Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 decembrie 2014*

„Acțiune în anulare — Coordonarea sistemelor de securitate socială — Acordul de asociere CEE-Turcia — Decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de asociere — Alegerea temeiului juridic — Articolul 48 TFUE — Articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE — Articolul 217 TFUE”

În cauza C-81/13,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 15 februarie 2013,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de M. Holt, de C. Murrell, de E. Jenkinson și de S. Behzadi Spencer, în calitate de agenți, asistați de A. Dashwood, QC,

reclamant,

susținut de:

Irlanda, reprezentată de L. Williams, în calitate de agent, asistată de N. Travers, BL, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de E. Finnegan și de M. Chavrier, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Comisia Europeană, reprezentată de A. Aresu, de J. Enegren și de S. Pardo Quintillán, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnii M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A.-Ó Caoimh și J.-C. Bonichot, președinți de cameră, domnii J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, doamna M. Berger și domnii E. Jarašiūnas (raportor) și C.-G. Fernlund, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 mai 2014,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 iulie 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord solicită Curții anularea Deciziei 2012/776/UE a Consiliului din 6 decembrie privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de asociere instituit prin Acordul de stabilire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, privind adoptarea de dispoziții referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 340, p. 19, denumită în continuare „decizia atacată”).

Cadrul juridic

2 Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia (denumit în continuare „Acordul CEE-Turcia”) a fost semnat la 12 septembrie 1963, la Ankara, de Republica Turcia, pe de o parte, și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte. Acordul a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10), care a fost adoptată în temeiul articolului 238 din Tratatul CEE (devenit articolul 217 TFUE).

3 Potrivit articolului 2 alineatul (1), obiectivul acestui acord este de a promova consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice între părți, ținând pe deplin seama de necesitatea de a asigura dezvoltarea accelerată a economiei Turciei și ridicarea nivelului de ocupare a forței de muncă și a condițiilor de viață ale poporului turc.

4 Articolul 9 din acordul menționat prevede că, în domeniul de aplicare al acestuia din urmă, „orice discriminare pe motiv de naționalitate este interzisă”.

5 Articolul 12 din același acord prevede:

„Părțile contractante convin să se întemeieze pe articolele 48, 49 și 50 din Tratatul de instituire a Comunității pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea.”

6 Protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles, anexat la Acordul CEE-Turcia, încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”), care, potrivit articolului 62, face parte integrantă din acest acord, prevede la articolul 36:

„Libera circulație a lucrătorilor între statele membre ale Comunității și Turcia se va realiza treptat, în conformitate cu principiile enunțate la articolul 12 din Acordul [CEE-Turcia], între sfârșitul celui de-al doisprezecelea an și sfârșitul celui de-al douăzeci și doilea an de la data intrării în vigoare a acordului respectiv.

[…]”

7 Potrivit articolului 39 din protocolul adițional:

„(1) Înainte de sfârșitul primului an de la data intrării în vigoare a prezentului protocol, Consiliul de asociere adoptă dispoziții în domeniul securității sociale în favoarea lucrătorilor de cetățenie turcă care circulă în interiorul Comunității și în favoarea familiilor lor care au reședința în interiorul Comunității.

(2) Aceste dispoziții permit lucrătorilor de cetățenie turcă, pe baza modalităților care urmează să fie stabilite, cumulul perioadelor pentru care aceștia au plătit contribuții de asigurări sociale și au lucrat cu contract de muncă în diferite state membre în ceea ce privește pensiile pentru limită de vârstă, de urmaș și de invaliditate, precum și îngrijirile medicale ale lucrătorului și ale familiei sale care au reședința în interiorul Comunității. Aceste dispoziții nu stabilesc obligația pentru statele membre ale Comunității de a lua în considerare perioadele îndeplinite de lucrător în Turcia.

(3) Dispozițiile menționate anterior trebuie să permită plata alocațiilor familiale în cazul în care familia lucrătorului are reședința în interiorul Comunității.

(4) Pensiile pentru limită de vârstă, de urmaș și de invaliditate, dobândite în temeiul dispozițiilor adoptate prin aplicarea alineatului (2), trebuie să poată fi transferate în Turcia.

(5) Dispozițiile prezentului articol nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor care decurg din acordurile bilaterale existente între Turcia și statele membre ale Comunității, în măsura în care acestea prevăd un regim mai favorabil resortisanților turci.”

