contractante la ALPC privind interpretarea sau aplicarea sa nu obligă și nici măcar nu abilitează Comisia să adopte astfel de măsuri. În temeiul articolului 19 din acest acord, acesteia îi este permis numai să supună comitetului mixt un astfel de litigiu.

51 În schimb, trebuie arătat, pe de o parte, că ALCP a fost încheiat cu Confederația Elvețiană nu numai de Uniune, ci și de toate statele membre. În consecință, astfel cum arată, în esență, Comisia, eventuala adoptare a unor măsuri unilaterale împotriva Confederației Elvețiene ca urmare a unei încălcări a ALCP implică, cel puțin, consimțământul statelor membre.

52 Pe de altă parte, desigur, Comisia dispune de o competență de reprezentare externă a Uniunii, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, iar această competență o abilitează să efectueze, în numele Uniunii, schimburile necesare cu autoritățile elvețiene în vederea punerii în aplicare a acordului menționat și să asigure aplicarea sa corectă de către acestea din urmă. Totuși, acest lucru nu înseamnă că ea poate să decidă, exclusiv pe baza acestei abilitări, adoptarea unor măsuri cu caracter juridic obligatoriu împotriva Confederației Elvețiene fără să fi fost expres autorizată în acest sens de Consiliul Uniunii Europene (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia, C-660/13, EU:C:2016:616, punctul 36). Astfel, în lipsa oricărei proceduri referitoare la astfel de măsuri, eventuala adoptare a acestora ar necesita, ținând seama, printre altele, de consecințele lor potențiale, să se concilieze interesele divergente care țin de relațiile Uniunii cu Confederația Elvețiană, ceea ce este de competența Consiliului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia, C-660/13, EU:C:2016:616, punctele 33 și 39).

53 De altfel, o astfel de obligație ar risca să aducă atingere punerii în aplicare a ALCP, care se numără printre cele șapte acorduri sectoriale încheiate cu Confederația Elvețiană având ca scop favorizarea legăturilor economice dintre Uniune și această țară terță și care are în special ca obiectiv realizarea între părțile contractante a liberei circulații a persoanelor pe baza normelor aplicabile în Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Regatul Unit/Consiliul, C-656/11, EU:C:2014:97, punctele 53 și 55).

54 Astfel, în vederea soluționării litigiilor privind interpretarea și aplicarea ALPC, este esențial ca instituțiile Uniunii și statele membre să dispună de o putere de apreciere, dacă nu discreționară, atunci cel puțin suficient de largă pentru a efectua concilierea necesară între interesele divergente rezultate din relațiile cu Confederația Elvețiană și pentru a stabili strategia cea mai potrivită în raport cu protecția interesului Uniunii și a intereselor cetățenilor și ale operatorilor Uniunii (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 6 decembrie 2001, Area Cova și alții/Consiliul și Comisia, T-196/99, EU:T:2001:281, punctele 122-124 și jurisprudența citată).

55 Trebuie adăugat că lipsa oricărei dispoziții în ALCP care să prevadă adoptarea de către părțile contractante a unor măsuri unilaterale, în afara dispozițiilor privind neprelungirea sau denunțarea acestui acord, precum și conținutul dispozițiilor articolului 19 din acesta, referitoare la soluționarea litigiilor de către comitetul mixt care, în temeiul articolului 14 din acesta, se pronunță de comun acord, demonstrează voința părților contractante menționate de a favoriza negocierea și consensul pentru a asigura funcționarea corectă a acestui acord.

56 În consecință, nu exista, în împrejurările cauzei, nicio obligație a Comisiei de a adopta împotriva Confederației Elvețiene măsurile solicitate de reclamant. Prin urmare, presupunând că Comisia s-a abținut să ia poziție sau să decidă cu privire la cererea respectivă, această abținere nu a constituit, în orice caz, o abținere de a acționa.

57 Aplicarea principiilor protecției încrederii legitime și securității juridice, invocate de reclamant, nu poate repune în discuție aceste concluzii.

58 Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime se extinde la orice justițiabil pe care o instituție a Uniunii l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise. În ceea ce privește principiul securității juridice, acesta presupune ca legislația Uniunii să fie certă, iar aplicarea sa previzibilă pentru justițiabili (a se vedea Hotărârea din 17 februarie 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines și alții/Consiliul, T-14/14 și T-87/14, EU:T:2017:102, punctele 191 și 192 și jurisprudența citată).

