Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MELCHIOR WATHELET
présentées le 21 avril 2016[1]

Affaires jointes C-105/15 P à C-109/15 P

Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma et Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
contre
Commission européenne,

Banque centrale européenne (BCE)

«Pourvoi — Programme de soutien à la stabilité de la République de Chypre — Accord conclu entre les pays de l'Eurogroupe et les autorités chypriotes concernant, entre autres, la restructuration du secteur bancaire de la République de Chypre — Exécution de cette partie de l'accord par la Banque centrale de Chypre — Recours en annulation»

I – Introduction

1. Par leurs pourvois, dans l'affaire C-105/15 P Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli, dans l'affaire C-106/15 P Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, dans l'affaire C-107/15 P Petros Chatzithoma et Elenitsa Chatzithoma, dans l'affaire C-108/15 P Lella Chatziioannou et dans l'affaire C-109/15 P Marinos Nikolaou (ci-après, prises ensemble, « Mallis e.a. »), demandent, respectivement, la cassation des ordonnances Mallis et Malli/Commission et BCE (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Commission et BCE (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Commission et BCE (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Commission et BCE (T-330/13, EU:T:2014:904) et Nikolaou/Commission et BCE (T-331/13, EU:T:2014:905) (ci-après, prises ensemble, les « ordonnances attaquées »), par lesquelles le Tribunal a rejeté leurs recours dirigés contre la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE), tendant à l'annulation de la déclaration de l'Eurogroupe du 25 mars 2013 concernant, notamment, la restructuration du secteur bancaire de la République de Chypre (ci-après la « déclaration litigieuse »), imposée comme condition à l'octroi d'une aide financière à la stabilité par le mécanisme européen de stabilité (ci-après le « MES »).

1 — Langue originale : le français.

II – Le cadre juridique

A – *Le droit primaire de l'Union*

2. Aux termes de l'article 137 TFUE, « [l]es modalités des réunions entre ministres des États membres dont la monnaie est l'euro sont fixées par le protocole sur l'Eurogroupe ».

3. Le protocole n° 14 sur l'Eurogroupe (ci-après le « protocole n° 14 ») dispose :

« *Article premier*

Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux de façon informelle.

Ces réunions ont lieu, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission participe aux réunions. La Banque centrale européenne est invitée à prendre part à ces réunions, qui sont préparées par les représentants des ministres chargés des finances des États membres dont la monnaie est l'euro et de la Commission.

Article 2

Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres. »

B – *Le traité MES*

4. Le 2 février 2012, a été conclu à Bruxelles (Belgique) le traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande (ci-après le « traité MES »). Conformément à ses articles 1er, 2 et 32, paragraphe 2, les parties contractantes de ce traité, à savoir les États membres dont la monnaie est l'euro, instituent entre elles une institution financière internationale, le MES, qui possède la personnalité juridique. Après sa ratification par tous les signataires, le traité MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012.

5. Le considérant 1 du traité MES est libellé comme suit :

« Le Conseil européen est convenu le 17 décembre 2010 qu'il était nécessaire que les États membres de la zone euro mettent en place un mécanisme permanent de stabilité. [Le MES] assumera le rôle actuellement attribué à la [f]acilité européenne de stabilité financière […] et au [m]écanisme européen de stabilisation financière ("MESF") en fournissant, pour autant que de besoin, une assistance financière aux États membres de la zone euro. »

6. L'article 3 du traité MES, intitulé « But », dispose :

« Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres. À cette fin, il est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers. »

7. L'article 4 du traité MES, intitulé « Structure et règles de vote », énonce, à son paragraphe 1, ce qui suit :

« Le MES est doté d'un conseil des gouverneurs et d'un conseil d'administration, ainsi que d'un directeur général et des effectifs jugés nécessaires. »

8. L'article 5 du traité MES, intitulé « Conseil des gouverneurs », dispose :

« 1. Chaque membre du MES désigne un gouverneur et un gouverneur suppléant, révocables à tout moment. Le gouverneur est le membre du gouvernement du membre du MES chargé des finances. En son absence, son suppléant a pleine compétence pour agir en son nom.

2. Le conseil des gouverneurs décide soit d'être présidé par le président de l'Eurogroupe, visé au protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe annexé au [TUE] et au TFUE, soit d'élire un président et un vice-président, pour un mandat de deux ans, parmi ses membres […]

3. Le membre de la [Commission] en charge des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE, ainsi que le président de l'Eurogroupe (s'il n'est pas lui-même président ou gouverneur), peuvent participer aux réunions du conseil des gouverneurs qui portent sur ce soutien en qualité d'observateurs.

[…]

6. Le conseil des gouverneurs adopte les décisions suivantes d'un commun accord :

[…]

f) l'octroi d'un soutien à la stabilité du MES, y compris la conditionnalité de politique économique établie dans le protocole d'accord visé à l'article 13, paragraphe 3, [du traité MES] et le choix des instruments et les modalités et les conditions financières, conformément aux articles 12 à 18 [du traité MES] ;

g) l'octroi du mandat à la [Commission] de négocier, en liaison avec la BCE, la conditionnalité de politique économique dont est assortie chaque assistance financière, conformément à l'article 13, paragraphe 3[, du traité MES].

[…] »

9. L'article 12 du traité MES, intitulé « Principes », définit les principes auxquels le soutien à la stabilité est soumis et stipule, à son paragraphe 1, ce qui suit :

« Si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres, le MES peut fournir à un membre du MES un soutien à la stabilité, subordonné à une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi. Cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies. »

10. L'article 13 du traité MES, intitulé « Procédure d'octroi d'un soutien à la stabilité », stipule :

« 1. Un membre du MES peut adresser une demande de soutien à la stabilité au président du conseil des gouverneurs. Cette demande indique le ou les instruments d'assistance financière à envisager. Dès réception de cette demande, le président du conseil des gouverneurs charge la Commission […], en liaison avec la BCE :

a) d'évaluer l'existence d'un risque pour la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres, à moins que la BCE n'ait déjà soumis une analyse en vertu de l'article 18, paragraphe 2[, du traité MES] ;

b) d'évaluer la soutenabilité de l'endettement public. Lorsque cela est utile et possible, il est attendu que cette évaluation soit effectuée en collaboration avec le [Fonds monétaire international (FMI)] ;

c) d'évaluer les besoins réels ou potentiels de financement du membre du MES concerné.

2. Sur la base de la demande du membre du MES et de l'évaluation visée au paragraphe 1, le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer, en principe, un soutien à la stabilité au membre du MES concerné sous la forme d'une facilité d'assistance financière.

3. S'il adopte une décision en vertu du paragraphe 2, le conseil des gouverneurs charge la Commission […] – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – de négocier avec le membre du MES concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette facilité d'assistance financière. Le contenu du protocole d'accord tient compte de la gravité des faiblesses à traiter et de l'instrument d'assistance financière choisi. Parallèlement, le directeur général du MES prépare une proposition d'accord relatif à la facilité d'assistance financière précisant les modalités et les conditions financières de l'assistance ainsi que les instruments choisis, qui sera adoptée par le conseil des gouverneurs.

Le protocole d'accord doit être pleinement compatible avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le TFUE, notamment avec tout acte de droit de l'[Union], incluant tout avis, avertissement, recommandation ou décision s'adressant au membre du MES concerné.

4. La Commission […] signe le protocole d'accord au nom du MES, pour autant qu'il respecte les conditions énoncées au paragraphe 3 [de l'article 13 du traité MES] et qu'il ait été approuvé par le conseil des gouverneurs.

5. Le conseil d'administration approuve l'accord relatif à la facilité d'assistance financière qui précise les aspects financiers du soutien à la stabilité à octroyer ainsi que, le cas échéant, les modalités du versement de la première tranche de l'assistance.

[…]

7. La Commission […] – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière. »

C – *Le protocole d'accord du 26 avril 2013*

11. Un protocole d'accord [Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (protocole d'accord sur la politique de conditionnalité économique spécifique)] a été signé le 26 avril 2013 par la République de Chypre et la Commission agissant au nom du MES [2].

12. Sa préface précise :

« Le programme d'ajustement économique permettra d'affronter les enjeux financiers, fiscaux et structurels, sur le court comme sur le moyen terme, auxquels [la République de Chypre] est confrontée. Les objectifs essentiels du programme sont :

— rétablir la solidité du secteur bancaire chypriote ainsi que la confiance des déposants et du marché en procédant à une restructuration profonde des établissements financiers et à une réduction de leur taille, en renforçant la surveillance et en remédiant aux insuffisances de capitaux, conformément à l'accord politique de l'Eurogroupe du 25 mars 2013 ;

[…]» [3].