8 În temeiul acestui articol 39 din protocolul adițional a fost adoptată Decizia nr. 3/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind aplicarea regimurilor de securitate socială ale statelor membre ale Comunităților Europene în raport cu lucrătorii turci și cu membrii familiilor acestora (JO 1983, C 110, p. 60, denumită în continuare „Decizia nr. 3/80”). Această decizie se aplică, potrivit articolului 2, lucrătorilor care fac sau au făcut obiectul legislației unuia sau mai multor state membre și care sunt resortisanți turci, membrilor de familie ai acestor lucrători care au reședința pe teritoriul unuia dintre statele membre, precum și urmașilor acestor lucrători. Domeniul de aplicare material al deciziei, definit la articolul 4, vizează legislațiile privind ramurile de securitate socială care se referă la prestațiile de boală și de maternitate, de invaliditate, pentru limită de vârstă și deces, pentru accidente de muncă și boli profesionale, pentru șomaj, precum și prestațiile familiale.

9 Articolul 3 alineatul (1) din Decizia nr. 3/80, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede:

„Persoanele cu reședința pe teritoriul unuia dintre statele membre, cărora li se aplică dispozițiile prezentei decizii, se supun acelorași obligații și beneficiază de legislația oricărui stat membru în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat, sub rezerva dispozițiilor speciale ale prezentei decizii.” [traducere neoficială]

10 Titlul III din Decizia nr. 3/80 cuprinde dispozițiile speciale privind diferite categorii de prestații. Aceste dispoziții fac trimitere, în esență, la o serie de prevederi din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26), precum și la o serie de prevederi din Regulamentul (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1408/71 (JO L 74, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 74).

Decizia atacată

11 Decizia atacată a fost adoptată, în conformitate cu propunerea Comisiei Europene, în temeiul articolului 48 TFUE coroborat cu articolul 218 alineatul (9) TFUE. Considerentul (1) al acesteia amintește că Acordul CEE-Turcia și protocolul adițional prevăd că libera circulație a lucrătorilor între Uniune și Turcia se va realiza în etape progresive, în timp ce considerentele (2)-(4) reiau cuprinsul articolului 9 din acest acord și al articolului 39 din acest protocol, precizând că Decizia nr. 3/80 a fost un prim pas către punerea în aplicare a acestor articole. Considerentele (5)-(7) ale deciziei au următorul cuprins:

„(5) Este necesar să se asigure că, în domeniul securității sociale, articolul 9 din [A]cord[ul CEE-Turcia] și articolul 39 din protocolul adițional sunt puse în aplicare integral.

(6) Este necesar să se actualizeze dispozițiile de punere în aplicare cuprinse în prezent în Decizia nr. 3/80, astfel încât acestea să reflecte progresele înregistrate în domeniul coordonării securității sociale în Uniunea Europeană.

(7) Decizia nr. 3/80 ar trebui, prin urmare, să fie abrogată și înlocuită cu o decizie a Consiliului de asociere care, într-o singură etapă, pune în aplicare dispozițiile relevante din [A]cord[ul CEE-Turcia] și din protocolul adițional referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială.”

12 Potrivit articolului 1 primul paragraf din decizia atacată:

„Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Consiliului de asociere instituit prin [A]cordul [CEE-Turcia], privind adoptarea de dispoziții referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială, se bazează pe proiectul de decizie a Consiliului de asociere atașat la prezenta decizie.”

13 Proiectul de decizie a Consiliului de asociere anexat la decizia atacată (denumit în continuare „proiectul de decizie a Consiliului de asociere”) cuprinde printre altele aceleași considerente precum cele citate la punctul 11 din prezenta hotărâre. Articolul 1 din acest proiect de decizie, intitulat „Definiții”, face trimitere, în special pentru termenii „lucrători”, „membru de familie”, „legislație” și „prestații”, la Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), care a abrogat Regulamentul nr. 1408/71, precum și la Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 (JO L 284, p. 1), care a abrogat Regulamentul nr. 574/72.