59 Or, pe de o parte, în ceea ce privește principiul protecției încrederii legitime, trebuie arătat că reclamantul nu a primit nicio asigurare precisă cu privire la adoptarea de către Comisie a unor măsuri unilaterale în privința Confederației Elvețiene având în vedere încălcările ALCP de către această țară terță.

60 Astfel, după cum s-a arătat deja, nicio dispoziție aplicabilă nu obligă și nici măcar nu abilitează Comisia să adopte ea însăși astfel de măsuri, care ar necesita, în orice caz, consimțământul statelor membre și al Consiliului (a se vedea punctele 50-52 de mai sus).

61 Pe de altă parte, în e-mailurile din 30 mai și 7 iunie 2018 ale Comisiei și în scrisoarea din 20 decembrie 2018 a SEAE, autoritățile Uniunii au furnizat numai asigurări generale cu privire la angajamentul de a depune toate eforturile pentru a garanta o aplicare corectă a ALCP și respectarea drepturilor cetățenilor Uniunii în Elveția și cu privire la angajamentul de a urma procesul legislativ de modificare a clauzei de necesitate în această țară, în colaborare cu autoritățile acesteia (a se vedea punctele 5 și 8 de mai sus).

62 Pe de altă parte, în ceea ce privește principiul securității juridice, din dispozițiile ALPC rezultă în mod clar și fără echivoc că acordul respectiv nu prevede, în acest stadiu, nicio altă procedură de soluționare a litigiilor decât cea prevăzută la articolul 19 din acesta, care permite părților contractante să supună orice litigiu de asemenea natură comitetului mixt, fără ca acesta din urmă să fie obligat să ajungă la o soluționare a litigiului menționat. În consecință, în stadiul actual al dreptului aplicabil, ALCP nu furnizează Comisiei niciun alt mijloc legal pentru a proteja drepturile pe care le au cetățenii Uniunii pe teritoriul elvețian în temeiul ALCP decât supunerea către comitetul mixt a oricărei probleme referitoare la conformitatea cu acest acord a dispozițiilor de drept elvețian și a măsurilor administrative adoptate în temeiul acestui drept.

63 Pe de altă parte, astfel cum s-a arătat la punctul 33 de mai sus, adoptarea, în afara oricărei proceduri aplicabile, a unor măsuri unilaterale de către una dintre părțile contractante ale ALCP împotriva celeilalte părți, pentru motivul încălcării de către aceasta din urmă a obligațiilor sale în temeiul acestui acord, nu oferă, prin definiție, nicio garanție cu privire la rezultatul litigiului dintre părțile respective.

64 În observațiile sale cu privire la excepția de inadmisibilitate, reclamantul repune în discuție legalitatea dispozițiilor ALCP, pentru motivul că acesta nu ar prevedea accesul la o instanță independentă pentru soluționarea litigiilor legate de aplicarea acordului menționat. Totuși, aceste considerații nu pot repune în discuție inexistența, în speță, a obligației Comisiei de a adopta măsuri împotriva Confederației Elvețiene.

65 Astfel, pe de o parte, trebuie arătat că articolul 11 din ALCP prevede un drept la acțiune pentru persoanele vizate de acest acord în fața autorităților competente și în special a instanței judecătorești naționale competente. În speță, din înscrisurile din dosar reiese că reclamantul a putut să formuleze o acțiune în fața TAF împotriva deciziei de a nu fi autorizat să își exercite profesia în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de sănătate. Deși reclamantul contestă interpretarea ALCP și a dreptului Uniunii aplicabil reținută de această instanță, el nu dovedește că aceasta nu s-ar fi pronunțat în mod independent. În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, modul de desemnare a judecătorilor, invocat în speță de reclamant, nu poate fi suficient, în sine, pentru a pune la îndoială independența lor (a se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 18 mai 1999, Ninn-Hansen împotriva Danemarcei, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, și 26 august 2003, Filippini împotriva Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Pe de altă parte, din înscrisurile din dosar reiese de asemenea că Hotărârea Tribunalul Arbitral pentru Asigurări al cantonului Geneva din 3 iulie 2019 poate face obiectul unei acțiuni în fața Tribunalului Federal elvețian. Reclamantul nu dovedește așadar că, în speță, nu există acces la o instanță independentă pentru soluționarea litigiilor dintre aceasta sau angajatorii săi și autoritățile elvețiene cu privire la dreptul său de a exercita profesia de medic în cantonul Geneva.