13. Sous son premier titre, intitulé « Réforme du secteur financier », le protocole d'accord stipule : « 1.26. Deuxièmement, [la Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Banque de Chypre) (ci-après la « Trapeza Kyprou ») [4]] reprend – par le biais d'une procédure d'achat et d'absorption, près de la totalité des actifs chypriotes de [la Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Banque populaire de Chypre) (ci-après la « Laïki ») [5]], à leur juste valeur, ainsi que ses dépôts garantis et son exposition à l'apport urgent de liquidités, à leur valeur nominale. Les dépôts non garantis de [la Laïki] seront maintenus au sein de l'ancienne entité. Le but est que la valeur des actifs cédés soit supérieure à celle des passifs cédés de sorte que la différence corresponde à la recapitalisation de [la Trapeza Kyprou] par [la Laïki] à hauteur de 9 % des actifs pondérés en fonction des risques qui ont été cédés. [La Trapeza Kyprou] fait l'objet d'une recapitalisation de façon à atteindre, à la fin du programme, un ratio minimal de fonds propres de 9 %, selon l'hypothèse défavorable du test de résistance, ce qui devrait contribuer à rétablir la confiance et à normaliser les conditions de financement. La conversion de 37,5 % des dépôts non garantis détenus par [la Trapeza Kyprou] en actions de catégorie A, assorties d'un plein droit de vote et des droits à dividendes, fournit la plus grande partie des besoins en capital, avec un apport supplémentaire en capitaux propres de la part de l'ancienne entité de la [Laïki]. Une partie des dépôts non assurés restants de [la Trapeza Kyprou] sera temporairement gelée jusqu'à ce que l'évaluation indépendante dont il est question au prochain point soit achevée.

1.27. Troisièmement, afin de s'assurer que les objectifs de la capitalisation seront atteints, une évaluation indépendante plus détaillée et actualisée des actifs de [la Trapeza Kyprou] et de [la Laïki] sera menée à bien, conformément aux exigences du cadre pour la résolution des défaillances bancaires, pour la fin du mois de juin 2013. À cet effet, les termes de référence de l'exercice d'évaluation indépendante seront convenus au plus tard pour la mi-avril 2013, en consultation avec la

2 — Le texte intégral du protocole d'accord est disponible en langue anglaise sur le site Internet du ministère des Finances (Ypourgeío Oikonomikón) de la République de Chypre à l'adresse suivante: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Traduction non officielle.

4 — La Trapeza Kyprou Dimosia Etairia Ltd est souvent appelée sous son nom ou ses initiales en anglais, à savoir « Bank of Cyprus » ou « BoC ».

5 — Je me réfère au nom grec de la Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, « Laïki » (« populaire » en grec).

Commission [européenne], la BCE et le FMI. Après cette évaluation, il sera procédé, si nécessaire, à une conversion additionnelle de dépôts non assurés en actions de catégorie A, de façon à s'assurer que l'objectif visant un niveau minimal de capitaux propres de 9 % en conditions de crise puisse être atteint à la fin du programme. Si [la Trapeza Kyprou] devait être surcapitalisée au regard de cet objectif, il serait procédé à un rachat d'actions afin de rembourser les déposants du montant correspondant à la surcapitalisation. »

D – *Le droit dérivé de l'Union*

14. La décision 2013/236/UE du Conseil, du 25 avril 2013, adressée à Chypre, portant mesures spécifiques pour restaurer la stabilité financière et une croissance durable[6] (ci-après la « décision 2013/236 »), dispose :

« *Article premier*

1. Pour aider l'économie chypriote à renouer avec une croissance durable et favoriser son retour à la stabilité budgétaire et financière, Chypre met en œuvre de manière rigoureuse un programme d'ajustement macroéconomique (ci-après dénommé le "programme"), dont les principaux éléments sont fixés à l'article 2 de la présente décision […]

Article 2

1. Les principaux objectifs du programme sont : le rétablissement de la solidité du secteur bancaire chypriote ; la poursuite du processus d'assainissement budgétaire engagé ; et la mise en œuvre de réformes structurelles pour soutenir la compétitivité et favoriser une croissance durable et équilibrée.

[…]

6. Pour rétablir la solidité de son secteur financier, Chypre poursuit la réforme et la restructuration en profondeur de son secteur bancaire et consolide les banques viables en restaurant leurs capitaux propres, en assainissant leur situation de liquidité et en renforçant leur supervision. Le programme prévoit les mesures et résultats suivants :

[…]

d) prendre des mesures afin de réduire autant que possible le coût de la restructuration bancaire supporté par le contribuable […]

[…]

Article 3

La République de Chypre est destinataire de la présente décision. »

6 — JO L 141, p. 32.

15. Le considérant 3 du règlement (UE) nº 472/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière [7] (ci-après le « règlement nº 472/2013 »), stipule :

« Il convient de consacrer dans le droit de l'Union la nécessité d'une cohérence parfaite entre le cadre de surveillance multilatérale de l'Union établi par le [TFUE] et les éventuelles conditions de politique économique dont est assortie l'assistance financière. […] ».

16. Le texte du règlement nº 472/2013 dispose :

« *Article premier*

Objet et champ d'application

1. Le présent règlement fixe des dispositions visant à renforcer la surveillance économique et budgétaire des États membres dont la monnaie est l'euro, lorsque ces États membres :

[…]

b) demandent à bénéficier ou bénéficient de l'assistance financière d'un ou de plusieurs autres États membres ou pays tiers, du [MESF], du [MES], du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou d'une autre institution financière internationale pertinente, telle que le [FMI].

[…]

Article 5

Informations sur les demandes d'assistance financière envisagées

Un État membre qui envisage de solliciter une assistance financière d'un ou plusieurs autres États membres ou pays tiers, du MES, du FESF, ou d'une autre institution internationale pertinente comme le FMI, informe immédiatement le président du groupe de travail de l'Eurogroupe, le membre de la Commission responsable des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE de son intention.

Après avoir reçu une évaluation de la Commission, le groupe de travail de l'Eurogroupe examine la demande d'assistance envisagée, ce afin d'examiner notamment les possibilités qu'offrent les instruments financiers existants de l'Union ou de la zone euro avant que l'État membre concerné ne s'adresse à des prêteurs potentiels.

Un État membre qui envisage de demander une assistance financière au titre du MESF informe immédiatement le président du CEF, le membre de la Commission responsable des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE de son intention.

7 — JO L 140, p. 1. Avec le règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140, p. 11), le règlement nº 472/2013 fait partie de la réforme appelée « two-pack » qui vise à renforcer l'intégration économique et la convergence entre les États membres de la zone euro.

Article 6

Évaluation de la soutenabilité de la dette publique

Lorsqu'un État membre demande l'assistance financière du MESF, du MES ou du FESF, la Commission, en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, avec le FMI, évalue la soutenabilité de la dette publique de cet État membre et ses besoins de financement réels ou potentiels. La Commission communique cette évaluation au groupe de travail de l'Eurogroupe lorsque l'assistance financière doit être accordée au titre du MES ou du FESF, et au CEF lorsqu'elle doit être accordée au titre du MESF.

[…]

Article 7

Programme d'ajustement macroéconomique

1. Lorsqu'un État membre demande l'assistance financière auprès d'un ou plusieurs autres États membres ou pays tiers, du MESF, du MES, du FESF ou du FMI, il prépare en accord avec la Commission, agissant en liaison avec la BCE et, s'il y a lieu, le FMI, un projet de programme d'ajustement macroéconomique qui est basé sur un éventuel programme de partenariat économique et se substitue à ce programme en vertu du règlement (UE) nº 473/2013 et qui comporte des objectifs budgétaires annuels.

[…]

Le projet de programme d'ajustement macroéconomique respecte pleinement l'article 152 du traité [FUE] et l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Commission informe oralement le président et les vice-présidents de la commission compétente du Parlement européen des progrès réalisés dans l'élaboration du projet de programme d'ajustement macroéconomique. Ces informations sont traitées de manière confidentielle.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, approuve le programme d'ajustement macroéconomique élaboré par l'État membre qui fait la demande d'assistance financière conformément au paragraphe 1.

La Commission veille à ce que le protocole d'accord signé par la Commission au nom du MES ou du FESF soit pleinement conforme au programme d'ajustement macroéconomique approuvé par le Conseil.

[…]

Article 15

Vote au Conseil

Seuls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote des mesures visées au présent règlement, le Conseil statuant sans tenir compte du vote de son membre représentant l'État membre concerné.

La majorité qualifiée des membres du Conseil visée au premier alinéa est définie conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité [FUE].

Article 16

Application aux États membres recevant une aide financière

Les États membres recevant une aide financière au 30 mai 2013 sont soumis au présent règlement à partir de cette date.

[…] »

17. La décision 2013/236 a été abrogée et remplacée par la décision d'exécution 2013/463/UE du Conseil, du 13 septembre 2013, portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique en faveur de Chypre et abrogeant la décision 2013/236/UE [8] (ci-après la « décision d'exécution 2013/463 »).

18. Son considérant 6 est rédigé comme suit :

« À la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE) nº 472/2013, le programme d'ajustement macroéconomique doit désormais être adopté sous la forme d'une décision d'exécution du Conseil. Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, le programme devrait être réadopté sur la base de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 472/2013. Le contenu du programme devrait rester identique à celui qui a été approuvé par la [décision 2013/236], mais également intégrer les résultats de l'évaluation effectuée conformément à l'article 1er, paragraphe 2, de cette décision. Par ailleurs, il convient d'abroger la [décision 2013/236]. »

19. L'article 2, paragraphe 5, de cette décision dispose :

« Pour rétablir la solidité de son secteur financier, Chypre poursuit la réforme et la restructuration en profondeur de son secteur bancaire et consolide les banques viables en restaurant leurs capitaux propres, en assainissant leur situation de liquidité et en renforçant leur supervision. Le programme prévoit les mesures et résultats suivants :

[…]

c) prendre des mesures afin de réduire autant que possible le coût de la restructuration bancaire supporté par le contribuable […] »

III – Les antécédents du litige

20. À partir de l'année 2012, la République de Chypre a été progressivement soumise à une pression croissante des marchés financiers, sur fond de montée des inquiétudes quant à la viabilité de ses finances publiques, notamment quant à l'aide publique importante réclamée par son secteur financier affaibli.