14 Articolul 2 din proiectul de decizie a Consiliului de asociere, intitulat „Domeniul de aplicare personal”, prevede că această decizie se aplică, pe de o parte, lucrătorilor turci care sunt sau au fost angajați în mod legal pe teritoriul unui stat membru și care fac sau au făcut obiectul legislației unuia sau mai multor state membre, precum și urmașilor acestora și membrilor de familie ai lucrătorilor respectivi care au reședința sau au avut reședința în mod legal alături de aceștia în timp ce lucrătorii menționați erau angajați într-un stat membru și, pe de altă parte, lucrătorilor care sunt resortisanți ai unui stat membru și care sunt sau au fost angajați în mod legal pe teritoriul Turciei și care fac sau au făcut obiectul legislației turce, precum și urmașilor acestora și membrilor de familie ai lucrătorilor respectivi care au reședința sau au avut reședința în mod legal alături de aceștia în timp ce lucrătorii menționați erau angajați în Turcia.

15 Proiectul amintit impune, la articolul 3, egalitatea de tratament în materie de prestații și prevede, la articolul 4, eliminarea clauzelor de reședință pentru anumite prestații. Acesta instituie, în plus, la articolele 5 și 6, un mecanism de cooperare între statele membre și Turcia, precum și reguli referitoare la controalele administrative și medicale.

Concluziile părților și procedura în fața Curții

16 Regatul Unit solicită Curții anularea deciziei atacate și obligarea Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

17 Consiliul solicită respingerea acțiunii și obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

18 Prin Deciziile președintelui Curții din 2 iulie 2013 și din 15 ianuarie 2014, s-a admis cererea de intervenție formulată de Comisie în susținerea concluziilor Consiliului, precum și cererea de intervenție formulată de Irlanda în susținerea concluziilor Regatului Unit pentru a putea prezenta observații în ședința de audiere a pledoariilor.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

19 Regatul Unit, susținut de Irlanda, critică alegerea de către Consiliu a articolului 48 TFUE drept temei juridic material al deciziei atacate. Astfel, acesta consideră că temeiul juridic adecvat pentru adoptarea unei asemenea decizii nu este această dispoziție, ci articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE. Întrucât nu a reținut această din urmă dispoziție drept temei juridic al deciziei atacate, Consiliul ar fi privat Regatul Unit de dreptul de care acest stat membru beneficiază în temeiul Protocolului (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatele UE și FUE, de a nu lua parte la adoptarea deciziei menționate și de a nu fi ținut de aceasta.

20 În susținerea acestei critici, Regatul Unit arată că articolul 48 TFUE este o dispoziție accesorie principiului liberei circulații în interiorul Uniunii a lucrătorilor salariați sau care desfășoară o activitate independentă și care sunt resortisanți ai statelor membre. Prin urmare, acest articol nu ar putea să constituie temeiul juridic al unei măsuri, precum decizia atacată, care privește în esență coordonarea sistemelor de securitate socială în beneficiul resortisanților turci.

21 În schimb, temeiul juridic adecvat al unei astfel de măsuri ar fi articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE, întrucât acesta permite adoptarea unor măsuri referitoare la „definirea drepturilor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre”. Recurgerea la această dispoziție, care a fost utilizată drept temei juridic pentru Regulamentul (UE) nr. 1231/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de extindere a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 987/2009 la resortisanții țărilor terțe care nu fac obiectul regulamentelor respective exclusiv pe motive de cetățenie (JO L 344, p. 1), precum și pentru adoptarea, în cursul anilor 2010 și 2012, a nouă decizii similare deciziei atacate referitoare la acorduri de asociere încheiate cu alte țări terțe, ar fi compatibilă cu articolul 79 alineatul (1) TFUE, care prevede dezvoltarea unei politici comune de imigrare al cărei scop este de a asigura nu numai gestionarea eficientă a fluxurilor migratorii, ci și „tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre”. În plus, această abordare ar fi în conformitate cu sistemul parțial de coordonare în materie de securitate socială instituit prin proiectul de decizie a Consiliului de asociere, în special cu articolul 2 literele (a) și (b) și cu articolele 3 și 4 din acesta.

22 Această apreciere nu ar fi repusă în discuție de dispozițiile Acordului CEE-Turcia și ale protocolului adițional. Astfel, articolul 12 din acest acord și articolul 36 din acest protocol nu ar presupune ca dreptul la liberă circulație în cadrul Uniunii de care beneficiază resortisanții statelor membre să fie extins la resortisanții turci. Lucrătorii turci ar continua să nu beneficieze de dreptul de a intra liber în Uniune și nu ar avea dreptul de a circula liber între statele membre.