66 Pe de altă parte și în orice caz, faptul că nu există niciun mecanism prevăzut de ALCP care să permită instanței Uniunii să se pronunțe cu privire la aplicarea de către autoritățile elvețiene a acestui acord și a dreptului Uniunii nu poate, prin el însuși, să dea naștere unei obligații a Comisiei de a adopta măsuri unilaterale față de Confederația Elvețiană. În această privință, este suficient să se amintească faptul că,

astfel cum s-a constatat la punctele 51 și 54 de mai sus, adoptarea unor astfel de măsuri presupune, cel puțin, consimțământul statelor membre și autorizarea Consiliului și, pe de altă parte, nu poate avea un caracter imperativ, având în vedere larga putere de apreciere necesară pentru a efectua concilierile necesare și pentru a stabili strategia cea mai adecvată.

67 În aceste condiții, chiar dacă concluziile în constatarea abținerii de a acționa ale cererii introductive ar fi admisibile, acestea nu ar putea, în orice caz, decât să fie respinse ca vădit nefondate.

*Cu privire la concluziile prin care se urmărește angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii pentru pretinsa inacțiune culpabilă a Comisiei*

68 Reclamantul susține că, începând din anul 2013, suferă un prejudiciu continuu legat de imposibilitatea sa de a exercita, în mod independent, medicina în cantonul Geneva și că acest prejudiciu va continua cel puțin până în anul 2021. Acest prejudiciu cuprinde, în opinia sa, pierderea de venituri, inclusiv pierderea de venituri viitoare legată de plata unei pensii pentru limită de vârstă, precum și prejudiciul moral. În cadrul observațiilor sale cu privire la excepția de inadmisibilitate, reclamantul susține că, în ipoteza în care Tribunalul nu ar constata inacțiunea culpabilă a Comisiei, ar trebui să constate că el suferă un prejudiciu anormal, special, continuu și evolutiv și că ALCP este vădit nelegal, astfel încât Tribunalul ar trebui, cel puțin, să recunoască răspunderea obiectivă a Uniunii și să repare, în consecință, prejudiciul său.

69 Comisia susține că acțiunea în despăgubire este lipsită de orice temei.

70 În cadrul concluziilor sale în despăgubire, reclamantul prezintă, pe de o parte, concluzii prin care se urmărește repararea prejudiciului pe care l-ar fi suferit deja începând din anul 2013 pe baza, cu titlu principal, a inacțiunii culpabile a Comisiei și, cu titlu subsidiar, a răspunderii obiective și, pe de altă parte, concluzii prin care se urmărește impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu, ca urmare a prejudiciului pe care ar continua să îl suporte, până în momentul în care Confederația Elvețiană se conformează ALPC sau în care una dintre părțile la acordul menționat se retrage din acesta. Este necesar să se înceapă cu examinarea concluziilor în vederea impunerii unei penalități cu titlu cominatoriu.

***– Cu privire la concluziile prin care se urmărește impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu***

71 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că acțiunea în despăgubire întemeiată pe articolul 268 și pe articolul 340 al doilea paragraf TFUE este o cale de atac autonomă, care are o funcție specială în cadrul sistemului căilor de atac și care este subordonată unor condiții de exercitare concepute având în vedere obiectul său specific. Aceasta se diferențiază de acțiunea în anulare prin faptul că nu urmărește eliminarea unei anumite măsuri, ci repararea prejudiciului cauzat de o instituție (a se vedea Hotărârea din 24 octombrie 2000, Fresh Marine/Comisia, T-178/98, EU:T:2000:240, punctul 45 și jurisprudența citată).

72 În aceste condiții, în cadrul unei acțiuni în despăgubire întemeiate pe articolul 268 și pe articolul 340 al doilea paragraf TFUE, instanța Uniunii nu este competentă să impună o penalitate cu titlu cominatoriu instituției căreia îi este imputată răspunderea pentru prejudiciul invocat. Astfel, impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu nu ar putea avea ca obiect repararea prejudiciului suferit, ci numai constrângerea instituției să pună capăt încălcării dreptului Uniunii care îi este imputată, fie prin adoptarea, fie prin eliminarea unei măsuri determinate (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Comisia/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, punctele 42-45).