21. Après plusieurs déclassements successifs, par les agences de notation, des obligations souveraines chypriotes, la République de Chypre s'est trouvée dans l'impossibilité de se refinancer à des taux compatibles avec une viabilité budgétaire à long terme. Parallèlement, le secteur bancaire a été progressivement privé d'accès au financement sur les marchés internationaux et des grands établissements du pays sont devenus nettement sous-capitalisés.

8 — JO L 250, p. 40.

22. Dès les premiers mois de l'année 2012, certaines banques établies à Chypre, dont la Laïki et la Trapeza Kyprou, ont rencontré des difficultés financières. La République de Chypre a alors jugé que leur recapitalisation était nécessaire.

23. Le 25 juin 2012, face à ces graves perturbations économiques et financières, les autorités chypriotes ont officiellement sollicité auprès du président de l'Eurogroupe une aide financière sous la forme d'un prêt du FESF/MES, ainsi que du FMI, afin de permettre à l'économie chypriote de renouer avec une croissance durable, d'assurer le bon fonctionnement du système bancaire et de sauvegarder la stabilité financière de l'Union et de la zone euro.

24. Le 27 juin 2012, l'Eurogroupe a invité la Commission, en liaison avec la BCE, les autorités chypriotes et le FMI, à convenir d'un programme d'ajustement macroéconomique pour la République de Chypre, précisant notamment les besoins de financement de cette dernière, et à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder la stabilité financière dans un environnement difficile, caractérisé par le risque de répercussions négatives des turbulences du marché des dettes souveraines.

25. La République de Chypre et les autres États membres dont la monnaie est l'euro sont parvenus à un accord politique sur un projet de protocole d'accord au mois de mars 2013.

26. Par déclaration du 16 mars 2013, l'Eurogroupe a salué cet accord et évoqué certaines mesures d'ajustement prévues, parmi lesquelles la création d'une taxe sur les dépôts bancaires. L'Eurogroupe a indiqué que, étant donné ce contexte, l'octroi d'une assistance financière susceptible d'assurer la stabilité financière de la République de Chypre et de la zone euro était, en principe, justifié et a invité les parties intéressées à accélérer les négociations en cours.

27. Le 18 mars 2013, la République de Chypre a ordonné la fermeture des banques les 19 et 20 mars 2013. Par déclaration du même jour, le président de l'Eurogroupe a indiqué que la taxe sur les dépôts bancaires, en combinaison avec l'assistance financière demandée, serait utilisée pour restaurer la viabilité du secteur bancaire chypriote et, ainsi, la stabilité financière de la République de Chypre. Il a toutefois précisé que l'Eurogroupe était d'avis que les petits déposants devaient bénéficier d'un traitement différent de celui des grands déposants, en soulignant l'importance de garantir pleinement les dépôts inférieurs à 100 000 euros. Enfin, le président de l'Eurogroupe a, au nom de celui-ci, encouragé les autorités chypriotes à mettre en œuvre rapidement les mesures convenues.

28. Les autorités chypriotes ont décidé de proroger la fermeture des banques jusqu'au 28 mars 2013 afin d'éviter une ruée vers les guichets.

29. Le 19 mars 2013, le Parlement chypriote a rejeté le projet de loi du gouvernement chypriote relatif à la création d'une taxe sur tous les dépôts bancaires de la République de Chypre. Le 22 mars 2013, il a adopté une nouvelle loi portant sur l'assainissement d'établissements de crédit.

30. Le 25 mars 2013, l'Eurogroupe a prononcé la déclaration litigieuse [9] qui stipule :

« L'Eurogroupe a conclu un accord avec les autorités chypriotes sur les éléments essentiels d'un futur programme d'ajustement macroéconomique. Cet accord jouit du soutien de tous les États membres dont la monnaie est l'euro ainsi que des trois institutions.

[…]

9 — Le texte intégral de la déclaration litigieuse est disponible uniquement en langue anglaise sur les sites Internet de la Commission (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) et du Conseil (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

L'Eurogroupe salue les plans de restructuration du secteur financier mentionnés en annexe. Ces mesures serviront de base pour restaurer la viabilité du secteur financier. En particulier, elles garantissent tous les dépôts inférieurs à 100 000 euros, conformément aux principes de l'Union.

[…]

L'Eurogroupe demande aux autorités chypriotes et à la Commission, en liaison avec la BCE et le FMI, de finaliser le protocole d'accord au niveau des services concernés pour le début [du mois d']avril.

[…]

L'Eurogroupe prend acte de la décision des autorités de mettre en place des mesures administratives appropriées eu égard à la situation unique et exceptionnelle à laquelle le secteur financier chypriote fait face, et d'assurer une réouverture rapide des banques. L'Eurogroupe souligne que ces mesures administratives seront temporaires, proportionnées et non discriminatoires, et qu'elles feront l'objet d'un suivi rigoureux, quant à leur portée et quant à leur durée, conformément au traité.

[…]

L'Eurogroupe attend du conseil des gouverneurs du MES qu'il soit en mesure de donner son approbation formelle à la proposition d'octroi d'une facilité d'assistance financière pour la troisième semaine d'avril 2013, sous réserve de l'accomplissement des procédures nationales. »

31. L'annexe à la déclaration litigieuse était rédigée comme suit :

« À la suite d'une présentation des projets politiques des autorités [de la République de Chypre], qui ont été largement salués par l'Eurogroupe, il y a eu accord sur ce qui suit :

1. La Laïki est immédiatement démantelée – avec une contribution complète des actionnaires, des détenteurs d'obligations et des déposants non assurés – selon une résolution de la Banque centrale de Chypre [(ci-après la « BCC »)] en utilisant le cadre de résolution bancaire nouvellement adopté.

2. La Laïki est scindée en une structure de défaisance et en une banque assainie. La structure de défaisance devra disparaître progressivement.

3. La banque assainie est intégrée dans la [Trapeza Kyprou] à l'aide du cadre de résolution bancaire et après consultation des conseils d'administration de la [Trapeza Kyprou] et de la Laïki. Elle apportera une [aide d'urgence en cas de crise de liquidité (ELA)] s'élevant à [neuf] milliards d'euros. Seuls les dépôts non garantis de la [Trapeza Kyprou] resteront gelés jusqu'à ce que la recapitalisation ait été réalisée et pourront ensuite être soumis à des conditions appropriées.

4. Le conseil des gouverneurs de la BCE apportera des liquidités à la [Trapeza Kyprou] en respectant les règles applicables.

5. La [Trapeza Kyprou] sera recapitalisée par le biais d'une conversion des dépôts non garantis en fonds propres avec une contribution complète des actionnaires et des détenteurs d'obligations.

6. La conversion sera effectuée de manière à sécuriser un ratio de capital de 9 % à la fin du programme.

7. Tous les détenteurs de dépôts garantis dans toutes les banques bénéficieront d'une protection totale en conformité avec la législation pertinente de [l'Union].

8. L'enveloppe du programme (jusqu'à [dix] milliards d'euros) ne servira pas à recapitaliser la Laïki ou la [Trapeza Kyprou]. »

32. Le même jour, le gouverneur de la BCC a soumis la Trapeza Kyprou et la Laïki à une procédure d'assainissement.

33. Le 29 mars 2013, deux décrets ont été publiés à cette fin [10].

34. Le décret n° 103 prévoyait une recapitalisation de la Trapeza Kyprou, aux frais, notamment, de ses actionnaires, de ses créanciers obligataires et de ses déposants garantis pour les sommes dépassant 100 000 euros [11].

35. Quant au décret n° 104, il prévoyait le transfert de certains éléments d'actif et de passif de la Laïki à la Trapeza Kyprou, y compris les dépôts inférieurs à 100 000 euros. Les dépôts supérieurs à 100 000 euros ont été maintenus auprès de la Laïki, en attendant la liquidation de cette dernière.

36. Conformément à ces décrets, les mesures d'assainissement de la Laïki et de la Trapeza Kyprou ont été exécutées le 29 mars 2013 entre 6 heures et 6 h 10 du matin. Jusqu'à ce moment, Mallis e.a. étaient titulaires de dépôts auprès de la Trapeza Kyprou ou de la Laïki, qui, par l'application des mesures prévues par lesdits décrets, ont subi une réduction substantielle de leur valeur. Mallis e.a. font valoir qu'ils ont perdu tout ce qui excédait 100 000 euros.

37. Après l'adoption des décrets n^{os} 103 et 104, la Commission a engagé de nouvelles discussions avec les autorités chypriotes en vue de la finalisation d'un protocole d'accord.

38. Lors de sa réunion du 24 avril 2013, le conseil des gouverneurs du MES :

— a confirmé, d'une part, que la Commission et la BCE avaient été chargées d'effectuer les évaluations visées à l'article 13, paragraphe 1, du traité MES et, d'autre part, que la Commission, en collaboration avec la BCE et le FMI, avait été chargée de négocier le protocole d'accord avec la République de Chypre ;

— a décidé d'octroyer, en principe, un soutien à la stabilité à la République de Chypre sous la forme d'une facilité d'assistance financière (FAF), conformément à la proposition du directeur général du MES ;

— a approuvé le projet de protocole d'accord négocié par la Commission, en collaboration avec la BCE et le FMI, et la République de Chypre, et

— a chargé la Commission de signer ce protocole au nom du MES.

