ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

26 octombrie 2023 *

„Acțiune în anulare – Drept instituțional – Aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România – Inexistența unui act atacabil – Unanimitate necesară neatinsă – Inadmisibilitate vădită parțială – Cerere de acordare a unui termen de natură să permită o reluare a acțiunii – Necompetență vădită parțială”

În cauza T-48/23,

Eugen Tomac, cu domiciliul în Bruxelles (Belgia), reprezentat de R. Duta, avocat,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene,

pârât,

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus din domnii R. da Silva Passos (raportor), președinte, și S. Gervasoni și doamna I. Reine, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

dă prezenta

Ordonanță

1 Prin acțiunea sa formulată în temeiul articolului 263 TFUE, reclamantul, domnul Eugen Tomac, solicită, pe de o parte, anularea „deciziei” Consiliului Uniunii Europene din 8 decembrie 2022 de a nu adopta proiectul nr. 15218/22 de decizie a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Bulgaria și în România (denumit în continuare „proiectul nr. 15218/22”) și, pe de altă parte, în ipoteza în care nu i-ar fi recunoscută calitatea de reclamant privilegiat, acordarea unui termen de natură să permită eventual o reluare a acțiunii de către Parlamentul European sau de către o altă instituție a Uniunii Europene sau națională care acționează în această calitate.

* Limba de procedură: franceza.

Istoricul cauzei

2 Acquis-ul Schengen, astfel cum este prevăzut la articolul 1, care face trimitere la anexa A la Decizia 1999/435/CE a Consiliului din 20 mai 1999 privind definirea acquis-ului Schengen în scopul stabilirii, în conformitate cu dispozițiile relevante din Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul privind Uniunea Europeană, a temeiului juridic pentru fiecare din dispozițiile sau deciziile care constituie acquis-ul (JO 1999, L 176, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 91), este un corpus juridic care urmărește eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune ale statelor membre ale spațiului Schengen.

3 Tratatul de la Amsterdam a anexat la Tratatul UE și la Tratatul CE Protocolul privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene (JO 1997, C 340, p. 93). Ulterior, Protocolul (nr. 19) privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul UE (JO 2008, C 115, p. 290), a fost anexat la Tratatul de la Lisabona (JO 2010, C 83, p. 290).

4 În special, în ceea ce privește România, articolul 4 alineatele (1) și (2) din Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 29, denumit în continuare „Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune”) la Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 203) prevede:

„(1) Dispozițiile acquis-ului Schengen, […] care au fost integrate în cadrul Uniunii Europene, precum și actele care se întemeiază pe acesta sau care sunt conexe acestuia, enumerate de anexa II, precum și orice alte noi acte de acest fel adoptate înainte de data aderării, sunt obligatorii și se aplică în [Republica] Bulgaria și România de la data aderării.

(2) Dispozițiile acquis-ului Schengen care au fost integrate în cadrul Uniunii Europene și actele care se întemeiază pe acestea sau care sunt conexe acestuia și care nu sunt prevăzute la alineatul (1), deși sunt obligatorii pentru [Republica] Bulgaria și România de la data aderării, se aplică pe teritoriul fiecăruia dintre aceste state membre numai în temeiul unei decizii europene adoptate de Consiliu în acest sens, după verificarea, în conformitate cu procedurile de evaluare Schengen aplicabile în materie, a îndeplinirii pe teritoriul respectivului stat a condițiilor necesare aplicării tuturor părților în cauză din acquis.

Consiliul adoptă deciziile, după consultarea Parlamentului European, hotărând cu unanimitatea membrilor săi care reprezintă guvernele statelor membre cu privire la care dispozițiile prevăzute în prezentul alineat au fost puse deja în aplicare și a reprezentantului guvernului statului membru cu privire la care aceste dispoziții trebuie să fie puse în aplicare […].”

5 În urma aderării sale la Uniune, la 1 ianuarie 2007, România a întreprins, între 2009 și 2011, o serie de demersuri în cadrul procedurilor de evaluare Schengen cu scopul de a îndeplini criteriile necesare pentru aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen.