73 Prin urmare, concluziile reclamantului în vederea impunerii unei penalități cu titlu cominatoriu nu pot fi decât respinse ca vădit inadmisibile.

74 În orice caz, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru conduita ilicită a organelor sale este supusă întrunirii mai multor condiții, și anume nelegalitatea comportamentului imputat instituției, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între conduita invocată și prejudiciul pretins (a se vedea Ordonanța din 6 septembrie 2011, Mugraby/Consiliul și Comisia, T-292/09, nepublicată, EU:T:2011:418, punctul 54 și jurisprudența citată). În special, trebuie amintit că orice prejudiciu a cărui reparare este solicitată în cadrul unei acțiuni în răspundere extracontractuală a Uniunii în temeiul articolului 340 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie real și cert, obligația de a dovedi acest lucru revenind reclamantului. Revine acestuia din urmă sarcina de a prezenta dovezi concludente atât cu privire la existența, cât și cu privire la întinderea prejudiciului pe care îl invocă (a se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2018, Klein/Comisia, C-346/17 P, EU:C:2018:679, punctul 147 și jurisprudența citată).

75 Or, presupunând că penalitatea cu titlu cominatoriu pe care reclamantul solicită Tribunalului să o impună Comisiei urmărește repararea prejudiciului viitor pe care acesta va continua să îl suporte atât timp cât aplicarea clauzei de necesitate va fi menținută în privința sa, un astfel de prejudiciu nu poate, prin definiție, să fie considerat real și cert în sensul jurisprudenței. Prin urmare, concluziile în vederea impunerii unei penalități cu titlu cominatoriu nu pot, în orice caz, decât să fie respinse ca vădit nefondate.

*– Cu privire la concluziile prin care se urmărește obligarea Uniunii la repararea prejudiciului pe care l-ar fi suferit reclamantul începând din anul 2013*

76 Trebuie amintit că, în ceea ce privește nelegalitatea comportamentului imputat instituțiilor, care constituie una dintre cele trei condiții a căror întrunire este necesară pentru angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, jurisprudența impune să se constate o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect acordarea de drepturi particularilor. În ceea ce privește cerința potrivit căreia încălcarea trebuie să fie suficient de gravă, criteriul decisiv care permite să se considere că aceasta este îndeplinită este cel al nerespectării manifeste și grave, de către instituția în cauză, a limitelor impuse puterii sale de apreciere. În cazul în care această instituție nu dispune decât de o marjă de apreciere considerabil mai redusă, chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului Uniunii poate fi suficientă pentru a dovedi existența unei încălcări suficient de grave (a se vedea Ordonanța din 6 septembrie 2011, Mugraby/Consiliul și Comisia, T-292/09, nepublicată, EU:T:2011:418, punctul 55 și jurisprudența citată).

77 Or, în speță, pe de o parte, este suficient să se amintească faptul că, astfel cum s-a constatat la punctul 35 de mai sus, în lipsa unor dispoziții de drept internațional sau de drept al Uniunii care să asocieze, într-un mod sau altul, particularii la procesul decizional referitor la punerea în aplicare a ALCP, chiar și în ipoteza în care Comisia nu și-ar fi îndeplinit obligațiile prin faptul că nu a adoptat măsuri împotriva Confederației Elvețiene, această presupusă neîndeplinire a obligațiilor nu ar putea fi considerată o încălcare a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor.