39. Le 25 avril 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/236 qui, à son article 2, paragraphe 6, sous d), prévoyait que le « bail-in » des banques chypriotes faisait partie du programme d'ajustement macroéconomique de la République de Chypre.

10 — Il s'agit du To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [décret de 2013 sur l'assainissement par des moyens propres de la Trapeza Kyprou, acte administratif réglementaire n° 103 (décret n° 103), EE, annexe III(I), n° 4645, 29 mars 2013, p. 769 à 780], et du To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [décret de 2013 sur la vente de certaines activités de la Laïki, acte administratif réglementaire n° 104 (décret n° 104), EE, annexe III(I), n° 4645, 29 mars 2013, p. 781 à 788].

11 — Cette procédure d'assainissement est souvent dénommée « haircut » (ponction) de dépôts bancaires ou « bail-in » des banques chypriotes. Le terme « bail-out » signifie une opération de sauvetage dont la charge est mise sur des investisseurs externes ou le contribuable. Le terme « bail-in », au contraire, signifie une opération de sauvetage où les créanciers de la banque sont obligés d'accepter l'effacement d'une partie de leur créance.

40. Le protocole d'accord a été signé le 26 avril 2013 par le ministre des Finances de la République de Chypre, le gouverneur de la BCC et par M. O. Rehn, vice-président de la Commission.

41. Le 8 mai 2013, le conseil d'administration du MES a approuvé l'accord relatif à la FAF ainsi qu'une proposition relative aux modalités de paiement d'une première tranche d'aide à la République de Chypre. Cette tranche a été divisée en deux versements effectués, respectivement, le 13 mai 2013, de l'ordre de deux milliards d'euros, et le 26 juin 2013, de l'ordre d'un milliard d'euros. Une deuxième tranche d'aide, de l'ordre d'un milliard et demi d'euros, a été versée le 27 septembre 2013. D'autres tranches allant de 100 à 600 millions d'euros ont été versées entre le mois de décembre 2013 et le mois de juillet 2015.

42. Le Conseil a adopté le règlement n° 472/2013 le 21 mai 2013 sur la base duquel la décision 2013/236 a été abrogée et remplacée par la décision d'exécution 2013/463.

IV – Les recours devant le Tribunal et les ordonnances attaquées

43. Par requêtes déposées au greffe du Tribunal, le 4 juin 2013, Mallis e.a. ont introduit trois recours tendant :

— à annuler la déclaration litigieuse, « qui a acquis sa forme définitive par [le décret n° 104] du gouverneur de la [BCC], agissant en qualité de représentant du [Système européen de banques centrales], par laquelle a été décidé la "vente de certaines activités" de la [Laïki] et qui constitue en substance une décision commune de la [BCE] ainsi que de la Commission » ;

— à titre subsidiaire, à déclarer que, indépendamment de sa forme et de son type, la déclaration litigieuse constitue, en substance, une « décision commune de la [BCE] et/ou de la Commission » ;

— à titre plus subsidiaire, à annuler la déclaration litigieuse, « indépendamment de sa forme et de son type » ;

— à titre encore plus subsidiaire, à « annuler la décision commune de la [BCE] et/ou de la Commission […] adoptée à travers l'Eurogroupe, quelle que soit sa forme ou son type », et

— à condamner la BCE et/ou la Commission aux dépens.

44. Par actes séparés, déposés au greffe du Tribunal, respectivement, les 1er et 9 octobre 2013, la Commission et la BCE ont soulevé des exceptions d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal. Elles ont conclu à ce qu'il plaise au Tribunal :

— de rejeter le recours comme étant irrecevable, et

— de condamner Mallis e.a. aux dépens.

45. Par les ordonnances attaquées, le Tribunal a rejeté les recours dans leur ensemble comme irrecevables.

46. Alors que Mallis e.a. demandaient l'annulation de la déclaration de l'Eurogroupe du 25 mars 2013 mais dirigeaient leurs recours contre la Commission et la BCE (ce qui fut confirmé dans leurs observations écrites) [12], le Tribunal a, tout d'abord, examiné, aux points 38 à 50 des ordonnances attaquées, le point de savoir si la déclaration litigieuse pouvait être imputée à la Commission et à la BCE.

47. En se fondant sur le protocole n° 14 qui stipule que l'Eurogroupe est une réunion informelle des ministres des États membres de la zone euro « pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique» [13], le Tribunal a jugé, au point 44 des ordonnances attaquées, qu'il n'était pas « possible de considérer que l'Eurogroupe [était] contrôlé par la Commission et la BCE ni qu'il [agissait] en tant que mandataire de ces institutions» [14].

48. Aux points 46 à 50 des ordonnances attaquées, le Tribunal a également rejeté l'idée que la déclaration litigieuse pourrait être imputée au MES parce que ce dernier aurait été prétendument contrôlé par la Commission et la BCE.

49. Le Tribunal a aussi examiné, à titre surabondant, aux points 51 à 62 des ordonnances attaquées, la question de savoir si la déclaration litigieuse produisait des effets juridiques à l'égard des tiers.

50. Il a jugé à cet égard que, même si la déclaration litigieuse comportait des formulations qui pourraient paraître catégoriques, notamment en ce qui concernait le démantèlement de la Laïki et la ponction des dépôts bancaires non garantis, elle ne pouvaient être lues de manière isolée mais devaient « au contraire, être replacées dans leur contexte, lequel fait clairement ressortir la teneur purement informative de la déclaration [litigieuse]» [15].

V – La procédure devant la Cour

51. Par leurs pourvois du 27 février 2015, déposés à la Cour le 4 mars 2015, Mallis e.a. demandent à la Cour :

— d'annuler les ordonnances attaquées, et

— d'annuler leur condamnation aux dépens en première instance.

52. Par leurs mémoires en réponse, la Commission et la BCE demandent à la Cour :

— de rejeter les pourvois, et

— de condamner les requérants à l'intégralité des dépens.

VI – Les pourvois

53. J'annonce d'emblée que je proposerai à la Cour de rejeter les pourvois en cause, mais l'importance des questions qu'ils posent pour la protection juridictionnelle effective, leur parenté avec la jurisprudence de la Cour [arrêts Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) et Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400)], la relation (ou l'absence de liaison) entre le système du MES et le droit de l'Union,

12 — Voir point 37 des ordonnances attaquées.

13 — Article 1er du protocole n° 14.

14 — Point 44 des ordonnances attaquées.

15 — Point 61 des ordonnances attaquées.

ainsi que la décision de la Cour de trancher ces pourvois par arrêt (comme d'ailleurs les pourvois dans les affaires jointes C-8/15 P, C-9/15 P et C-10/15 P relatifs à des recours en annulation et en indemnité liés au protocole d'accord) et de les confier à la grande chambre m'incitent à faire quelques observations liminaires avant même d'aborder les moyens soulevés par Mallis e.a.

A – *Observations liminaires*

1. Sur l'Eurogroupe

54. Comme l'Eurogroupe n'est pas mentionné au premier alinéa de l'article 263 TFUE et ne fait pas partie des sept institutions de l'Union figurant à l'article 13, paragraphe 1, TUE, ses actes ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation que si l'Eurogroupe peut être considéré comme une formation du Conseil ou un organe ou un organisme de l'Union.

55. L'Eurogroupe est explicitement évoqué à l'article 137 TFUE, qui, en ce qui concerne sa composition et les modalités de ses réunions, renvoie au protocole n° 14 annexé au traité FUE.

56. Il ressort clairement de ces dispositions que l'Eurogroupe se compose des ministres des Finances des États membres de la zone euro, aux réunions desquelles la Commission et la BCE sont invitées à assister.

57. Le protocole n° 14 stipule que ces ministres « se réunissent entre eux de façon informelle » et qu'ils « élisent un président pour deux ans et demi ».

58. L'article 16, paragraphe 6, TUE précise, par ailleurs, que le Conseil siège en différentes formations dont la liste est adoptée par le Conseil européen conformément à l'article 236, sous a), TFUE. Selon cette liste établie par l'annexe I au règlement intérieur du Conseil [16], le Conseil se réunit en dix formations différentes [17], dont l'Eurogroupe ne fait pas partie.

59. On peut trouver un lien entre l'Eurogroupe et le Conseil dans le fait que l'Eurogroupe se réunit habituellement une fois par mois, à la veille de la session du Conseil « affaires économiques et financières» [18] et que le bureau du président du groupe de travail Eurogroupe [19] se trouve au Secrétariat général du Conseil à Bruxelles [20].

60. Par ailleurs, est prévue au traité FUE une modalité particulière de vote du Conseil sur les mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro. En effet, l'article 136, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE dispose que « [s]euls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote sur [ces] mesures […] », ce qui fait penser à l'Eurogroupe, encore que les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro ne participent même pas à ses réunions.

16 — Voir décision 2009/937/UE du Conseil, du 1er décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325, p. 35).

17 — Affaires générales ; affaires étrangères ; affaires économiques et financières ; justice et affaires intérieures ; emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace) ; transports, télécommunications et énergie ; agriculture et pêche ; environnement ; éducation, jeunesse, culture et sport.