23 În această privință, Regatul Unit consideră că raționamentul urmat în Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-431/11, EU:C:2013:589) și în Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (C-656/11, EU:C:2014:97), în care Curtea a statuat că deciziile atacate, adoptate în contextul Acordului privind Spațiul Economic European din 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 4, denumit în continuare „Acordul privind SEE”) și al Acordului între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor, semnat la 21 iunie 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, Ediție specială, 11/vol. 74, p. 97, denumit în continuare „Acordul CE-Elveția privind libera circulație a persoanelor”), au putut fi adoptate în mod valabil în temeiul articolului 48 TFUE, evidențiază că decizia atacată nu poate să conducă la o concluzie similară.

24 Astfel, spre deosebire de Acordul privind SEE și de Acordul CE-Elveția privind libera circulație a persoanelor, Acordul CEE-Turcia și protocolul adițional nu ar avea ca obiectiv extinderea pieței interne către Turcia și nici realizarea liberei circulații a persoanelor între Uniune și acest stat terț, iar Decizia nr. 3/80 nu ar fi extins la acesta din urmă aplicarea Regulamentelor nr. 1408/71 și nr. 574/72.

25 De asemenea, spre deosebire de deciziile în discuție în Hotărârile Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2013:589) și Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2014:97), decizia atacată nu ar urmări extinderea la Turcia a noului regim de coordonare a sistemelor de securitate socială instituit prin Regulamentul nr. 883/2004, ci ar constitui o măsură care nu face decât să actualizeze drepturile limitate de care beneficiază în prezent lucrătorii turci în temeiul Deciziei nr. 3/80.

26 Pe de altă parte, nu s-ar fi putut recurge la articolul 217 TFUE pentru a întemeia o decizie precum decizia atacată, întrucât, potrivit Regatului Unit, trebuie făcută o distincție între decizia de adoptare a ansamblului măsurilor pe care le presupune un acord de asociere, care trebuie să fie întemeiată pe acest articol, și deciziile luate în temeiul unui astfel de acord, care trebuie să fie adoptate pe baza temeiului juridic corespunzător obiectului lor.

27 În ceea ce privește normele privind votul aplicabile deciziilor adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, Regatul Unit consideră că nu regula generală a majorității calificate prevăzută la articolul 16 alineatul (3) TUE este cea care trebuie să se aplice, ci regula prevăzută la articolul 218 alineatul (8) TFUE.

28 Irlanda subliniază că existența Protocolului (nr. 21) nu trebuie să aibă nicio influență asupra alegerii temeiului juridic al unui act al Uniunii. Aceasta arată de asemenea că, deși Curtea a admis, în Hotărârile Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2013:589) și Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2014:97), că Uniunea a putut, în temeiul articolului 48 TFUE, să extindă la resortisanți ai unor state terțe dispozițiile referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială aplicabile în cadrul Uniunii, aceasta ținea de specificitatea Acordului privind SEE și a Acordului CE-Elveția privind libera circulație a persoanelor. În ceea ce le privește, Acordul CEE-Turcia și protocolul adițional la acesta nu ar permite nicio asimilare a lucrătorilor turci cu lucrătorii Uniunii.

29 Consiliul, susținut de Comisie, contestă această analiză și susține că articolul 48 TFUE este temeiul juridic material adecvat pentru adoptarea deciziei atacate.

30 Întrucât alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se bazeze în special pe scopul și pe conținutul acestuia, ar trebui, potrivit Consiliului, să se arate că scopul proiectului de decizie a Consiliului de asociere este de a pune în aplicare dispozițiile Acordului CEE-Turcia și ale protocolului adițional referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială în conformitate cu obiectivul

acestor acte, și anume realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor între părțile contractante. Faptul că normele avute în vedere au o sferă de aplicare mai puțin extinsă decât cea a normelor care se aplică resortisanților Uniunii nu ar afecta acest obiectiv, ci ar rezulta din împrejurarea că Acordul CEE-Turcia și protocolul adițional prevăd că libera circulație a lucrătorilor trebuie realizată treptat. În această privință, ar rezulta din jurisprudența Curții că lucrătorii turci nu se mai află în aceeași situație cu cea a resortisanților celorlalte state terțe.

31 În contextul Acordului CEE-Turcia, modificarea avută în vedere a dispozițiilor referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială nu ar constitui o măsură care ține de dezvoltarea politicii comune în materie de imigrare. Decizia atacată nu ar urmări să asigure o administrare eficientă a fluxurilor migratorii, ci să atingă obiectivul unei realizări treptate a liberei circulații a lucrătorilor, prin prevederea unei coordonări parțiale a sistemelor de securitate socială între părțile contractante care să înlocuiască regimul instituit prin Decizia nr. 3/80.