78 Pe de altă parte și în orice caz, trebuie amintit că, după cum s-a constatat la punctele 50-52 și 60 de mai sus, Comisia nu este abilitată să adopte astfel de măsuri în cadrul punerii în aplicare a ALCP și nu ar putea, în orice caz, să facă acest lucru fără ca statele membre și Consiliul să fi consimțit în acest sens. Pe de altă parte, după cum a arătat Tribunalul la punctul 54 de mai sus, în vederea soluționării litigiilor privind interpretarea și aplicarea ALPC, este esențial ca instituțiile Uniunii și statele membre să dispună de o putere de apreciere, dacă nu discreționară, atunci cel puțin suficient de largă pentru a efectua concilierea necesară între interesele divergente rezultate din relațiile cu Confederația Elvețiană și pentru a stabili strategia cea mai potrivită în raport cu protecția interesului Uniunii și a intereselor cetățenilor și ale operatorilor Uniunii. În consecință, abținerea Comisiei de a adopta măsurile solicitate

de reclamant nu poate constitui, în niciun mod, o nerespectare vădită și gravă de către această instituție a limitelor impuse puterii sale de apreciere și, pe cale de consecință, o încălcare suficient de gravă în sensul jurisprudenței amintite la punctul 76 de mai sus.

79 Pentru aceleași motive cu cele prezentate la punctele 58-63 de mai sus, principiile protecției încrederii legitime și securității juridice nu pot repune în discuție aceste considerații.

80 Rezultă din tot ceea ce precedă că concluziile în despăgubire ale reclamantului prezentate în temeiul pretinsei inacțiuni culpabile a Comisiei trebuie să fie respinse ca vădit nefondate, fără a fi necesar să se examineze existența unui prejudiciu și a unei legături între acest prejudiciu și inacțiunea imputată Comisiei.

81 În ceea ce privește argumentația prezentată cu titlu subsidiar în observațiile reclamantului cu privire la excepția de inadmisibilitate, prin care se urmărește ca Tribunalul să oblige Comisia la repararea prejudiciilor invocate în temeiul răspunderii obiective, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la aspectul dacă această argumentație susține concluzii autonome sau cuprinde motive noi și dacă, eventual, astfel de concluzii sau motive ar fi admisibile, trebuie să se arate că o asemenea argumentație este în mod vădit lipsită de orice temei juridic.

82 Astfel, Curtea a constatat deja că dreptul Uniunii nu prevedea, în stadiul de la acel moment, niciun regim care să permită punerea în discuție a răspunderii Uniunii în lipsa unui comportament nelegal al unui organ al acesteia din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia, C-120/06 P și C-121/06 P, EU:C:2008:476, punctele 167 și 179). Această jurisprudență poate fi transpusă în speță, întrucât dispozițiile articolului 340 al doilea paragraf TFUE sunt în esență similare dispozițiilor fostului articol 288 al doilea paragraf CE, pe care se întemeiază jurisprudența menționată.

83 Concluziile prin care se urmărește obligarea Uniunii la repararea prejudiciului pe care l-ar fi suferit reclamantul începând din anul 2013 trebuie, așadar, să fie respinse ca vădit nefondate.

***Cu privire la concluziile în anularea pretinsului refuz de a acționa al Comisiei și la concluziile aferente privind angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii***

*Cu privire la concluziile în anularea pretinsului refuz de a acționa al Comisiei*

84 Reclamantul susține că scrisoarea SEAE din 22 decembrie 2018 trebuie să fie înțeleasă ca un refuz de a acționa, din moment ce Comisia ar recunoaște existența unei încălcări a ALCP de către Confederația Elvețiană și din moment ce, spre deosebire de cele susținute în această scrisoare, ea ar fi avut posibilitatea de a adopta măsuri unilaterale împotriva acestei țări terțe.

85 Comisia susține că acțiunea în anulare este inadmisibilă, în primul rând, întrucât ea nu este autoarea scrisorii din 22 decembrie 2018, în al doilea rând, întrucât conținutul acestei scrisori este informativ și, în al treilea rând, întrucât scrisoarea menționată nu produce niciun efect juridic obligatoriu.

86 În speță, presupunând că scrisoarea SEAE din 20 decembrie 2018 trebuie analizată ca conținând un refuz clar al Comisiei de a da curs invitației reclamantului de a acționa, aceasta nu înseamnă că concluziile în anularea acțiunii nu ar trebui să fie respinse ca vădit inadmisibile.

87 În această privință, pe de o parte, trebuie amintit că, după cum rezultă din articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, atunci când o acțiune în anulare este introdusă de o persoană fizică sau juridică împotriva unui act al cărei destinatar nu este, această persoană trebuie să fie, printre altele, vizată în mod direct de actul menționat. Potrivit unei jurisprudențe constante, condiția potrivit căreia o

persoană fizică sau juridică trebuie să fie direct vizată de măsura care face obiectul acțiunii impune ca două condiții să fie întrunite cumulativ, și anume ca măsura contestată, în primul rând, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, în al doilea rând, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor săi însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (a se vedea Hotărârea din 28 februarie 2019, Consiliul/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, punctul 44 și jurisprudența citată).