18 — Voir site Internet du Conseil à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/.

19 — Le groupe de travail Eurogroupe est une instance préparatoire des réunions de l'Eurogroupe comprenant les représentants, au sein du Comité économique et financier, des États membres qui font partie de la zone euro, la Commission et la BCE.

20 — Voir site Internet du Conseil à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

61. Malgré ces points de contact, je pense que l'Eurogroupe ne constitue pas une formation du Conseil, non seulement parce que le traité FUE ne lui donne pas cette qualification et qu'il ne réunit pas tous les États membres de l'Union, mais aussi en raison de la différence des fonctions qui leur sont respectivement confiées. L'Eurogroupe est le forum où les États membres dont la monnaie est l'euro discutent des « questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique» [21] alors que, comme le stipule l'article 16, paragraphe 1, TUE, les fonctions du Conseil sont beaucoup plus larges et incluent notamment l'exercice, conjointement avec le Parlement, du pouvoir législatif de l'Union et des autres pouvoirs de décision confiés au seul Conseil par le traité FUE.

62. Cela dit, le fait que l'Eurogroupe ne puisse être considéré comme une formation du Conseil n'implique pas automatiquement le fait qu'il ne constitue pas un organe ou un organisme de l'Union au sens de l'article 263, premier alinéa, TFUE.

63. Toutefois, si, par le traité de Lisbonne, les actes des « organes et organismes de l'Union » ont été ajoutés aux actes attaquables en annulation, et ce pour éviter que certains d'entre eux bénéficient d'une immunité juridictionnelle, il reste que l'Eurogroupe, non cité à l'article 263 TFUE, n'a pas de personnalité juridique.

64. Rien dans le traité FUE ni dans la jurisprudence ne permet de croire que les auteurs du traité FUE aient entendu renoncer à cette exigence [22]. Chaque fois que le traité FUE a voulu rendre l'article 263 TFUE applicable sans exiger la personnalité juridique, il a expressément cité les institutions, organes et organismes en cause, qu'il s'agisse du Conseil européen (ajouté par le traité de Lisbonne) ou du Comité des régions [23].

65. Sans préjudice de la possibilité d'imputer ces actes à une institution citée à l'article 263 TFUE, à un organe ou un organisme de l'Union ayant la personnalité juridique, je ne pense donc pas que l'Eurogroupe puisse être considéré comme un organe ou un organisme de l'Union au sens de l'article 263, premier alinéa, TFUE.

66. Certes, cette conclusion pourrait poser un problème au regard du principe de protection juridictionnelle effective [24], mais uniquement si l'Eurogroupe avait reçu dans le traité le pouvoir d'adopter des actes produisant des effets juridiques obligatoires à l'égard des tiers, ce qui n'est pas le cas, l'Eurogroupe étant un forum de discussion et non un organe décisionnel. Cette caractéristique implique par ailleurs le fait que la participation de la BCE aux réunions de l'Eurogroupe n'est pas contraire à son indépendance garantie par l'article 282, paragraphe 3, TFUE, que les institutions, organes et organismes de l'Union ainsi que les gouvernements des États membres doivent respecter.

67. Par conséquent, les actes de l'Eurogroupe ne sont pas annulables sur la base de l'article 263 TFUE.

21 — Article 1er du protocole nº 14.

22 — Voir arrêt Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, points 58 et 59).

23 — Je remarque que la Cour des comptes n'est pas citée par l'article 263, premier alinéa, TFUE alors qu'elle est, comme le stipule l'article 13, paragraphe 1, TUE, une institution de l'Union et pas seulement un organe ou organisme de celle-ci. La question de savoir si les institutions doivent être a fortiori considérées comme des organes ou organismes de l'Union ou si cette lacune est un oubli ou l'expression de ce que ses actes ne se prêtent pas à un recours en annulation ne s'est pas encore posée.

24 — Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, point 51) : « même en l'absence d'une disposition expresse dotant l'entité en question de la personnalité juridique, j'estime que le libellé de l'article 263, cinquième alinéa, TFUE crée une présomption très forte en ce sens que si les institutions créent une entité qui peut prendre des décisions affectant les individus, une voie de recours doit néanmoins exister ».

2. Sur le MES et son conseil des gouverneurs

68. Le traité MES ne fait pas partie de l'ordre juridique de l'Union. En effet, comme la Cour l'a jugé au point 180 de l'arrêt Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), « les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union […] lorsqu'ils instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES pour l'institution duquel […] les traités UE et FUE n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union» [25].

69. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du traité MES, le MES est doté d'un conseil des gouverneurs (en réalité, les ministres des Finances des États membres du MES, comme le précise l'article 5, paragraphe 1, du traité MES), d'un conseil d'administration et d'un directeur général, l'organe suprême de sa direction étant bien évidemment le conseil des gouverneurs.

70. Le président du conseil des gouverneurs est en principe le président de l'Eurogroupe (article 5, paragraphe 2, du traité MES).

71. Il est donc manifeste que, jusqu'à présent, l'Eurogroupe et le conseil des gouverneurs du MES ont eu exactement la même composition puisque, depuis sa création, le conseil des gouverneurs a décidé d'être présidé par le président de l'Eurogroupe.

72. Quant à la Commission et à la BCE, l'article 5, paragraphe 3, du traité MES dispose que le membre de la Commission en charge des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE peuvent participer aux réunions du conseil des gouverneurs en qualité d'observateurs.

73. Un État membre qui envisage de solliciter du MES une assistance financière par le MES doit suivre la procédure exposée à l'article 13 du traité MES.

74. Conformément au paragraphe 1 de cet article, cet État membre doit adresser une demande de soutien à la stabilité au président du conseil des gouverneurs, qui charge la Commission de l'évaluer en liaison avec la BCE.

75. L'article 13, paragraphe 2, du traité MES stipule que le conseil des gouverneurs du MES peut décider du principe de l'octroi d'un soutien à la stabilité d'un État membre demandeur sur la base de sa demande et de l'évaluation de cette demande par la Commission et par la BCE.

76. Aux termes de l'article 13, paragraphe 3, du traité MES, s'il prend pareille décision, le conseil des gouverneurs charge la Commission et la BCE « et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI […] de négocier avec [l'État membre] concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie [la] facilité d'assistance financière ».

77. Il convient de préciser que, conformément à l'article 5, paragraphe 6, sous g), du traité MES, il appartient au conseil des gouverneurs de définir d'un commun accord la conditionnalité de politique économique dont sera assortie l'assistance financière à l'État membre en difficulté.

78. Aux termes de l'article 13, paragraphe 4, du traité MES, la Commission signe le protocole d'accord au nom du MES s'il respecte les conditions énoncées au paragraphe 3 et a été approuvé par le conseil des gouverneurs.

79. Le conseil d'administration du MES approuvera alors « l'accord relatif à la facilité d'assistance financière» [26].

25 — Voir, également, point 105 de cet arrêt.

26 — Article 13, paragraphe 5, du traité MES.

80. C'est, ensuite, à l'État membre concerné, de prendre les mesures nationales nécessaires afin de mettre en œuvre les engagements contenus dans le protocole d'accord.

81. Je rappelle que la Cour a jugé, au point 161 de l'arrêt Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), à propos de ces fonctions confiées à la Commission et à la BCE dans le cadre du traité MES que, « pour importantes qu'elles soient, [elles] ne comportent aucun pouvoir décisionnel propre. Par ailleurs, les activités exercées par ces deux institutions dans le cadre du même traité n'engagent que le MES» [27].

82. Je note toutefois que, en vertu de l'article 13, paragraphe 4, du traité MES, la Commission me semble avoir un pouvoir (et un devoir, en sa qualité de gardienne des traités) de blocage du protocole d'accord si ce dernier n'est pas, comme l'exige le paragraphe 3 du même article, compatible avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le traité FUE. Il est vrai que ce refus de la Commission d'exécuter le mandat de signer le protocole d'accord au nom du MES est largement improbable (« théorique », a dit la Commission à l'audience) dans la mesure où la Commission aura veillé à la compatibilité exigée à l'article 13, paragraphe 3, du traité MES à toutes les étapes du processus dès la demande de l'État membre en difficulté, mais cette improbabilité politique n'enlève rien à la constatation juridique. Cela dit, toute signature de la Commission n'intervient qu'au nom du MES et, comme cela est indiqué au point 161 de l'arrêt Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), n'engage que le MES qui est donc le seul auteur des actes décisionnels en cause.

83. En outre, étant donné que les différends relevant du traité MES (et donc des actes du MES) ne peuvent parvenir à la Cour que conformément à la procédure du compromis (article 273 TFUE) prévue par l'article 37, paragraphe 3, du traité MES [28], la Cour n'est pas compétente pour trancher, sur la base de l'article 263 TFUE, un recours en annulation qui serait dirigé contre un acte adopté par le MES.

84. De même, les mesures nationales adoptées sur la seule base du protocole d'accord ne constituent pas une mise en œuvre par les États membres du droit de l'Union, même si l'article 13, paragraphe 3, du traité MES stipule à son second alinéa que « [l]e protocole d'accord doit être pleinement compatible […] avec tout acte de droit de l'Union» [29].