6 La 29 septembrie 2010 și la 8 iulie 2011, președinția Consiliului a elaborat și ulterior a modificat un prim proiect de decizie a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Republica Bulgaria și în România, și anume proiectul nr. 14142/10, devenit proiectul nr. 14142/1/10 (denumit în continuare „proiectul nr. 14142/10”).

7 Prin Rezoluția din 8 iunie 2011 referitoare la proiectul nr. 14142/10 (JO 2012, CE 380, p. 160), Parlamentul a luat poziție în favoarea acestui proiect.

8 Prin concluziile din 9 iunie 2011 privind finalizarea procesului de evaluare a gradului de pregătire a României pentru punerea în aplicare a tuturor dispozițiilor acquis-ului Schengen (9166/3/11 REV 3), formațiunea „Evaluare Schengen” a Grupului de lucru pentru chestiuni Schengen al Consiliului a luat act de finalizarea procedurilor de evaluare Schengen privind România. Constatând că în România erau îndeplinite condițiile în toate domeniile acquis-ului Schengen, acesta a concluzionat că Consiliul putea lua decizia menționată la articolul 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune.

9 Deși la 24 iunie 2011 s-a convenit că decizia privind aderarea României la spațiul Schengen ar trebui luată cel târziu în septembrie 2011, Consiliul a amânat totuși votul pentru adoptarea acestei decizii în cadrul unei reuniuni din 22 septembrie 2011.

10 Prin Rezoluția din 13 octombrie 2011 referitoare la aderarea Bulgariei și a României la spațiul Schengen (JO 2013, CE 94, p. 13), Parlamentul European și-a reiterat sprijinul pentru aderarea României la spațiul Schengen. Parlamentul a solicitat Consiliului să ia măsurile necesare în acest sens.

11 Proiectul nr. 14302/3/11 de decizie a Consiliului din 7 decembrie 2011, pregătit de președinția Consiliului, nu a condus la un vot al Consiliului în cadrul unei reuniuni din 9 decembrie 2011.

12 Prin Rezoluția din 11 decembrie 2018 referitoare la aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Bulgaria și în România: eliminarea controalelor la frontierele interne terestre, maritime și aeriene (JO 2020, C 388, p. 18), Parlamentul a îndemnat Consiliul, pe de o parte, să prezinte cât mai curând cu putință un nou proiect de decizie privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România, pe baza proiectului nr. 14142/10, și, pe de altă parte, prin intermediul unui singur act juridic, să ia o decizie imediată pentru eliminarea controalelor la frontierele interne.

13 Ulterior, Comisia Europeană a confirmat că România îndeplinea condițiile necesare pentru ca dispozițiile acquis-ului Schengen să fie recunoscute ca fiind aplicabile în acest stat și a invitat Consiliul să ia măsurile necesare în acest scop, într-o primă comunicare către Parlamentul European și Consiliu din 2 iunie 2021 intitulată „Strategia pentru realizarea unui spațiu Schengen pe deplin operațional și rezilient” [COM(2021) 277 final], apoi într-o a doua comunicare către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 24 mai 2022 intitulată „Raportul privind starea spațiului Schengen pentru 2022” [COM(2022) 0301 final].

14 Prin Rezoluția din 18 octombrie 2022 referitoare la aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen (JO 2023, C 149, p. 11), Parlamentul a îndemnat din nou Consiliul să ia toate măsurile necesare pentru a adopta o decizie privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România până la sfârșitul anului 2022.

15 Un raport al unei echipe de experți din 21 octombrie 2022, întocmit sub autoritatea Comisiei în cadrul unei misiuni voluntare de informare în Bulgaria și în România cu privire la aplicarea acquis-ului Schengen și la evoluțiile acestuia începând cu anul 2011 (13906/22), a confirmat concluziile procedurilor de evaluare finalizate în anul 2011. Acest raport a arătat de asemenea că România pusese în aplicare acquis-ul și instrumentele sale și chiar consolidase aplicarea acestuia în toate domeniile. Într-o comunicare către Parlamentul European și Consiliu din 16 noiembrie 2022, intitulată „Consolidarea spațiului Schengen prin participarea deplină a

Bulgariei, României și Croației la spațiul fără controale la frontierele interne” [COM(2022) 636 final], Comisia și-a reînnoit solicitarea adresată Consiliului de a accepta aderarea României la spațiul Schengen.