32 Pe de altă parte, Consiliul consideră, la fel ca Regatul Unit, că articolul 217 TFUE nu poate constitui temeiul juridic al deciziei atacate. În opinia sa, în conformitate cu principiul atribuirii, un act al Uniunii adoptat în cadrul unui acord de asociere trebuie fondat nu pe temeiul juridic general care a fost utilizat la încheierea acordului respectiv, ci pe temeiul juridic specific corespunzător domeniului de acțiune în sfera căruia se încadrează actul menționat. Regula privind votul aplicabilă unei decizii ce stabilește poziția care trebuie adoptată în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord de asociere ar fi determinată de acest temei juridic specific. Dacă articolul 217 TFUE ar fi temeiul juridic adecvat, regula privind votul aplicabilă ar fi, potrivit Consiliului, regula unanimității.

33 Comisia subliniază că decizia atacată urmărește să stabilească poziția Uniunii în ceea ce privește extinderea la lucrătorii turci a noilor acte ale Uniunii referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială și că această extindere este indispensabilă pentru a asigura treptat libera circulație a lucrătorilor, care constituie unul dintre principalele obiective ale Acordului CEE-Turcia. Acest obiectiv ar distinge acordul menționat de acordurile încheiate cu alte state terțe și nu ar avea legătură cu obiectivele politicii privind imigrația, care nu este un domeniu acoperit prin Acordul CEE-Turcia.

34 Pe de altă parte, Comisia împărtășește poziția Regatului Unit și a Consiliului potrivit căreia articolul 217 TFUE nu poate constitui temeiul juridic adecvat al deciziei atacate, dar consideră că, dacă l-ar constitui, regula privind votul aplicabilă ar fi, în conformitate cu articolul 218 alineatul (9) TFUE, cea a majorității calificate.

Aprecierea Curții

35 Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului (Hotărârea Comisia/Consiliul, C-338/01, EU:C:2004:253, punctul 54 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 42).

36 Este lipsit de relevanță în această privință temeiul juridic care a fost reținut pentru adoptarea altor acte ale Uniunii care prezintă eventual caracteristici similare, temeiul juridic al unui act trebuind să fie determinat în considerarea scopului și a conținutului proprii acelui act (a se vedea în acest sens Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, EU:C:2013:589, punctul 67 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, EU:C:2014:97, punctul 48). Trebuie înlăturat, așadar, de la bun început argumentul invocat de Regatul Unit întemeiat pe faptul că articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE a constituit temeiul juridic pentru Regulamentul nr. 1231/2010 și pentru alte decizii similare deciziei atacate, adoptate în cadrul unor acorduri de asociere încheiate cu alte state terțe.

37 De asemenea, Protocolul (nr. 21) nu este susceptibil să aibă vreun efect de orice natură asupra chestiunii temeiului juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, C-137/12, EU:C:2013:675, punctele 73 și 74, precum și Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, EU:C:2014:97, punctul 49).

38 În schimb, contextul în care se inserează actul în discuție poate fi pertinent pentru alegerea temeiului său juridic. Astfel, în cazul în care actul menționat are în vedere modificarea normelor cuprinse într-un acord existent, este necesar să se țină seama și de acest context și în special de obiectivul și de conținutul acordului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, EU:C:2013:589, punctul 48, și Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, EU:C:2014:97, punctul 50).

39 În speță, întrucât decizia atacată are ca obiect stabilirea poziției care urmează să fie adoptată de Uniune în cadrul Consiliului de asociere instituit prin Acordul CEE-Turcia în ceea ce privește adoptarea unor dispoziții privind coordonarea sistemelor de securitate socială, trebuie să se examineze, în vederea stabilirii temeiului juridic adecvat pentru adoptarea acestei decizii, atât obiectivul și conținutul în materie de securitate socială ale acestui acord, cât și obiectivul și conținutul deciziei atacate.

40 În această privință, este necesar să se constate de la bun început că, contrar celor susținute de Regatul Unit și de Irlanda, articolul 79 alineatul (2) litera (b) TFUE nu ar fi putut să constituie temeiul juridic material adecvat pentru adoptarea acestei decizii.