88 În speță, este suficient să se arate că prima dintre condițiile cumulative stabilite de jurisprudență nu este îndeplinită. Astfel, la punctul 29 de mai sus s-a constatat că măsurile adoptate de Comisie împotriva Confederației Elvețiene nu ar fi, prin ele însele, de natură să modifice în mod distinct situația juridică a reclamantului în raport cu dreptul său de a exercita profesia de medic în cantonul Geneva. Pe cale de consecință, nici refuzul de a adopta astfel de măsuri nu poate produce în mod direct efecte asupra situației juridice a reclamantului. Prin urmare, fără a fi necesar să se examineze celelalte condiții de admisibilitate stabilite la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, este suficient să se arate că reclamantul nu este vizat în mod direct de actul atacat.

89 Pe de altă parte, la punctul 35 de mai sus s-a arătat că, întrucât reclamantul nu este îndreptățit să pretindă Comisiei să adopte măsuri unilaterale împotriva Confederației Elvețiene, întrucât aceste măsuri privesc numai relațiile Uniunii și ale statelor membre cu o țară terță, el nu poate fi autorizat să supună controlului instanței Uniunii omisiunea de a le adopta. Pentru aceleași motive, chiar presupunând că, în speță, Comisia nu numai că a omis să adopte aceste măsuri, ci chiar a refuzat să procedeze astfel, concluziile în anularea acestui refuz nu ar fi mai puțin vădit inadmisibile.

*Cu privire la concluziile privind angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii*

90 Astfel cum s-a arătat la punctul 22 de mai sus, concluziile cererii introductive privind „[anularea] deciziei implicite de refuz de a acorda despăgubiri pentru prejudiciile suferite de reclamant ca urmare a acestei încălcări” trebuie analizate ca urmărind, în mod implicit, dar necesar, obligarea Uniunii la repararea prejudiciului suferit, în temeiul articolelor 268 și 340 TFUE. Argumentația amintită la punctul 68 de mai sus vine, așadar, în susținerea acestor concluzii.

91 Comisia susține că reclamantul nu poate solicita în mod util Tribunalului să acorde despăgubiri pentru prejudiciile pretins născute din refuzul său de a acționa, din moment ce nu este responsabilă pentru încălcările ALCP săvârșite de autoritățile elvețiene.

92 Pentru aceleași motive cu cele prezentate la punctele 77-82 de mai sus, concluziile în despăgubire ale reclamantului, întemeiate pe refuzul pretins al Comisiei de a da curs invitației sale de a acționa, trebuie să fie respinse, în orice caz, ca vădit nefondate. Astfel, chiar presupunând că scrisoarea din 20 decembrie 2018 a SEAE conține un asemenea refuz, aceasta nu poate fi considerată nici drept o încălcare de către Comisie a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, în sensul jurisprudenței, nici drept o nerespectare vădită și gravă de către această instituție a limitelor impuse puterii sale de apreciere și, pe cale de consecință, o încălcare suficient de gravă a unei astfel de norme de drept. În plus, un astfel de refuz nu poate fi considerat ca reprezentând o încălcare a principiului protecției încrederii legitime sau a principiului securității juridice. În sfârșit, nu există nicio legătură de cauzalitate directă între acest pretins refuz al Comisiei și prejudiciile invocate de reclamant, întrucât acest refuz, astfel cum s-a constatat la punctul 88 de mai sus, nu este susceptibil să producă în mod direct efecte juridice asupra situației reclamantului.

93 Pentru a concluziona, din tot ceea ce precedă rezultă că acțiunea trebuie să fie respinsă în parte ca vădit inadmisibilă și în parte ca vădit nefondată.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

94 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

95 În speță, întrucât reclamantul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

dispune:

**1) Respinge acțiunea.**

**2) Îl obligă pe domnul Nathaniel Magnan la plata cheltuielilor de judecată.**

Luxemburg, 25 septembrie 2019.

Grefier
E. Coulon

Președinte
D. Gratsias