85. Toutefois, les mesures qui font l'objet d'un protocole d'accord, adopté dans le cadre du MES, ont également fait l'objet, jusqu'à présent, de façon plus ou moins détaillée, d'une décision du Conseil, adoptée dans le cadre du traité FUE, par le Conseil [30], procédure peut-être dictée par la crainte que le protocole d'accord ne soit pas juridiquement contraignant.

86. Cette hypothèse se trouve confirmée par les décisions de certaines juridictions nationales.

87. Le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce) a notamment jugé au sujet des premier et deuxième protocoles d'accord signés par la République hellénique, respectivement en 2010 et 2012, qu'ils ne constituaient pas des traités internationaux parce que les parties n'assumaient pas des obligations réciproques et ne prévoyaient pas de mécanisme pour obliger les autorités helléniques à

27 — Participation aux réunions du conseil des gouverneurs en tant qu'observateurs, négociation, signature et surveillance de la mise en œuvre du protocole d'accord par l'État membre concerné.

28 — Voir arrêt Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, points 170 à 176).

29 — Voir, également, arrêt Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, point 174).

30 — Voir, dans le cas de la République de Chypre, la décision 2013/236, dont l'article 2, paragraphe 6, sous d), dispose que « [l]e programme [d'ajustement macroéconomique] prévoit les mesures et résultats suivants […] prendre des mesures afin de réduire autant que possible le coût de la restructuration bancaire supporté par le contribuable ». Cette réduction du coût pour le contribuable implique nécessairement la participation des déposants et donc la ponction de dépôts bancaires. Voir, également, dans le cas de la République hellénique, décision 2010/320/UE du Conseil, du 8 juin 2010, adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif (JO L 145, p. 6), telle que modifiée, ainsi que la décision 2011/734/UE du Conseil, du 12 juillet 2011, adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif (JO L 296, p. 38), telle que modifiée.

exécuter leurs termes [31]. Selon le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État), ces protocoles ne constituaient que le programme politique que l'État membre en cause entendait mettre en œuvre pour bénéficier de l'assistance financière [32]. Autrement dit, lesdits protocoles n'étaient pas des instruments juridiquement contraignants.

88. Afin d'arriver à cette constatation, le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) s'est appuyé sur le fait que si les protocoles d'accord étaient juridiquement contraignants, le Conseil n'aurait pas adopté la décision 2010/320 [33].

89. En tout cas, ces décisions du Conseil adressées à un État membre permettent de considérer que les mesures nationales adoptées en exécution des engagements pris par un État membre envers le MES constituent une mise en œuvre du droit de l'Union, et ce même si le protocole d'accord ne constitue pas un acte du droit de l'Union, mais pour autant que ces mesures soient reprises dans la décision du Conseil adoptée après la signature du protocole d'accord.

90. Cela dit, comme l'a jugé le Tribunal dans les ordonnances ADEDY e.a./Conseil (T-541/10, EU:T:2012:626, point 87) et ADEDY e.a./Conseil (T-215/11, EU:T:2012:627, point 99) [34], les décisions adoptées par le Conseil, reprenant les engagements pris dans le protocole d'accord par l'État membre en difficulté, ne sont pas susceptibles de concerner directement [35] les particuliers au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ce qui rendait leur recours en annulation irrecevable.

91. Toutefois, étant donné que l'article 13, paragraphe 3, second alinéa, du traité MES stipule que les mesures contenues dans le protocole d'accord doivent « être pleinement compatible[s] » avec le droit de l'Union et dans la mesure où ces mesures sont reprises dans des décisions du Conseil, les États membres sont tenus par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, d'établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective » permettant aux juridictions de l'État membre concerné de poser à la Cour des questions préjudicielles, concernant la validité de ces décisions et, par voie de conséquence, du programme d'ajustement macroéconomique en cause [36].

3. Sur le règlement nº 472/2013

92. Ce qui précède est renforcé, même s'il n'est pas applicable, ratione temporis à la déclaration litigieuse, par l'adoption du règlement nº 472/2013.

93. Ce règlement a pour but, comme l'indique son considérant 3, « de consacrer dans le droit de l'Union la nécessité d'une cohérence parfaite entre le cadre de surveillance multilatérale de l'Union établi par le traité [FUE] et les éventuelles conditions de politique économique dont est assortie l'assistance financière », autrement dit, la cohérence entre le traité MES et le traité FUE.

31 — Voir Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 668/2012, point 27, et Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 2307/2014, point 19.

32 — Voir Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 668/2012, point 27, et Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 2307/2014, point 19.

33 — Voir Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 668/2012, point 27.

34 — Non attaquées devant la Cour.

35 — Il n'était pas, par définition, nécessaire d'examiner si les requérants étaient individuellement concernés puisque les conditions sont cumulatives. Je pense toutefois que, dans ces dossiers, les requérants ne pourraient pas non plus être considérés comme individuellement concernés.

36 — En ce qui concerne la présente affaire, il convient de noter que, aux termes de la jurisprudence de l'Anotato Dikastirio Kyprou (Cour suprême de la République de Chypre), les déposants affectés par la ponction de leurs comptes n'ont pas d'intérêt à agir en recours en annulation contre les décrets nos 103 et 104, parce que ces décrets ne visent pas les relations entre l'État et les particuliers mais s'adressent aux banques concernées, à savoir à la Laïki et à la Trapeza Kyprou (arrêts Myrto Christodoulou e.a. contre Kentriki Trapeza Kyprou e.a., affaire nº 553/2013 e.a., 7 juin 2013, et Vias Dimitriou e.a. contre Kentriki Trapeza Kyprou e.a., affaire nº 1034/2013 e.a., 9 octobre 2014). Aux termes de cette jurisprudence, les déposants, sur la base de leur relation contractuelle avec la banque, peuvent agir en indemnité contre elle devant les juridictions civiles, procédure à laquelle la République de Chypre pourrait être appelée. Dans ce contexte, la question de la légalité des décrets nos 103 et 104 et de leur compatibilité avec le droit de l'Union pourrait être posée afin d'établir la responsabilité civile de la banque et de l'État. À première vue, cela ne me paraît pas suffisant pour être conforme aux exigences de l'article 19 TUE.

94. Ainsi, les articles 5 à 7 dudit règlement détaillent la façon dont la Commission et la BCE doivent exercer les fonctions qui leur sont confiées par l'article 13 du traité MES, prévoient l'adoption d'un projet de programme d'ajustement macroéconomique (autre nom du protocole d'accord visé par l'article 13, paragraphe 3, du traité MES) et son approbation par le Conseil, les États membres de la zone euro ayant seuls le droit de vote [37].

95. Reflétant l'article 13, paragraphe 7, du traité MES, l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 472/2013 confie à la troïka, à savoir « [l]a Commission, en liaison avec la BCE et, s'il y a lieu, le FMI », la mission de surveiller les progrès accomplis par un État membre dans la mise en œuvre du protocole d'accord.

96. De la même façon que l'article 13, paragraphe 3, second alinéa, du traité MES stipule que le protocole d'accord doit être « pleinement compatible » avec le droit de l'Union, l'article 7, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement nº 472/2013 impose que le programme d'ajustement macroéconomique soit compatible avec l'article 152 TFUE et avec l'article 28 de la Charte.

97. À la suite de l'entrée en vigueur du règlement nº 472/2013, la décision 2013/236 adressée à la République de Chypre a été abrogée et a été remplacée par la décision d'exécution 2013/463, réadoptant le programme d'ajustement macroéconomique contenu dans la décision 2013/236 « [p]our des raisons de clarté et de sécurité juridique» [38].

98. Même si les particuliers ne peuvent démontrer qu'ils sont directement concernés par ces décisions d'exécution [39], les États membres sont de toute façon tenus par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, d'établir « les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective» [40]. Comme je l'ai expliqué au point 91 des présentes conclusions, les juridictions nationales doivent pouvoir interroger la Cour à titre préjudiciel sur la validité de la décision d'exécution et la compatibilité du programme d'ajustement macroéconomique avec le traité FUE, les principes généraux du droit de l'Union et de la Charte.

B – *Sur les premier et troisième moyens*

1. Argumentation des parties

99. Par leurs premier et troisième moyens, Mallis e.a. font valoir que les ordonnances attaquées sont entachées d'un défaut de motivation de la position du Tribunal sur l'autorité qui a réellement et effectivement décidé la ponction des dépôts dans les banques Laïki et Trapeza Kyprou ou aurait en tout cas provoqué ou imposé que cette ponction soit mise en œuvre par les autorités chypriotes, notamment par l'adoption des décrets nºs 103 et 104. En effet, le Tribunal n'aurait pas pris en compte le fait que cette ponction ne résulte que des modalités et conditions imposées à la République de Chypre par la Commission et par la BCE au moyen de la déclaration litigieuse.

100. Mallis e.a. soutiennent que le Tribunal n'aurait pas examiné leur thèse selon laquelle l'Eurogroupe ne peut être considéré comme un simple forum de discussion. Celui-ci ne s'étant vu confier ou déléguer aucune des compétences de la Commission et de la BCE, il conviendrait d'en déduire qu'il constitue un moyen par lequel la Commission et la BCE prennent des décisions sur les questions spécifiques liées au MES ou à la stabilité financière.

37 — Voir article 15 du règlement nº 472/2013.

38 — Considérant 6 de la décision d'exécution 2013/463.

39 — Voir point 90 des présentes conclusions.