41 Desigur, această dispoziție conferă Uniunii competența de a adopta măsuri care să definească drepturile resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru, inclusiv condițiile care reglementează libertatea de circulație și de ședere în celelalte state membre.

42 Cu toate acestea, potrivit dispoziției menționate, pot fi adoptate astfel de măsuri în sensul articolului 79 alineatul (1) TFUE, și anume în vederea unei politici comune de imigrare, al cărei scop este de a asigura gestionarea eficientă a fluxurilor migratorii, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale și a traficului de persoane și combaterea susținută a acestora.

43 Or, pe de o parte, Acordul CEE-Turcia se caracterizează, astfel cum reiese din articolul 12 din acesta și din articolul 36 din protocolul adițional, prin voința părților contractante de a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între ele. În acest scop, părțile contractante, la articolul 39 din protocolul adițional, au însărcinat Consiliul de asociere să adopte dispoziții în domeniul securității sociale în favoarea lucrătorilor turci care circulă în interiorul Uniunii și în favoarea familiilor lor care au reședința în interiorul acesteia.

44 Pe de altă parte, decizia atacată și proiectul de decizie a Consiliului de asociere urmăresc în special să pună în aplicare integral articolul 9 din Acordul CEE-Turcia și articolul 39 din protocolul adițional și să actualizeze dispozițiile Deciziei nr. 3/80, astfel încât acestea să reflecte progresele înregistrate în domeniul coordonării securității sociale în Uniune. În plus, în timp ce Decizia nr. 3/80 avea ca obiect numai aplicarea regimurilor de securitate socială ale statelor membre în raport cu lucrătorii turci și cu membrii familiilor acestora, proiectul de decizie a Consiliului de asociere are ca obiect adoptarea unui regim de coordonare a sistemelor de securitate socială care include în domeniul de aplicare personal al acestuia, astfel cum este definit la articolul 2, lucrătorii resortisanți ai unui stat membru care sunt sau au fost angajați în mod legal pe teritoriul Turciei și care fac sau au făcut obiectul legislației turce, precum și urmașii acestora și membrii de familie ai lucrătorilor respectivi, cu condiția să aibă sau să fi avut reședința în mod legal alături de aceștia în timp ce lucrătorii menționați erau angajați în Turcia.

45 Astfel, decizia atacată constituie o etapă suplimentară în realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor între Uniune și Turcia și în dezvoltarea legăturilor create prin acordul de asociere a acestora.

46 Reiese din ansamblul acestor constatări că decizia atacată urmărește o altă finalitate decât cea a politicii comune de imigrare astfel cum este amintită la punctul 42 din prezenta hotărâre. Prin urmare, a admite că finalitatea principală a acestei decizii este asigurarea unei gestionări eficiente a fluxurilor migratorii și a unui tratament echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre ar însemna negarea contextului special în care se înscrie decizia menționată.

47 Astfel, trebuie analizat, în continuare, dacă articolul 48 TFUE, care a fost ales de Consiliu, poate constitui singur temeiul juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate.

48 În această privință, trebuie amintit, în primul rând, că articolul 12 din Acordul CEE-Turcia prevede că libera circulație a lucrătorilor între statele membre ale Comunității și Turcia se va realiza treptat, întemeindu-se pe articolele 48-50 din Tratatul CEE (devenite articolele 45 TFUE-47 TFUE).

49 În ceea ce privește libera circulație a persoanelor între Turcia și Uniune, astfel cum Curtea a constatat deja la punctul 53 din Hotărârea Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), un astfel de principiu general nu este prevăzut nicidecum de acest acord și de protocolul adițional.

50 Trebuie constatat de asemenea că nici Acordul CEE-Turcia și protocolul adițional nu extind la Turcia libera circulație a lucrătorilor instituită în cadrul Uniunii.

51 Astfel, pe de o parte, articolul 12 din Acordul CEE-Turcia, întrucât prevede că se întemeiază pe articolele 48-50 din Tratatul CEE pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor, nu obligă părțile contractante să aplice ca atare normele Uniunii în materie de liberă circulație a lucrătorilor (a se vedea prin analogie Hotărârea Demirkan, EU:C:2013:583, punctul 45), aceste articole trebuind totuși să fie extinse, în măsura posibilului, la lucrătorii turci care beneficiază de drepturile ce le sunt recunoscute în cadrul acordului menționat (a se vedea prin analogie Hotărârea Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punctul 20, Hotărârea Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punctul 44, și Hotărârea Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punctul 48).