16 La 29 noiembrie 2022, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune, președinția Consiliului a pregătit proiectul nr. 15218/22.

17 La 8 decembrie 2022, formațiunea „Justiție și Afaceri Interne” (JAI) a Consiliului s-a reunit pentru a decide, în cadrul guvernanței politice a spațiului Schengen (și anume al Consiliului Schengen) și al activităților fără caracter legislativ, cu privire la proiectul nr. 15218/22, înscris la punctul 3 litera (a) de pe ordinea de zi a reuniunii, care prevedea că putea fi solicitat un vot în vederea unei eventuale adoptări. În cadrul acestei reuniuni, în lipsa unanimității reprezentanților guvernelor statelor membre în ceea ce privește proiectul nr. 15218/22, acest proiect nu a fost adoptat.

18 Reclamantul este un deputat european care are cetățenia română.

19 Prin e-mailul din 15 decembrie 2022, reclamantul a întrebat-o pe directoarea generală pentru JAI din cadrul Secretariatului General al Consiliului dacă ar fi posibil ca aceasta să îi comunice rezultatele votului privind aplicarea integrală a acquis-ului Schengen în România, înscrisă pe ordinea de zi a reuniunii Consiliului din 8 decembrie 2022, precum și procesul-verbal al acestei reuniuni sau raportul referitor la aceasta.

20 Prin e-mailul din 16 decembrie 2022, directoarea generală pentru JAI din cadrul Secretariatului General al Consiliului i-a răspuns reclamantului că, în cursul acestei reuniuni, proiectul nr. 15218/22 nu fusese adoptat efectiv și că, în conformitate cu articolele 8 și 9 din Regulamentul de procedură al Consiliului, în măsura în care era vorba despre deliberări privind un act nelegislativ care nu erau deschise publicului, rezultatele voturilor nu făceau obiectul niciunei publicități. Aceasta a adăugat că nici procesul-verbal al acestei proceduri nu fusese făcut public.

Concluziile reclamantului

21 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea „deciziei” Consiliului din 8 decembrie 2022 de a nu adopta proiectul nr. 15218/22;

– în ipoteza în care nu i-ar fi recunoscută calitatea de reclamant privilegiat, acordarea unui termen de natură să permită eventual reluarea acțiunii în numele Parlamentului sau al unei instituții a Uniunii sau naționale care acționează în această calitate;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

22 Potrivit articolului 126 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, atunci când Tribunalul este în mod vădit necompetent să judece o acțiune sau atunci când aceasta este în mod vădit inadmisibilă, el poate oricând să decidă, fără continuarea procedurii, să se pronunțe prin ordonanță motivată.

23 În speță, Tribunalul consideră că înscrisurile de la dosar sunt suficient de lămuritoare și decide, în aplicarea acestui articol, să se pronunțe fără continuarea procedurii.

24 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, întrucât admisibilitatea acțiunii este un motiv de ordine publică ce trebuie invocat din oficiu de Tribunal, adoptarea unei ordonanțe în temeiul articolului 126 din Regulamentul de procedură nu este condiționată de contestarea de către pârât a admisibilității acțiunii. Astfel, în speță este irelevant pentru aprecierea caracterului vădit al inadmisibilității faptul că cererea introductivă nu a fost notificată pârâtului și că acesta nu a putut, așadar, să invoce caracterul vădit inadmisibil al acțiunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2020, Credito Fondiario/SRB, C-69/19 P, EU:C:2020:178, punctul 54 și jurisprudența citată).

25 Dintr-o jurisprudență consacrată privind admisibilitatea acțiunilor în anulare reiese că trebuie examinată substanța însăși a actelor atacate, precum și intenția autorilor lor pentru a califica aceste acte. În această privință, constituie în principiu acte atacabile, în sensul articolului 263 TFUE, toate actele adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care stabilesc definitiv poziția unei instituții la sfârșitul unei proceduri administrative și care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 42, Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 52, și Hotărârea din 19 noiembrie 2013, Comisia/Consiliul, C-63/12, EU:C:2013:752, punctul 28 și jurisprudența citată).

26 Acestea sunt principiile în lumina cărora trebuie să se verifice dacă, în speță, neadoptarea de către Consiliu a proiectului nr. 15218/22 constituie un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE.

27 Este adevărat, astfel cum subliniază reclamantul, că din cuprinsul articolului 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune reiese că adoptarea unei decizii a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România nu poate interveni decât după verificarea, în conformitate cu procedurile de evaluare Schengen, a întrunirii în acest stat membru a condițiilor necesare aplicării tuturor părților în cauză din acquis (a se vedea punctul 4 de mai sus). Este de asemenea adevărat că, în speță, această verificare a fost finalizată prin adoptarea, la 9 iunie 2011, a concluziilor formațiunii „Evaluare Schengen” a Grupului de lucru pentru chestiuni Schengen al Consiliului (a se vedea punctul 8 de mai sus).

28 Cu toate acestea, trebuie subliniat că, potrivit acelorași dispoziții, finalizarea procedurilor de evaluare Schengen și a verificării menționate nu este decât o etapă a procedurii, care trebuie să fie însoțită de o consultare a Parlamentului, ea însăși urmată de adoptarea unei decizii a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România.

29 În special, din cuprinsul articolului 4 alineatul (2) al doilea paragraf din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune reiese că o astfel de decizie nu poate fi adoptată de Consiliu decât cu unanimitatea membrilor săi care reprezintă guvernele statelor membre cu privire la care dispozițiile acquis-ului Schengen au fost puse deja în aplicare și a reprezentantului guvernului României cu privire la care aceste dispoziții trebuie să fie puse în aplicare.

30 Așadar, decizia Consiliului prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune nu poate să existe, în pofida finalizării procedurilor de evaluare Schengen, și să producă efecte juridice obligatorii pentru reclamant decât dacă este adoptată în unanimitate în condițiile amintite la punctul 29 de mai sus (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Consiliul, C 27/04, EU:C:2004:436, punctul 30).

31 Or, în speță, trebuie subliniat că, în pofida finalizării procedurilor de evaluare Schengen și a adoptării rezoluțiilor Parlamentului din 8 iunie și din 13 octombrie 2011, din 11 decembrie 2018 și din 18 octombrie 2022, unanimitatea necesară a reprezentanților guvernelor statelor membre vizate nu a fost atinsă în cadrul Consiliului în ceea ce privește votul privind proiectul nr. 15218/22 (a se vedea punctul 17 de mai sus).

32 Pe de altă parte, trebuie să se arate că articolul 4 din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune nu stabilește niciun termen la expirarea căruia decizia Consiliului, menționată la alineatul (2) al aceluiași articol, trebuie să intervină sau se consideră că a intervenit.

33 Prin urmare, ar fi contrar textului acestui articol, care prevede în mod expres o procedură în mai multe etape și fără a stabili un termen în acest scop, ca din finalizarea etapelor prealabile să rezulte decăderea Consiliului din competența de a adopta, cu unanimitatea reprezentanților guvernelor statelor membre în cauză, o decizie în sensul articolului menționat. Astfel, finalizarea acestor etape sau orice altă luare de poziție a unei instituții a Uniunii nu poate să fie obligatorie pentru acești reprezentanți sau să permită să se prezume o luare de poziție din partea lor înainte de adoptarea formală a unei asemenea decizii în condițiile amintite la punctul 29 de mai sus.

34 În consecință, este în continuare posibilă reînscrierea de către Consiliu a proiectului nr. 15218/22 pe ordinea de zi a unei noi reuniuni sau elaborarea de către președinția Consiliului a unui nou proiect de decizie a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România. Procedând astfel, votul asupra proiectului nr. 15218/22 nu implică revenirea asupra finalizării etapelor prealabile adoptării unei decizii a Consiliului în sensul articolului 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune, cu alte cuvinte, reînceperea în întregime a procedurii prevăzute la acest articol.

35 În lumina considerațiilor care precedă, este necesar să se constate că, în lipsa unanimității necesare, nu a fost adoptată nicio decizie a Consiliului în sensul articolului 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune și că votul care a condus la neadoptarea proiectului nr. 15218/22 nu echivalează, ca atare, cu un refuz al Consiliului de a adopta ulterior o asemenea decizie.

36 Astfel, nu se poate considera că neadoptarea proiectului nr. 15218/22 dă naștere unui act atacabil în sensul articolului 263 TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Consiliul, C-27/04, EU:C:2004:436, punctul 34).

37 În plus, o astfel de concluzie nu este contrară dreptului la o cale de atac efectivă prevăzut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate, în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanței Uniunii [a se vedea Hotărârea din 30 aprilie 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Comisia, C-560/18 P, EU:C:2020:330, punctul 62 și jurisprudența citată, și Ordonanța din 20 mai 2021, LG și alții/Comisia, T-482/20, nepublicată, EU:T:2021:290,

punctul 64 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea în acest sens și prin analogie Ordonanța din 27 aprilie 2021, Macías Chávez și alții/Spania și Parlamentul, T-719/20, EU:T:2021:216, punctul 37 (nepublicată)]. Astfel, din moment ce, după cum s-a explicat mai sus, votul care a dus la neadoptarea proiectului nr. 15218/22 nu este o decizie adoptată de Consiliu în sensul articolului 4 alineatul (2) din Protocolul la Actul de aderare a României la Uniune și nu constituie un act atacabil, dreptul reclamantului la o cale de atac efectivă nu poate fi invocat pentru a împiedica aplicarea normelor privind admisibilitatea în cazul prezentei acțiuni (a se vedea în acest sens Ordonanța din 20 mai 2021, LG și alții/Comisia, T-482/20, nepublicată, EU:T:2021:290, punctul 64).

38 În consecință, primul capăt de cerere, prin care se urmărește să se obțină anularea „deciziei" Consiliului din 8 decembrie 2022 de a nu adopta proiectul nr. 15218/22, trebuie să fie respins ca vădit inadmisibil, fără a fi necesară examinarea argumentelor pe fond prezentate de reclamant în această privință.

39 În plus, în ceea ce privește cel de al doilea capăt de cerere, prin care Tribunalului i se solicită ca, în cazul în care reclamantului nu îi este recunoscută calitatea de reclamant privilegiat, să acorde un termen pentru a permite reluarea acțiunii de către Parlament sau de către o altă instituție a Uniunii sau națională care acționează în această calitate, pe de o parte, trebuie subliniat că, potrivit articolului 263 al doilea paragraf TFUE, calitatea de reclamant privilegiat este recunoscută limitativ unui stat membru, Parlamentului, Consiliului sau Comisiei. În aceste condiții, această calitate nu îi poate fi acordată în speță reclamantului.

40 Pe de altă parte, trebuie arătat că Tribunalul nu are nicio competență să „acorde un termen" Parlamentului, unei alte instituții a Uniunii sau României în vederea introducerii unei acțiuni împotriva „deciziei" Consiliului din 8 decembrie 2022 de a nu adopta proiectul nr. 15218/22. În această privință trebuie amintit că termenele de introducere a acțiunii, care au fost instituite în vederea asigurării clarității și securității situațiilor juridice și a evitării oricărei discriminări, sunt de ordine publică și nu sunt nici la dispoziția părților, nici la dispoziția instanței (a se vedea Ordonanța din 25 octombrie 2007, Estaser El Mareny/Comisia, T-274/06, nepublicată, EU:T:2007:323, punctul 40 și jurisprudența citată).

41 Astfel, se impune respingerea acestei cereri și, prin urmare, a celui de al doilea capăt de cerere pentru necompetență vădită.

42 Rezultă că acțiunea trebuie să fie respinsă în parte ca vădit inadmisibilă și în parte pentru necompetență vădită, fără a fi necesar să fie notificată Consiliului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

43 Având în vedere că prezenta ordonanță este adoptată înainte ca cererea introductivă să fie notificată Consiliului și înainte ca acesta să fi putut efectua cheltuieli de judecată, este suficient să se decidă că reclamantul va suporta propriile cheltuieli de judecată, în conformitate cu articolul 133 din Regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

dispune:

1) Respinge acțiunea în parte ca vădit inadmisibilă și în parte pentru necompetență vădită.

2) Domnul Eugen Tomac va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Luxemburg, 26 octombrie 2023.

Grefier
V Di Bucci

Președinte
R. da Silva Passos