40 — Voir note en bas de page 36 des présentes conclusions.

101. En outre, selon Mallis e.a., la Commission et la BCE sont les « véritables auteurs » de la déclaration litigieuse. Ils allèguent à cet égard que le Tribunal ne pouvait ignorer, comme il l'a fait, ni sa propre constatation faite au point 61 des ordonnances attaquées selon laquelle la déclaration litigieuse comportait une série de formulations « qui pourraient paraître catégoriques », ni le rôle de la Commission et de la BCE dans le cadre du traité MES aux termes duquel la Commission négocie et signe le protocole d'accord, et, en liaison avec la BCE, veille à la mise en œuvre par l'État membre concerné des mesures prévues par ce protocole.

102. La Commission fait valoir que Mallis e.a. n'identifient pas les points des ordonnances attaquées qui seraient entachés d'une erreur de droit. Le premier moyen du pourvoi devrait donc être considéré comme irrecevable. Il serait en tout état de cause dénué de fondement, étant donné que les ordonnances attaquées sont suffisamment motivées.

103. Selon la Commission, Mallis e.a. ont fait valoir dans leurs pourvois, sans aucune motivation, que la déclaration litigieuse constituait, en substance, une décision commune de la BCE et de la Commission qui agiraient « par le truchement de l'Eurogroupe ». Cette thèse aurait été rejetée par le Tribunal au moyen d'une argumentation circonstanciée.

104. L'argument selon lequel le Tribunal n'a pas examiné le fait que la République de Chypre et notamment le gouverneur de la BCC n'ont fait qu'appliquer les décisions de l'Eurogroupe serait inopérant car il est fondé sur le postulat erroné selon lequel la déclaration litigieuse a été adoptée par la Commission et par la BCE. En tout état de cause, il s'agirait d'un argument irrecevable et inopérant puisqu'il n'aurait aucun rapport avec l'appréciation du Tribunal sur la légalité de l'acte attaqué.

105. La BCE fait observer que Mallis e.a. cherchent à remettre en cause les conclusions factuelles du Tribunal. En outre, il ne ferait aucun doute que cette appréciation des faits n'est entachée d'aucune erreur de droit, les prétentions de Mallis e.a. n'étant pas, selon la BCE, étayées par un raisonnement concret ou par la jurisprudence.

106. La BCE considère que, de toute façon, Mallis e.a. n'avancent pas dans leurs pourvois la moindre argumentation pour étayer leur allégation selon laquelle le Tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant que la Commission et la BCE ne sont pas les véritables auteurs de la déclaration litigieuse, se contentant de répéter les arguments qui ont été rejetés par le Tribunal.

2. Appréciation

107. Comme les premier et troisième moyens visent précisément à contester la constatation faite par le Tribunal alléguant que la déclaration litigieuse n'est imputable ni à la Commission ni la BCE, il convient de les traiter ensemble, en considérant qu'ils visent à suffisance les points 41 à 50 des ordonnances attaquées.

108. Sur le fond, les observations figurant aux points 54 à 82 des présentes conclusions m'amènent à conclure que la déclaration litigieuse ne peut être imputée à la Commission ou à la BCE et que, sur ce point, le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit. En effet, la Commission et la BCE n'interviennent dans le cadre de cette procédure que comme mandataires du conseil des gouverneurs du MES pour négocier, surveiller et signer par procuration le protocole d'accord. De plus, comme l'observe le Tribunal au point 43 des ordonnances attaquées, il ne ressort ni des règles relatives à l'Eurogroupe ni des faits que « cette entité [a] reçu une délégation de compétence de la Commission ou de la BCE ni que ces institutions [peuvent] exercer des compétences de contrôle à son égard ou lui adresser des recommandations, et encore moins des instructions contraignantes ».

109. Cela étant, je me demande (même si cela ne modifie en rien le sort à réserver aux pourvois en cause) si le Tribunal n'aurait pas dû d'emblée déclarer la requête irrecevable, dans la mesure où elle était clairement dirigée contre la Commission et la BCE en vue de l'annulation d'un acte de l'Eurogroupe.

110. Certes, comme l'a jugé le Tribunal au point 36 des ordonnances attaquées, « la désignation dans la requête, par erreur, d'une partie défenderesse autre que l'auteur de l'acte attaqué n'entraîne pas l'irrecevabilité de la requête, si cette dernière contient des éléments permettant d'identifier sans ambiguïté la partie à l'encontre de laquelle elle est formée, telle la désignation de l'acte attaqué et de son auteur ».

111. Il est vrai que la Cour a déclaré recevable un recours dirigé contre la Banque européenne d'investissements (BEI) et pas contre le conseil des gouverneurs de celle-ci à l'époque où, en vertu de l'article 180, sous b), du traité CEE, la Cour était compétente pour connaître des litiges concernant les délibérations du conseil des gouverneurs de la BEI [41]. Elle a jugé que « si les termes introductifs de la requête mentionnent la Banque comme partie défenderesse, la requête fait expressément référence à l'article 180, sous b), du traité CEE et elle précise dans ses termes introductifs que le recours a pour objet "l'annulation de la décision du conseil des gouverneurs de la Banque". Ces éléments permettent de constater sans ambiguïté que le recours est formé contre le conseil des gouverneurs en tant qu'organe concerné de la Banque et que la requête suffit aux exigences de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure» [42].

112. Plus récemment, la Cour a déclaré recevable un recours en annulation contre une directive du Parlement et du Conseil déposé par le Royaume d'Espagne mais dirigé uniquement contre le Conseil [43]. La Cour a jugé que « l'identification, dans la version initiale de la requête, de la [directive 2002/15/UE] "du Parlement européen et du Conseil" comme étant l'objet du recours en annulation vaut désignation, implicite mais certaine, tant du Parlement que du Conseil comme parties défenderesses et ne permet pas de douter que l'intention de la partie requérante a été, dès l'origine, de diriger le recours contre ces deux institutions» [44].

113. De plus, le Royaume d'Espagne avait corrigé sa requête dans le délai de recours afin de désigner le Parlement et le Conseil comme défendeurs, et le Parlement a donc pu participer à la procédure et se défendre.

114. Je ne crois pas que la présente affaire contienne une « erreur » du type de celle constatée dans l'ordonnance Commission/BEI (85/86, EU:C:1986:292) ainsi que dans l'arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497) qui n'a pas empêché, dans les affaires ayant donné lieu à cette ordonnance et à cet arrêt, de corriger la requête. De plus, comme cela ressort du point 37 des ordonnances attaquées, Mallis e.a. ont insisté sur leur décision de diriger leurs recours contre la Commission et la BCE, et non pas contre l'Eurogroupe.

41 — Voir ordonnance Commission/BEI (85/86, EU:C:1986:292).

42 — Voir ordonnance Commission/BEI (85/86, EU:C:1986:292, point 6).

43 — Voir arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Voir arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, EU:C:2004:497, point 17).

115. Par conséquent, si le Tribunal ne pouvait appliquer à la présente affaire la notion d'« erreur » qu'il relève au point 36 des ordonnances attaquées [45] pour analyser l'imputabilité à la Commission et à la BCE de la déclaration litigieuse, il aurait pu se baser pour ce faire sur une autre jurisprudence de la Cour [46].

116. En effet, au point 14 de son arrêt Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271), la Cour avait jugé qu'« il ne suffit pas qu'un acte soit qualifié de "décision des États membres" pour qu'il échappe au contrôle institué par l'article [263 TFUE]. Encore faut-il pour cela vérifier que l'acte en question, eu égard à son contenu et à l'ensemble des circonstances dans lesquelles il a été adopté, ne constitue pas en réalité une décision du Conseil ». Il s'ensuit que, comme l'Eurogroupe n'est pas un organe ou organisme de l'Union, le Tribunal pouvait sur cette base examiner, aux points 38 à 50 des ordonnances attaquées, l'imputabilité de la déclaration litigieuse à la Commission et à la BCE.

117. Par conséquent, si erreur de droit il y a eu dans la motivation de l'analyse faite par le Tribunal de l'imputabilité à la Commission et à la BCE de la déclaration litigieuse, cette analyse pouvait s'imposer et se fonder sur un autre motif.

118. Il conviendrait de toute façon de rejeter les premier et troisième moyens du pourvoi comme non fondés.

C – *Sur le deuxième moyen*

1. Argumentation des parties

119. Par leur deuxième moyen, Mallis e.a. considèrent que le Tribunal a, à tort, rejeté leur thèse selon laquelle la décision litigieuse est un acte attaquable dès lors que celle-ci a produit des effets juridiques et a donné lieu à la situation juridique et factuelle dans laquelle les requérants ont été placés. Le Tribunal aurait, en outre, soutenu la thèse arbitraire selon laquelle la République de Chypre est seule responsable de la ponction des dépôts.

120. La Commission fait valoir que ce moyen est dénué de fondement car le Tribunal a exposé de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles l'acte attaqué n'est pas susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Cela ressortirait, comme le relèverait à juste titre le Tribunal, tant des dispositions régissant le fonctionnement de l'Eurogroupe, qui ne l'habilitent pas à adopter des actes juridiquement contraignants, que du libellé de la déclaration litigieuse, qui est de nature purement informative.