52 Pe de altă parte, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 79 din concluzii, realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor prevăzută la articolul 12 din Acordul CEE-Turcia nu este finalizată. În această privință, Curtea a constatat deja în mod repetat că, spre deosebire de lucrătorii Uniunii, resortisanții turci nu se bucură în prezent de libera circulație în interiorul Uniunii, întrucât acordul menționat nu le garantează exercitarea anumitor drepturi decât exclusiv pe teritoriul statului membru gazdă (a se vedea în acest sens Hotărârea Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punctul 66, și Hotărârea Demirkan, EU:C:2013:583, punctul 53).

53 În ceea ce privește cuprinsul Acordului CEE-Turcia în materie de securitate socială, trebuie arătat că articolul 39 alineatele (1) și (2) din protocolul adițional prevede că Consiliul de asociere adoptă dispoziții în această materie în favoarea lucrătorilor turci care circulă în interiorul Uniunii și în favoarea familiilor lor care au reședința în interiorul Uniunii, aceste dispoziții trebuind în special să permită lucrătorilor respectivi să beneficieze de cumulul perioadelor pentru care aceștia au plătit contribuții de asigurări sociale și au lucrat cu contract de muncă în diferite state membre în ceea ce privește dreptul la anumite prestații. În schimb, articolul 39 din protocolul adițional nu prevede adoptarea de măsuri în favoarea lucrătorilor Uniunii care se deplasează în Turcia și prevede la alineatul (2) că dispozițiile care vor fi adoptate nu vor putea obliga statele membre să ia în considerare perioadele îndeplinite de lucrătorii turci în Turcia.

54 În consecință, Acordul CEE-Turcia nu instituie între părțile contractante un regim de coordonare a sistemelor de securitate socială precum cel instituit prin Regulamentul nr. 1408/71.

55 Pe de altă parte, Decizia nr. 3/80, adoptată în conformitate cu articolul 39 din protocolul adițional, face trimitere, astfel cum Curtea a constatat deja la punctele 29 și 30 din Hotărârea Taflan-Met și alții (C-277/94, EU:C:1996:315), numai la anumite dispoziții din Regulamentul nr. 1408/71 și din Regulamentul nr. 574/72.

56 În ceea ce privește, în al doilea rând, cuprinsul și scopul deciziei atacate, este necesar să se constate că aceasta urmărește, astfel cum reiese din considerentele sale (5)-(7) și din considerentele (6), (7) și (9) ale proiectului de decizie a Consiliului de asociere, redactate în aceiași termeni, punerea în aplicare integrală a articolului 9 din Acordul CEE-Turcia și a articolului 39 din protocolul adițional și actualizarea dispozițiilor de punere în aplicare cuprinse în Decizia nr. 3/80, înlocuind-o pe aceasta, astfel încât dispozițiile respective să reflecte progresele înregistrate în domeniul coordonării securității sociale în Uniune, și anume cele care decurg din adoptarea Regulamentului nr. 883/2004, a Regulamentului nr. 987/2009 și a Regulamentului nr. 1231/2010.

57 În aceste condiții, reiese din constatările efectuate la punctele 48-52 din prezenta hotărâre, pe de o parte, că Acordul CEE-Turcia nu are ca obiectiv, spre deosebire de cele constatate de Curte la punctul 50 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2013:589) referitor la Acordul privind SEE, să realizeze în modul cel mai cuprinzător cu putință libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor între părțile contractante, astfel încât piața internă realizată pe teritoriul Uniunii să fie extinsă la Turcia, și, spre deosebire de cele constatate la punctul 55 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2014:97) referitor la Acordul CE-Elveția privind libera circulație a persoanelor, nici chiar să realizeze între aceste părți libera circulație a persoanelor și, pe de altă parte, că libera circulație a lucrătorilor prevăzută de Acordul CEE-Turcia nu este complet realizată.

58 În plus, reiese din constatările efectuate la punctele 53-55 din prezenta hotărâre că, spre deosebire de cele constatate la punctul 56 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2013:589) referitor la Acordul privind SEE, Regulamentul nr. 1408/71 nu a fost integrat în Acordul CEE-Turcia sau în protocolul adițional la acesta astfel încât să determine o extindere la Turcia a reglementării pe care o cuprindea în materie de coordonare a sistemelor de securitate socială. De asemenea, contrar celor constatate la punctele 57 și 58 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (EU:C:2014:97) referitor la Acordul CE-Elveția privind libera circulație a persoanelor, se pare că părțile contractante la Acordul CEE-Turcia nu au înțeles să aplice între ele integralitatea Regulamentelor nr. 1408/71 și nr. 574/72 și că Turcia nu poate fi asimilată unui stat membru al Uniunii în scopul aplicării acestor regulamente.