121. La BCE soutient que les requérants n'ont pas avancé d'argument précis afin d'établir que le Tribunal aurait commis une erreur de droit lorsqu'il a considéré que l'Eurogroupe n'avait pas le pouvoir de prendre des mesures contraignantes, et donc, par définition, que ses déclarations ne produisaient pas d'effets juridiques à l'égard des tiers au sens de l'article 263 TFUE. En outre, la BCE rappelle que le pourvoi doit indiquer de façon précise les moyens et arguments de droit invoqués. Or, Mallis e.a. se contenteraient d'affirmer que le Tribunal aurait dû interpréter différemment les passages susmentionnés, sans avancer d'argument de droit à cet égard. Aussi ce moyen devrait-il être rejeté comme étant manifestement irrecevable.

45 — Voir point 110 des présentes conclusions.

46 — Voir points 19 et 20 de l'arrêt Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91, EU:C:1993:271) où la Cour a rejeté l'argument selon lequel le fait que la Commission soit chargée de la gestion d'une aide spéciale au Bangladesh suffisait pour imputer au Conseil la décision des représentants des États membres octroyant cette aide, puisque « [l]'article 155, quatrième tiret, du traité [CE] n'empêche pas en effet les États membres de confier à la Commission la mission de veiller à la coordination d'une action collective entreprise par eux sur la base d'un acte de leurs représentants réunis au sein du Conseil ».

2. Appréciation

122. Il y a lieu de rappeler que « selon une jurisprudence constante, les griefs dirigés contre des motifs surabondants d'une décision du Tribunal ne sauraient entraîner l'annulation de cette décision et sont donc inopérants» [47].

123. Comme l'analyse du Tribunal à ce sujet aux points 51 à 62 des ordonnances attaquées n'a été faite qu'« à titre surabondant », le deuxième moyen, même s'il était fondé, ne pourrait entraîner l'annulation des ordonnances attaquées.

124. Par conséquent, il s'agit d'un moyen inopérant qui doit être rejeté.

125. Cela dit, afin d'être exhaustif et me référant aux points 54 à 67 des présentes conclusions, au-delà de mon raisonnement sur la qualité ou non de l'Eurogroupe comme organe ou organisme de l'Union au sens de l'article 263, premier alinéa, TFUE, le Tribunal ne me paraît pas avoir commis une erreur de droit en jugeant que la déclaration litigieuse n'était pas susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

126. Certes, comme l'a laissé entendre le Tribunal au point 61 des ordonnances attaquées (qui parle de « formulations qui pourraient paraître catégoriques »), le langage et le contenu de la déclaration litigieuse ne sont pas entièrement conformes à la définition et aux missions de l'Eurogroupe que l'on trouve dans le protocole nº 14, à savoir une réunion informelle des ministres des États membres de la zone euro « pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques [que ces derniers] partagent en matière de monnaie unique ».

127. Je me réfère notamment aux passages de la déclaration litigieuse où l'Eurogroupe annonce qu'il est parvenu à un accord avec les autorités chypriotes en ce qui concerne les éléments essentiels du programme d'ajustement macroéconomique et qu'il leur a demandé, ainsi qu'à la Commission, la BCE et le FMI, de finaliser un protocole d'accord qui reprend ces éléments [48].

128. Ces éléments essentiels repris dans la déclaration litigieuse ainsi que dans son annexe étaient la garantie des dépôts bancaires à concurrence de 100 000 euros, le démantèlement de la Laïki, la scission de cette dernière en une bonne et une mauvaise banque, la reprise de la bonne banque par la Trapeza Kyprou et la participation des déposants à la procédure d'assainissement de ces deux banques à concurrence des montants non garantis [49], la légalité de ce dernier élément étant contestée par Mallis e.a. par leurs recours en annulation devant le Tribunal.

129. Toutefois, l'Eurogroupe a dit « accueillir » le plan de restructuration du secteur financier de la République de Chypre, « prendre acte » des engagements pris par les autorités chypriotes et « s'attendre » à ce que le conseil des gouverneurs du MES approuve dans un bref délai la proposition d'accord relative à la facilité d'assistance financière, langage qui révèle l'absence d'une décision à effets juridiques obligatoires.

47 — Ordonnance Schneider Electric/Commission (C-188/06 P, EU:C:2007:158, point 64). Voir, également, en ce sens, arrêts Dansk Rørindustri e.a./Commission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, point 148) et OHMI/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, points 56 et 57), ainsi que ordonnance Piau/Commission (C-171/05 P, EU:C:2006:149, point 86).

48 — « L'Eurogroupe a conclu un accord avec les autorités chypriotes sur les éléments essentiels d'un futur programme d'ajustement macroéconomique. Cet accord jouit du soutien de tous les États membres dont la monnaie est l'euro ainsi que [de la Commission, de la BCE et du FMI] […]. L'Eurogroupe demande aux autorités chypriotes et à la Commission, en liaison avec la BCE et le FMI, de finaliser le protocole d'accord au niveau des services concernés pour le début [du mois d'avril] […]. »

49 — Voir points 30 et 31 des présentes conclusions.

130. Par ailleurs, je relève le fait que la déclaration litigieuse a été adoptée le 25 mars 2013, après le rejet, le 19 mars 2013, par le Parlement chypriote d'un projet de loi qui imposait une taxe sur tous les dépôts bancaires de la République de Chypre, condition que l'Eurogroupe avait évoquée dans sa déclaration du 16 mars 2013, en estimant que l'octroi d'une assistance financière à la République de Chypre était en principe justifié [50].

131. Je relève également le fait que les autorités chypriotes ont immédiatement adopté d'autres mesures nationales permettant la mise en œuvre de l'accord politique évoqué dans la déclaration litigieuse. En effet, la ponction de dépôts bancaires auprès de la Laïki et de la Trapeza Kyprou a été prévue par les décrets n[os] 103 et 104 adoptés par la BCC et entrés en vigueur le 29 mars 2013 [51].

132. Cet enchaînement démontre, certes, que l'Eurogroupe a sans doute un poids politique considérable et que les États membres se sentent engagés par les accords convenus au sein de ce forum. Toutefois, cela ne suffit pas pour considérer que la déclaration litigieuse a produit des effets juridiques obligatoires à l'égard des tiers au sens de la jurisprudence de la Cour.

133. Par conséquent, je partage l'observation du Tribunal, au point 61 des ordonnances attaquées, selon laquelle les mesures décidées par l'Eurogroupe « ne peuvent être lues de manière isolée, mais doivent, au contraire, être replacées dans leur contexte, lequel fait clairement ressortir la teneur purement informative de la déclaration [litigieuse] ».

134. Il en va autrement des dispositions de la décision 2013/236 et de la décision d'exécution 2013/463 [52], qui, respectivement, à leurs articles 2, paragraphe 6, sous d), et 2, paragraphe 5, sous c), traduisent l'engagement de la République de Chypre de ponctionner des dépôts bancaires à une obligation juridiquement contraignante. Toutefois, ces dispositions ne sont pas visées par les présents pourvois.

135. Pour ces raisons, le deuxième moyen des pourvois de Mallis e.a. devrait être rejeté.

D – *Sur le quatrième moyen*

1. Argumentation des parties

136. Par leur quatrième moyen, Mallis e.a. visent leur condamnation aux dépens en première instance et font valoir que, si le pourvoi était accueilli, elles ne devraient pas être condamnées aux dépens exposés en première instance.

137. La Commission fait valoir que la demande de taxation des dépens de la procédure est présentée à tort par les requérants en tant que moyen de pourvoi.

138. La BCE fait valoir que ce moyen vise à retarder l'exécution des ordonnances attaquées et rappelle, à cet égard, que, en vertu de l'article 278 TFUE et de l'article 60, alinéa 1, du statut de la Cour, un pourvoi n'a pas d'effet suspensif.

50 — Voir points 25 à 29 des présentes conclusions.

51 — Voir points 32 à 35 des présentes conclusions.

52 — Voir, par analogie, Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 668/2012, point 27, et Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) (assemblée plénière) 2307/2014, point 19, ainsi que points 86 à 88 des présentes conclusions.

2. Appréciation

139. Comme la Cour l'a jugé au point 65 de l'ordonnance Schmoldt e.a./Commission (C-342/04 P, EU:C:2005:562), « en vertu de l'article 58, second alinéa, du statut de la Cour de justice, "un pourvoi ne peut porter uniquement sur la charge et le montant des dépens". En outre, il est de jurisprudence constante que, dans l'hypothèse où tous les autres moyens d'un pourvoi ont été rejetés, les conclusions concernant la prétendue irrégularité de la décision du Tribunal sur les dépens doivent être rejetées comme irrecevables, en application de cette disposition» [53].

140. Comme le quatrième moyen porte uniquement sur les dépens et que les autres moyens doivent être rejetés, il convient également de rejeter le quatrième moyen comme irrecevable.

VII – Conclusion

141. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

— de rejeter les pourvois, et

— de condamner Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou et Marinos Nikolaou à supporter leurs propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission et par la BCE à parts égales.

53 — Voir, également, en ce sens, arrêts Henrichs/Commission (C-396/93 P, EU:C:1995:280, points 65 et 66) ; Commission et France/TF1 (C-302/99 P et C-308/99 P, EU:C:2001:408, point 31) ; Freistaat Sachsen e.a./Commission (C-57/00 P et C-61/00 P, EU:C:2003:510, point 124), ainsi que Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306, point 88).