59 Or, în lipsa unei extinderi a pieței interne sau a liberei circulații a persoanelor la Turcia, precum și în lipsa unei extinderi deja realizate a liberei circulații a lucrătorilor la aceasta sau, cel puțin, a reglementării Uniunii în materie de securitate socială și a asimilării, în scopul acestei reglementări, a statului terț respectiv unui stat membru, decizia atacată nu putea fi adoptată în mod valabil numai în temeiul articolului 48 TFUE. Astfel, în principiu, acest articol conferă Uniunii competența să adopte măsuri în această materie numai în domeniul politicilor și acțiunilor interne ale Uniunii sau al acțiunilor externe care se raportează la țări terțe care pot fi asimilate unui stat membru al Uniunii, potrivit jurisprudenței citate la punctul 58 din prezenta hotărâre.

60 În ceea ce privește o decizie adoptată în cadrul unui acord de asociere, trebuie, în consecință, să se examineze dacă decizia atacată ar fi putut fi întemeiată în mod valabil pe articolul 217 TFUE, care conferă Uniunii competența să încheie cu o țară terță un acord pentru a crea o asociere caracterizată de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale.

61 Această competență generală nu permite Uniunii, având în vedere principiul atribuirii consacrat la articolul 5 alineatul (2) TUE, să adopte, în cadrul unui acord de asociere, acte care depășesc limitele competențelor pe care statele membre i le-au atribuit prin tratate pentru a atinge obiectivele pe care le stabilesc tratatele respective (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 46). În schimb, articolul 217 TFUE trebuie în mod necesar să acorde Uniunii

competența pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor care îi revin în raport cu țările terțe în toate domeniile reglementate de Tratatul FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punctul 9).

62 Rezultă că Consiliul poate, în temeiul articolului 217 TFUE, să adopte un act în cadrul unui acord de asociere, cu condiția ca acest act să vizeze un domeniu de competență specific al Uniunii și de asemenea să se bazeze, conform jurisprudenței amintite la punctul 35 din prezenta hotărâre, pe temeiul juridic corespunzător domeniului respectiv, având în vedere în special scopul și conținutul său.

63 Astfel, în speță, deși decizia atacată nu putea fi adoptată în mod valabil numai în temeiul articolului 217 TFUE și nici numai în temeiul articolului 48 TFUE, aceasta trebuia adoptată în schimb în temeiul acestor două articole coroborate, întrucât a fost luată în cadrul unui acord de asociere și viza adoptarea unor măsuri de coordonare a sistemelor de securitate socială.

64 Rezultă că temeiul juridic al deciziei atacate este eronat întrucât articolul 217 TFUE a fost omis din acesta.

65 În ceea ce privește consecințele acestei omisiuni, trebuie constatat că ea nu a avut efecte asupra conținutului deciziei atacate sau asupra procedurii urmate pentru adoptarea sa.

66 Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctele 97 și 123 din concluzii, întrucât decizia atacată nu privește încheierea unui acord de asociere sau nu vizează completarea sau modificarea cadrului instituțional al unui astfel de acord, ci vizează numai să asigure punerea sa în aplicare, în conformitate cu dispozițiile articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE coroborate cu cele ale articolului 218 alineatul (9) TFUE, Consiliul trebuia, hotărând cu majoritate calificată și fără aprobarea Parlamentului European, să adopte în orice caz decizia atacată. Pe de altă parte, omiterea articolului 217 TFUE din temeiul juridic al deciziei atacate nu are consecințe în ceea ce privește Protocolul (nr. 21).

67 Prin urmare, eroarea săvârșită în considerentele deciziei atacate constituie un viciu pur formal (a se vedea în special Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 44 și jurisprudența citată) care nu determină anularea acesteia.

68 În consecință, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

69 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a cerut obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta a căzut în pretenții, se impune obligarea lui la plata cheltuielilor de judecată.

70 Conform articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Irlanda și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

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

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.

3) Irlanda și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături