



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 7 martie 2017¹

Cauza C-589/15 P

**Alexios Anagnostakis
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs – Inițiativa cetățenească «One million signatures for „a Europe of solidarity”», care invită Comisia Europeană să prezinte o propunere legislativă care consacră principiul stării de necesitate – Cerere de înregistrare – Respingere de către Comisie – Obligația de motivare – Articolul 122 TFUE – Articolul 136 TFUE”

I – Introducere

1. Prin intermediul prezentului recurs, domnul Alexios Anagnostakis (denumit în continuare „domnul Anagnostakis” sau „recurentul”) solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 30 septembrie 2015, Anagnostakis/Comisia² (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care acesta a respins acțiunea în anulare introdusă împotriva Deciziei C(2012) 6289 final a Comisiei din 6 septembrie 2012 de respingere a cererii de înregistrare a inițiativei cetățenești europene „Un milion de semnături pentru o Europă a solidarității” (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

2. Această cauză oferă Curții ocazia de a examina, pentru prima dată, regimul juridic asociat inițiativei cetățenești. Introdus prin Tratatul de la Lisabona și consacrat la articolul 11 alineatul (4) TUE, dreptul de inițiativă cetățenească permite ca, „[l]a inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia Europeană poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea aplicării tratatelor”. Este vorba despre un instrument fundamental pentru democrația participativă europeană, a cărui punere în aplicare se poate dovedi delicată. Astfel, pe de o parte, deși ideea este aceea de a conferi cetățenilor un rol activ în construcția dreptului Uniunii, trebuie asigurat că acest drept de inițiativă nu este încorsetat în condiții, de formă sau de fond, prea stricte sau prea complexe – și, prin urmare, în definitiv, puțin comprehensibile – care trebuie îndeplinite de o persoană care nu este specialistă în dreptul Uniunii; însă, pe de altă parte, nu poate fi ignorat faptul că ordinea juridică a Uniunii este reglementată de principiul atribuirii competențelor, iar democrația participativă, căreia articolul 11 alineatul (4) TUE încearcă să îi dea viață, nu poate fi exercitată, așadar, decât în aceste limite.

¹ Limba originală: franceza.

² T-450/12, EU:T:2015:739.

3. Potrivit dispozițiilor articolului 24 primul paragraf TFUE, Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească³ precizează condițiile în care poate fi depusă o inițiativă cetățenească europeană (denumită în continuare „ICE”). Considerentul (2) al acestuia afirmă că „[p]rocedurile și condițiile necesare pentru o inițiativă cetățenească ar trebui să fie clare, simple, accesibile și proporționale cu natura inițiativei cetățenești, astfel încât să încurajeze participarea cetățenilor și să mărească accesibilitatea Uniunii. Aceste proceduri ar trebui să asigure un echilibru judicios între drepturi și obligații”. Acest echilibru este cel care trebuie căutat în considerațiile care urmează.

4. ICE este definită în sensul că „înseamnă o inițiativă prezentată Comisiei [...] prin care Comisia este invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, orice propunere corespunzătoare privind chestiuni pentru care cetățenii consideră că este necesar un act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, care a fost susținută de cel puțin un milion de semnatori eligibili provenind din cel puțin un sfert din toate statele membre”⁴. Procedura este următoarea: înainte de colectarea semnăturilor, organizatorii – și anume, persoanele aflate la originea propunerii de ICE – trebuie să solicite înregistrarea propunerii menționate în registrul online⁵ al Comisiei, introducând, cu această ocazie, o serie de informații⁶. Comisia dispune de două luni pentru a examina propunerea, pentru a-i atribui un număr de înregistrare și pentru a informa organizatorii. Înregistrarea declanșează procesul de colectare a semnăturilor⁷. După ce toate condițiile referitoare la această colectare sunt îndeplinite și verificate⁸, organizatorii pot prezenta ICE⁹. Comisia o publică și primește organizatorii¹⁰. Mai ales, în termen de trei luni, „[aceasta] își prezintă într-o comunicare concluziile juridice și politice privind [ICE], acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele acțiunilor sau ale refuzului de a acționa”¹¹.

5. Înregistrarea, formalitate esențială care precedă colectarea, este, așadar, o condiție necesară, însă nu suficientă pentru ca Comisia să dea un răspuns pozitiv și concret la propunerea de ICE. Articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede condițiile pe care trebuie să le îndeplinească propunerea de ICE pentru a fi înregistrată de Comisie. Printre aceste condiții, articolul 4 alineatul (2) litera (b) din regulamentul menționat prevede că această propunere „nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor”.

6. Aceasta este dispoziția aflată în centrul prezentului recurs. Articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, în temeiul căruia Comisia poate refuza să înregistreze o propunere de ICE, este un veritabil filtru la dispoziția Comisiei. Această condiție nu ar trebui interpretată, în opinia noastră, în sens prea larg, în caz contrar dreptul la inițiativă europeană, a cărui importanță am subliniat-o anterior, fiind golit de conținut¹². Deși această considerație va orienta întreaga analiză care urmează, trebuie să amintim de asemenea că rolul Curții în cadrul recursului este limitat și că luările sale de poziție cu privire la o problemă sau la alta sunt eminentamente tributare argumentelor invocate în fața sa.

3 JO 2011, L 65, p. 1.

4 Articolul 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 211/2011.

5 Formularul de înregistrare este disponibil la adresa <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>

6 Aceste informații sunt enumerate în anexa II la Regulamentul nr. 211/2011.

7 A se vedea articolul 5 și următoarele din Regulamentul nr. 211/2011.

8 A se vedea articolele 8 și 9 din Regulamentul nr. 211/2011.

9 Articolul 9 din Regulamentul nr. 211/2011.

10 A se vedea articolul 10 din Regulamentul nr. 211/2011.

11 Articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011.

12 Trebuie remarcat, în această privință, că faptul că condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 nu este îndeplinită constituie motivul de refuz cel mai utilizat de Comisie: a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Raport privind aplicarea Regulamentului nr. 211/2011 [COM(2015) 145 final].

7. În această privință, se impune constatarea potrivit căreia este posibil ca prezentul recurs să nu prezinte toate calitățile necesare pentru a permite Curții să furnizeze precizările așteptate pentru a defini mai bine regimul juridic al ICE, întrucât, după lectura tuturor înscrisurilor din dosar, este încă dificilă formarea unei idei precise asupra a ceea ce aștepta recurentul în mod precis de la acțiunea europeană pe care dorea să o inițieze¹³.

II – Istoricul litigiului, procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

8. La 13 iulie 2012, recurentul a transmis Comisiei o propunere de ICE intitulată „Un milion de semnături pentru o Europă a solidarității”. Obiectul acestei propuneri era consacarea în dreptul Uniunii a principiului „stării de necesitate, potrivit căruia, atunci când existența financiară și politică a unui stat este amenințată ca urmare a rambursării unei datorii odioase, refuzul plății acestei datorii este necesar și justificat”¹⁴. Propunerea de ICE se referea la „politica economică și monetară (articolele 119-144 TFUE)” ca temei juridic al adoptării sale.

9. La 6 septembrie 2012, după ce a amintit termenii articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 și a examinat dispozițiile Tratatului FUE invocate în ICE, în special ale articolului 136 alineatul (1) TFUE, precum și „[toate] cel[e]lalte temeuri juridice posibile”¹⁵, Comisia a refuzat înregistrarea propunerii de ICE a recurentului pentru motivul că nu intra în mod vădit în sfera de competență care să îi permită să prezinte o propunere de adoptare a unui act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

10. La 11 octombrie 2012, recurentul a introdus la Tribunal o acțiune în anularea deciziei în litigiu. Unicul motiv al acțiunii avea drept obiect constatarea încălcării de către Comisie a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011. El a susținut în această privință că propunerea sa de ICE putea duce la propunerea de către Comisie a adoptării unui act juridic în temeiul articolului 122 alineatul (1) TFUE, al articolului 122 alineatul (2) TFUE și al articolului 136 alineatul (1) litera (b) TFUE, precum și al normelor de drept internațional.

11. În hotărârea atacată, după ce a invocat din oficiu un motiv întemeiat pe obligația de motivare a deciziilor individuale, Tribunalul a examinat diferitele obiecții formulate de recurent în cadrul motivului său unic înainte de a respinge acțiunea și de a-l obliga pe recurent la plata cheltuielilor de judecată.

III – Procedura în fața Curții și concluziile părților

12. La 30 noiembrie 2015, recurentul a formulat recurs împotriva hotărârii atacate. În concluziile sale, domnul Anagnostakis solicită Curții admiterea prezentului recurs, anularea în tot a hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu, obligarea Comisiei să înregistreze propunerea sa de ICE și dispunerea oricărei alte măsuri juridice necesare, precum și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Domnul Anagnostakis și-a menținut concluziile în cadrul memoriului în replică.

13. În memoriul în răspuns, Comisia solicită Curții respingerea recursului în parte ca inadmisibil și în parte ca nefondat, în subsidiar respingerea în tot a recursului ca nefondat și obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată. Comisia și-a menținut concluziile în memoriul în duplică.

14. Părțile au prezentat observații orale în ședința în fața Curții care a avut loc la 13 decembrie 2016.

¹³ Lectura dosarului sugerează că recurentul și-a „precizat” ideea pe parcursul procedurilor inițiate în fața instanțelor Uniunii. Cererea formulată de recurent în fața Tribunalului este, de altfel, foarte săracă în termeni de informații concrete care să permită să se înțeleagă ce urmărea acesta să fie consacrat prin intermediul principiului stării de necesitate menționat.

¹⁴ A se vedea punctul 3 din hotărârea atacată.

¹⁵ Punctul 27 din hotărârea atacată, care citează decizia în litigiu.

IV – Analiză juridică

15. Deși recursul este structurat în jurul a patru motive, dorim să îl reorganizăm în două motive. Primul motiv este întemeiat pe o eroare de drept în privința aprecierii caracterului suficient al motivării deciziei în litigiu, iar al doilea este întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește controlul temeiniciei motivării și aplicarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011. Prima critică a acestui al doilea motiv este întemeiată pe nerespectarea articolului 122 TFUE, a doua critică este întemeiată pe nerespectarea articolului 136 TFUE și, în sfârșit, a treia critică este întemeiată pe nerespectarea normelor de drept internațional.

A – Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește aprecierea caracterului suficient al motivării deciziei în litigiu

1. Hotărârea atacată

16. La punctul 29 și următoarele din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că Comisia și-a îndeplinit obligația de motivare, care depinde, pe de altă parte, de natura actului și de contextul în care a fost adoptat. Tribunalul s-a întemeiat pe lipsa de claritate și de precizie a propunerii ICE în ceea ce privește identificarea unui temei juridic al competenței Comisiei de a prezenta o propunere de act juridic, în special deoarece propunerea menționată se limita la a face trimitere, în bloc, la cele 26 de articole ale tratatului. Abia în cadrul acțiunii sale în anulare recurentul a identificat mai precis articolele 122 și 136 TFUE drept temei juridic al competenței Comisiei. Prin urmare, Tribunalul a statuat că, „[i]n consecință, nu se poate reproșa Comisiei că nu a analizat în detaliu în decizia atacată diferitele dispoziții ale Tratatului FUE invocate în bloc în propunerea de ICE și că s-a limitat să constate lipsa de relevanță a respectivelor dispoziții, insistând totodată asupra aceleia dintre ele care îi părea cea mai puțin lipsită de relevanță și menționând, în plus, motivele pentru care această dispoziție nu putea fi utilizată ca temei juridic”¹⁶. Tribunalul a concluzionat, așadar, că motivarea deciziei în litigiu era suficientă, având în vedere contextul adoptării acesteia, recurentul fiind în măsură să cunoască motivele refuzului de a înregistra propunerea sa de ICE, iar instanța Uniunii fiind în măsură să își exercite controlul cu privire la aceste motive.

2. Rezumatul argumentelor părților

17. Recurentul susține că nici simpla trimitere, cuprinsă în decizia în litigiu, la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, nici examinarea articolelor 119-144 TFUE, la care aceasta din urmă face trimitere, nu ar fi suficiente pentru a constitui o motivare clară și detaliată, necesară atunci când este invocat caracterul vădit al necompetenței Comisiei. Caracterul vădit al necompetenței Comisiei nu poate fi justificat prin context. Dimpotrivă, complexitatea ridicată a contextului în care tinde să se înscrie propunerea de ICE ar necesita ca instanța Uniunii să impună o motivare detaliată și specifică a deciziilor de refuz de înregistrare a propunerilor de ICE. Decizia în litigiu conține doar o parafrază a articolului 136 alineatul (1) TFUE, apoi o singură trimitere generică la articolele 119-144 TFUE. Or, Tribunalul ar fi neglijat total acest aspect al dezbaterii referitor la insuficiența motivării. În plus, acesta ar fi săvârșit o eroare de drept considerând că motivarea unui act depinde de natura și de contextul actului menționat, întrucât articolul 296 TFUE nu cuprinde nicio referire la un astfel de context. Recurentul contestă, în plus, existența pretensei lipse de claritate și de precizie a propunerii ICE. În orice caz, contextul Uniunii economice și monetare este complex și nu ar fi fost disponibilă o jurisprudență pentru a ghida propunerile cetățenilor în acest domeniu la momentul depunerii propunerii de ICE. Sensul și interpretarea dispozițiilor referitoare la această uniune sunt divergente.

¹⁶ Punctul 31 din hotărârea atacată.

Recurentul citează exemplul Fondului european de stabilitate financiară și al mecanismului european de stabilitate financiară, ambele întemeiate pe articolul 122 TFUE. O repetare pură și simplă a dispozițiilor nu este suficientă pentru a constitui o motivare suficientă în raport atât cu articolul 296 TFUE, cât și cu articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011.

18. La rândul său, Comisia consideră că raționamentul Tribunalului nu este afectat de nicio eroare de drept. În special, acesta ar fi statuat în mod întemeiat că decizia în litigiu este suficient motivată atât pentru că a făcut referire la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, cât și pentru că a explicat motivele pentru care articolele 119-144 TFUE și în special articolul 136 alineatul (1) TFUE nu puteau fundamenta adoptarea principiului stării de necesitate. Tribunalul ar fi aplicat în mod corect jurisprudența constantă potrivit căreia motivarea trebuie apreciată în funcție de natura și de contextul actului. Comisia subliniază în special că propunerea de ICE se limita la a furniza o listă de dispoziții considerate pertinente și inexistența efortului recurentului de a identifica în mod mai precis și mai argumentat un eventual temei pentru ca Comisia să poată interveni. Aceasta din urmă amintește, de altfel, că a analizat mai detaliat din proprie inițiativă, în decizia în litigiu, articolul 136 alineatul (1) TFUE, pe care l-a considerat ca fiind dispoziția cea mai puțin improbabilă. Comisia afirmă că nu este rezonabil să i se solicite să răspundă la o argumentație ipotetică inexistentă, în condițiile în care recurentul avea posibilitatea tehnică de a preciza și de a explica. Lipsa de claritate și complexitatea dispozițiilor de drept al Uniunii nu pot fi de natură să repună în discuție constatarea potrivit căreia Comisia nu era în mod obiectiv și evident competentă să dea curs propunerii de ICE. În sfârșit, recurentul nu ar invoca o eventuală eroare în aprecierea Tribunalului referitoare la caracterul suficient al motivării cuprinse în decizia în litigiu, ci ar critica temeinicia motivării acestei decizii. Prin urmare, argumentele prezentate de acesta nu pot fi examinate în cadrul unui motiv de recurs referitor la aprecierea Tribunalului cu privire la caracterul suficient al motivării cuprinse în decizia Comisiei. Comisia concluzionează că acest motiv trebuie respins ca nefondat.

3. Analiză

19. Obligația de motivare este consacrată de dreptul primar la articolul 296 TFUE și pusă în aplicare, în contextul ICE, la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 211/2011¹⁷.

20. Potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de a motiva un act cauzator de prejudiciu, care constituie un corolar al principiului respectării dreptului la apărare, are ca scop, pe de o parte, să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a ști dacă actul este bine fundamentat sau dacă este eventual afectat de un viciu care permite contestarea validității sale în fața instanței Uniunii și, pe de altă parte, să dea posibilitatea acestei instanțe să își exercite controlul asupra legalității actului. Motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și contextului în care acesta a fost adoptat¹⁸. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei¹⁹, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de posibilul interes al destinatarilor de a primi explicații. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente²⁰, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări

17 Potrivit căruia, „[i]n cazul în care refuză înregistrarea unei propuneri de inițiativă cetățenească, Comisia informează organizatorii cu privire la motivele refuzului și la toate căile de atac judiciare și extrajudiciare pe care le au la dispoziție aceștia”.

18 A se vedea printre multe altele Hotărârea din 8 septembrie 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Consiliul (C-459/15 P, nepublicată, EU:C:2016:646, punctul 24).

19 A se vedea, *inter alia*, Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia (C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 47).

20 A se vedea printre multe altele Hotărârea din 18 iunie 2015, Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 58), Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 88), Hotărârea din 8 septembrie 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Consiliul (C-459/15 P, nepublicată, EU:C:2016:646, punctul 24), precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia (C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 47).

trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Astfel, un act este suficient motivat atunci când intervine într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi permite acesteia să înțeleagă motivele adoptării actului menționat.

21. Este vorba aici despre o jurisprudență consacrată, care a delimitat obligația de motivare. Or, constatăm că aceste principii de bază au fost reafirmate de Tribunal în partea din hotărârea atacată consacrată motivului – invocat din oficiu – întemeiat pe o eventuală încălcare a acestei obligații²¹.

22. După aceste considerații generale, Tribunalul a subliniat importanța pe care o prezintă respectarea obligației de motivare a deciziilor de refuz al înregistrării unei propuneri de ICE, având în vedere că astfel de decizii sunt de natură să „afecteze însăși efectivitatea dreptului cetățenilor de a prezenta o inițiativă cetățenească”²². În consecință, o astfel de decizie trebuie să evidențieze „în mod clar”²³ motivele, potrivit Tribunalului. Astfel, consolidarea pe care mecanismul ICE ar trebui să o aducă funcționării democratice a Uniunii nu ar fi compatibilă cu o exercitare arbitrară a puterii de decizie a Comisiei în această materie.

23. Tribunalul a amintit în continuare conținutul deciziei în litigiu, apoi a constatat că aceasta se întemeie pe articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 și menționa de asemenea în mod explicit că, potrivit Comisiei, nicio dispoziție privind politica economică și monetară a Uniunii invocată în propunerea de ICE²⁴ și niciun alt temei juridic, în care se înscrie articolul 136 alineatul (1) TFUE nu puteau constitui temeiul juridic adecvat al acestei propuneri²⁵. De asemenea, Tribunalul a pus în legătură motivarea astfel furnizată de Comisie în decizia sa de refuz cu conținutul propunerii de ICE. În acest mod, și-a contextualizat aprecierea cu privire la obligația de motivare. Acesta a arătat astfel că asupra propunerii menționate plana o anumită lipsă de precizie, în special pentru că aceasta se limita la a face referire, fără niciun efort explicativ, la articolele 119-144 TFUE²⁶.

24. Suntem convinși că rolul conferit Comisiei prin Regulamentul nr. 211/2011 în cadrul procesului de înregistrare a propunerilor de ICE este un rol-cheie și că, având în vedere rațiunea de a fi a mecanismului ICE, este important ca această instituție să dea dovadă, în deciziile sale de refuz al înregistrării, de o bună pedagogie, dat fiind că nu toți autorii unor astfel de propuneri sunt neapărat specialiști competenți în dreptul Uniunii. Totuși, nu considerăm rezonabil să fie impusă Comisiei, astfel cum dorește recurentul, o asemenea obligație de motivare încât să fie necesar ca aceasta să expliciteze motivele pentru care nicio dispoziție din tratate nu poate fundamenta o acțiune a Uniunii, cel puțin într-un caz în care imprecizia inițială – pe care am subliniat-o deja²⁷ și care s-a prelungit în cursul procedurii de recurs²⁸ – se datorează autorilor propunerii de ICE. Astfel, aceasta ar echivala cu a impune acestei instituții, contrar a ceea ce prevede jurisprudența, să specifice toate elementele de drept „pertinente”, chiar și pe cele care nu ar fi fost poate avute în vedere de autorii propunerii de ICE, și în condițiile în care întrebarea reală este doar aceea dacă, în acest stadiu al analizei, destinatarii deciziei i s-a dat posibilitatea să înțeleagă motivele respingerii cererii sale. Or, reiese în mod foarte clar, în opinia noastră, din decizia în litigiu că Comisia a refuzat să înregistreze propunerea de ICE deoarece a considerat că aceasta nu intră în mod vădit în sfera sa de competență.

21 A se vedea punctele 21-34 din hotărârea atacată, în special punctele 21-24 din hotărârea menționată.

22 Punctul 25 din hotărârea atacată.

23 Punctul 25 din hotărârea atacată.

24 Și anume, articolele 119-144 TFUE.

25 A se vedea punctul 28 din hotărârea atacată.

26 A se vedea punctul 31 din hotărârea atacată.

27 A se vedea punctul 7 din prezentele concluzii.

28 A se vedea punctul 30 și următoarele din prezentele concluzii.

25. În aceste condiții, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a concluzionat, în împrejurările din speță, că obligația de motivare nu a fost încălcată. Prin urmare, nu este corect să se susțină, astfel cum procedează recurentul, că aspectul dezbaterii referitor la caracterul suficient al motivării a fost neglijat, deși Tribunalul a urmărit tocmai să verifice că motivele invocate de Comisie în decizia în litigiu erau suficiente pentru ca recurentul să poată înțelege rațiunile respingerii și, dacă este cazul, să sesizeze instanța Uniunii cu o cerere de control al legalității acesteia.

26. În plus, recurentul respinge orice legătură de cauzalitate între imprecizia invocată a propunerii de ICE și întinderea obligației de motivare care revine Comisiei. Totuși, această lipsă de precizie face parte dintre împrejurările de care instanța trebuie să țină seama pentru a aprecia respectarea obligației de motivare, ținând seama de influența sa asupra capacității Comisiei de a înțelege și de a analiza în mod corespunzător considerentele și concluziile propunerii de ICE pentru a putea stabili un temei juridic al eventualei sale acțiuni.

27. În sfârșit, controlul respectării obligației de motivare, care urmărește să verifice în speță dacă indicațiile furnizate de Comisie în decizia în litigiu erau suficiente pentru a permite recurentului să cunoască motivele care au condus această instituție la a refuza înregistrarea propunerii de ICE, trebuie diferențiat de examinarea temeiniciei motivării, care constă în a verifica legalitatea pe fond a deciziei în litigiu²⁹, mai precis dacă aceste motive erau valabile³⁰. În consecință, criticile și argumentele care au ca obiect contestarea temeiniciei motivării pentru motivul că, având în vedere dificultățile de interpretare a dispozițiilor care reglementează politica economică și monetară a Uniunii, propunerea de ICE nu s-ar situa în mod vădit în afara atribuțiilor Comisiei sunt lipsite de relevanță în cadrul unui motiv întemeiat pe lipsa sau pe insuficiența motivării. Chiar presupunând că motivarea deciziei în litigiu se întemeiază pe o interpretare incorectă a dispozițiilor tratatului invocate în propunerea de ICE, o astfel de eroare nu constituie o încălcare a obligației de motivare, astfel cum decurge aceasta din articolul 296 TFUE și din articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 211/2011. Prin urmare, aceste critici referitoare la o interpretare eronată a dispozițiilor tratatului susceptibile să fundamenteze o acțiune a Uniunii în vederea consacrării unui principiu al stării de necesitate vor fi examinate în cadrul motivului următor³¹.

28. Pentru toate rațiunile care precedă, primul motiv trebuie respins ca nefondat.

B – Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește controlul temeiniciei motivării

29. Potrivit recurentului, Tribunalul ar fi concluzionat în mod incorect că condiția enunțată la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 – și anume cea potrivit căreia propunerea de ICE nu trebuie să se afle vădit în afara sferei de competență a Comisiei – nu era îndeplinită, interpretând în mod eronat articolul 122 TFUE și articolul 136 alineatul (1) litera (b) TFUE, precum și normele de drept internațional.

29 A se vedea punctul 33 din hotărârea atacată.

30 Cu privire la distincția dintre controlul obligației de motivare și controlul temeiniciei motivării, a se vedea, recent, Hotărârea din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punctul 146 și jurisprudența citată), Hotărârea din 14 septembrie 2016, Trafilerie Meridionali/Comisia (C-519/15 P, EU:C:2016:682, punctul 40), precum și Hotărârea din 30 noiembrie 2016, Comisia/Franța și Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, punctul 79).

31 A se vedea prin analogie Hotărârea din 8 septembrie 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Consiliul (C-459/15 P, nepublicată, EU:C:2016:646, punctele 30-32).

30. Pentru a verifica dacă Tribunalul a apreciat în mod corect temeinicia motivării deciziei în litigiu, trebuie avut în vedere obiectul propunerii de ICE: astfel cum reiese din propunerea menționată, este vorba despre consacrarea „principiului stării de necesitate, potrivit căruia, atunci când existența financiară și politică a unui stat este amenințată ca urmare a rambursării unei datorii odioase, refuzul plății acestei datorii este necesar și justificat”. Această descriere și trimiterea la articolele 119-144 TFUE erau singurele elemente la dispoziția Comisiei în momentul în care s-a pronunțat cu privire la cererea de înregistrare a propunerii de ICE.

31. Pe de altă parte, reiese din recurs că propunerea de ICE ar privi doar partea „odioasă” a datoriei publice și că nu ar fi vorba, așadar, despre o anulare integrală și unilaterală a datoriei³². Consacrarea principiului stării de necesitate ar trebui să permită *anularea*³³, cu alte cuvinte neplata datoriei odioase a unui stat *față de celelalte state membre și de asemenea față de Uniune*³⁴. Declanșarea mecanismului ar avea loc potrivit acordului statelor membre, atunci când plata datoriei amenință situația economică și politică a unuia dintre acestea³⁵. Propunerea nu s-ar substitui suveranității bugetare și economice a statelor membre. Nu ar fi vorba nici despre un mecanism de finanțare³⁶. Consacrarea unui principiu al stării de necesitate ar trebui doar să permită, în spiritul solidarității dintre statele membre, *acțiunea unilaterală* a statului care se confruntă cu dificultăți grave³⁷. Mai departe, recurentul afirmă că adoptarea unui astfel de principiu ar privi toate statele membre, așadar, nu doar pe cele din zona euro, că nu ar viza stabilitatea financiară și că ar permite o reacție în timp util. În sfârșit, posibilitatea de a invoca starea de necesitate ar putea fi supusă condițiilor pe care le-ar propune Comisia³⁸. Inițiativa declarării stării de necesitate ar aparține statului membru abilitat, în condiții stricte, pentru aceasta³⁹. Uniunea ar aproba astfel declararea stării de necesitate, iar statul membru respectiv ar beneficia de o *suspendare temporară* a plății *datoriilor sale*⁴⁰. În prealabil, Uniunea ar trebui să aprobe textul înainte ca un stat membru să poată beneficia de acest mecanism⁴¹. Adoptarea principiului stării de necesitate ar viza exclusiv datoria *unui stat membru față de Uniune*⁴². Și mai departe, recurentul susține că adoptarea unui principiu al stării de necesitate ar permite unui stat membru care se confruntă cu dificultăți grave să *suspende temporar* plata *tuturor* datoriilor sale pentru a-și concentra politica economică pe creștere⁴³. Acesta menționează de asemenea o „remitere de datorie”⁴⁴.

1. Cu privire la critica întemeiată pe o eroare de drept în interpretarea articolului 122 TFUE

a) Hotărârea atacată

32. La punctele 41-43 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că, în Hotărârea Pringle⁴⁵, Curtea a statuat că articolul 122 alineatul (1) TFUE nu constituia un temei juridic adecvat pentru o eventuală asistență financiară a Uniunii prin instituirea unui mecanism de finanțare în favoarea statelor membre care se confruntau cu dificultăți grave. Tribunalul indică în continuare că măsurile întemeiate pe acest

32 Punctul 4 din recurs. Datoria odioasă este definită la punctul 7 din recurs.

33 Elementele subliniate cu caractere italice ilustrează contradicțiile care afectează explicațiile furnizate de recurent cu privire la propunerea sa de ICE.

34 A se vedea punctele 10, 12 și 13 din recurs.

35 A se vedea punctul 9 din recurs.

36 A se vedea punctul 40 din recurs.

37 A se vedea punctul 40 din recurs.

38 A se vedea punctul 46 din recurs.

39 A se vedea punctul 46 din recurs.

40 A se vedea punctul 47 din recurs.

41 A se vedea punctul 47 din recurs.

42 A se vedea punctul 48 din recurs.

43 A se vedea punctul 51 din recurs.

44 A se vedea punctul 51 din recurs.

45 Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

articol trebuie să exprime o solidaritate și o asistență între statele membre și, din acest motiv, nu poate constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea în dreptul Uniunii a unui principiu al stării de necesitate potrivit căruia un stat membru ar fi abilitat să decidă în mod unilateral să nu ramburseze întreaga sa datorie sau o parte a acesteia ca urmare a dificultăților cu care se confruntă.

33. Pe de altă parte, la punctele 47-50, Tribunalul a amintit că, tot în Hotărârea Pringle⁴⁶, Curtea a statuat că articolul 122 alineatul (2) TFUE permitea Uniunii să acorde, în anumite condiții, o asistență financiară punctuală unui stat membru, fără a putea totuși justifica introducerea pe cale legislativă a unui mecanism de abandonare a datoriei astfel cum îl dorește reclamantul, din cauza caracterului general și permanent al unui astfel de mecanism. Tribunalul a amintit de asemenea că articolul 122 TFUE are ca obiect numai asistența financiară acordată de Uniune, iar nu de către statele membre. Or, adoptarea unui principiu al stării de necesitate nu ar viza, potrivit Tribunalului, numai datoria unui stat membru față de Uniune, ci și datoriile contractate de respectivul stat față de alte persoane juridice sau fizice, publice sau private – situație care, în mod vădit, nu este avută în vedere de articolul 122 TFUE. Tribunalul a concluzionat că adoptarea principiului stării de necesitate nu face parte în mod vădit dintre măsurile de asistență financiară pe care Consiliul Uniunii Europene este abilitat să le adopte în temeiul articolului 122 alineatul (2) TFUE.

b) Rezumatul argumentelor părților

34. Recurentul invocă în esență o serie de patru argumente.

35. În primul rând, acesta critică Tribunalul pentru că a interpretat articolul 122 TFUE în mod izolat, în timp ce această dispoziție trebuie interpretată în coroborare cu articolele 119-126 TFUE, cu care formează un „tot”.

36. În al doilea rând, acesta reproșează Tribunalului săvârșirea unei erori de drept în interpretarea articolului 122 alineatul (1) TFUE, ca urmare a faptului că această dispoziție ar conferi Comisiei o largă putere de apreciere pentru a propune Consiliului adoptarea unor măsuri corespunzătoare situației economice, pentru a face față dificultăților grave, fără a fi prevăzută o formă specifică pentru aceste măsuri propuse. În plus, aceste măsuri ar trebui adoptate în spiritul solidarității dintre statele membre. Întemeindu-se pe jurisprudența pronunțată de Curte în temeiul articolului 103 CE, recurentul afirmă că măsurile în materie de politică economică propuse trebuie să fie necesare pentru a evita punerea în pericol a obiectivelor urmărite de Uniune. Faptul că articolul 122 alineatul (2) TFUE prevede în mod expres asistența financiară furnizată unui stat membru în dificultate nu ar constitui un obstacol în calea recunoașterii posibilității Comisiei, în temeiul puterii largi de inițiativă care i-ar fi atribuită prin articolul 122 alineatul (1) TFUE, de a propune măsuri sub forma asistenței financiare. Adoptarea unui principiu al stării de necesitate ar constitui, așadar, o măsură corespunzătoare în sensul articolului 122 alineatul (1) TFUE. În orice caz, ar fi eronat să se considere că o astfel de adoptare ar fi în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei.

37. În al treilea rând, recurentul contestă constatarea Tribunalului potrivit căreia articolul 122 alineatul (1) TFUE nu poate constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea unui principiu al stării de necesitate. Pe de o parte, Tribunalul ar fi interpretat în mod incorect Hotărârea Pringle⁴⁷. Spre deosebire de mecanismul european de stabilitate (denumit în continuare „MES”), care era în discuție în această hotărâre, propunerea de ICE nu urmărește să se substituie suveranității monetare, bugetare sau economice a statelor membre, nici să instituie un mecanism de finanțare. Scopurile propunerii de ICE nu ar fi comparabile cu cele ale instituirii MES. Considerațiile din Hotărârea Pringle⁴⁸ nu ar putea fi, așadar, transpuse în mod automat, nici chiar pertinente pentru prezentul

⁴⁶ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁴⁷ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁴⁸ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

recurs. Pe de altă parte, deși, astfel cum a statuat Tribunalul la punctul 42 din hotărârea atacată, „spiritul de solidaritate dintre statele membre care trebuie să guverneze adoptarea de către Consiliu a măsurilor corespunzătoare situației economice în sensul articolului 122 alineatul (1) TFUE sugerează că aceste măsuri sunt întemeiate pe asistența dintre statele membre”, această noțiune nu ar fi definită în respectivul articol. Prin urmare, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat că această asistență poate lua doar forma unor mecanisme de asistență organizate și structurate și că adoptarea unui principiu al stării de necesitate nu poate materializa una dintre formele de asistență financiară prevăzute de această dispoziție.

38. În al patrulea și ultimul rând, recurentul reiterează argumentația sa vizând diferențierea MES, pe de o parte, de consacrarea principiului stării de necesitate, pe de altă parte. Recurentul precizează cu această ocazie că principiul stării de necesitate ar privi toate statele membre, iar nu numai pe cele din zona euro, și că nu ar viza stabilitatea financiară. Acesta ar permite doar o reacție în timp util la dificultățile grave cu care s-ar confrunta un stat membru. Acest stat ar avea posibilitatea de a invoca starea de necesitate, sub rezerva unor eventuale condiții care ar trebui precizate de Comisie. Inițiativa ar aparține statului membru în dificultate, însă Uniunea ar fi aceea care ar decide să acorde sau să nu acorde beneficiul stării de necesitate. Uniunea ar fi aceea care ar aproba, într-un spirit de solidaritate, declararea stării de necesitate, astfel încât statul membru aflat în dificultate să fie autorizat să își suspende temporar plățile datoriei. Prin urmare, Tribunalul a considerat în mod eronat că procedura este inițiată de statele membre, iar nu de Uniune. Tot Uniunea este cea care ar aproba, în spiritul solidarității, declararea stării de necesitate, astfel încât statul membru aflat în dificultate să fie autorizat să suspende temporar plata datoriei sale. Tribunalul a considerat de asemenea în mod eronat, la punctul 49 din hotărârea atacată, că finalitatea propunerii de ICE nu corespundea în mod vădit asistenței financiare în sensul articolului 122 alineatul (2) TFUE, în timp ce, potrivit recurentului, adoptarea principiului menționat vizează exclusiv datoria unui stat membru față de Uniune. Acest aspect intră în mod vădit în domeniul de aplicare al articolului 122 alineatul (2) TFUE. Întrucât această dispoziție a servit drept temelie juridică pentru adoptarea Regulamentului (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară⁴⁹, adoptarea principiului necesității s-ar putea întemeia pe același model. În cel mai rău caz, ar reveni Comisiei sarcina de a nu da curs decât parțial propunerii de ICE, limitând suspendarea plății doar la datoria unui stat membru față de Uniune. Recurentul amintește că, în orice caz, Comisia nu a justificat, în decizia în litigiu, refuzul său prin motivul domeniului de aplicare al principiului stării de necesitate.

39. Comisia reproșează recursului că nu explică într-adevăr în ce ar consta eroarea de interpretare a articolului 122 TFUE. Argumentul referitor la o interpretare contextualizată a articolului 122 TFUE în coroborare cu articolele 119-126 TFUE ar fi nou. Jurisprudența referitoare la articolul 103 CE nu ar fi pertinentă, întrucât ar privi numai o asistență financiară punctuală, iar nu instituirea unui mecanism cu caracter general. Comisia nu identifică, pe de altă parte, nicio eroare a Tribunalului în interpretarea Hotărârii Pringle⁵⁰ în hotărârea atacată. Spiritul de solidaritate care ar anima articolul 122 alineatul (1) TFUE, cu privire la care insistă recurentul, nu ar avea legătură cu noțiunea de asistență financiară și, potrivit Comisiei, solidaritatea dintre statele membre nu poate lua forma unei decizii unilaterale de a nu plăti. Comisia reproșează de asemenea recurentului tentativa sa de a limita domeniul de aplicare al propunerii de ICE doar la partea din datorie a unui stat membru față de Uniune, în condițiile în care o astfel de limitare nu a fost niciodată evocată înainte, iar propunerea de ICE viza, până în acel moment, rambursarea datoriei „în special față de statele membre”. În orice caz, chiar dacă s-ar considera că propunerea de ICE era limitată doar la partea din datorie deținută de Uniune, nu ar fi mai puțin adevărat că instituirea unui principiu al stării de necesitate nu ar intra întotdeauna în sfera noțiunii de asistență financiară în sensul articolului 122 alineatul (2) TFUE. În sfârșit, nu este posibilă o comparație cu mecanismul instituit de Regulamentul nr. 407/2010. Acest regulament prevedea acordarea de

⁴⁹ JO 2010, L 118, p. 1.

⁵⁰ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

asistență financiară unui stat membru printr-o decizie a Consiliului, în timp ce propunerea de ICE ar viza instituirea unui mecanism care să permită unui stat membru să decidă unilateral ștergerea datoriei sale față de Uniune. Comisia reiterează că un astfel de mecanism nu ar intra în sfera noțiunii de asistență financiară. Aceasta solicită respingerea motivului în parte ca inadmisibil și în parte ca nefondat.

c) *Analiză*

40. Trebuie să remarcăm din nou că argumentele recurentului din cadrul acestui al doilea motiv dezvoltă în mod considerabil poziția sa în raport cu ceea ce a susținut în cererea în fața Tribunalului. Argumentele referitoare la jurisprudența pronunțată de Curte în temeiul articolului 103 CE, la Regulamentul nr. 407/2010 și la eventuala posibilitate a Comisiei de a nu da curs decât parțial propunerii de ICE par a fi noi. De altfel, acestea nu au dus la nicio luare de poziție a Tribunalului. Or, hotărârea Tribunalului este cea care face obiectul controlului Curții în cadrul recursului.

41. În orice caz, rezultă în esență din articolul 122 alineatul (1) TFUE că Consiliul, la propunerea Comisiei, poate decide, în spiritul solidarității dintre statele membre, „să adopte măsuri corespunzătoare situației economice, în special în cazul în care apar dificultăți grave în aprovizionarea cu anumite produse, în special în domeniul energiei”. La rândul său, articolul 122 alineatul (2) TFUE prevede că Consiliul, tot la propunerea Comisiei, poate acorda, în anumite condiții, asistență financiară din partea Uniunii unui stat membru care se confruntă cu dificultăți „datorită unor catastrofe naturale sau unor evenimente excepționale situate în afara controlului său”.

42. În opinia noastră, simpla reamintire a cuprinsului punctelor 116 și 118 din Hotărârea Pringle⁵¹ este suficientă pentru a constata că articolul 122 TFUE nu poate servi în mod vădit drept temei juridic pentru consacrarea unui principiu al stării de necesitate. În ceea ce privește articolul 122 alineatul (1) TFUE, Curtea a declarat că această dispoziție „nu constituie un temei juridic adecvat pentru o eventuală asistență financiară a Uniunii acordată statelor membre care se confruntă sau riscă să se confrunte cu probleme grave de finanțare”⁵². Instituirea unui mecanism prin care un stat membru ar decide unilateral să nu își ramburseze datoria nu poate intra, așadar, în domeniul de aplicare al măsurilor corespunzătoare puse în aplicare în temeiul articolului 122 alineatul (1) TFUE, *a fortiori* atunci când se presupune că aceste măsuri sunt animate de un spirit al solidarității. În plus, măsurile menționate sunt în mod necesar de natură punctuală, în timp ce propunerea de ICE, astfel cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul⁵³, are în vedere consacrarea unui mecanism general și permanent, care ar rămâne la dispoziția statelor membre în cazul în care acestea s-ar confrunta cu dificultăți serioase. Pe de altă parte, chiar presupunând că consacrarea unui principiu al stării de necesitate constituie o formă de asistență financiară care intră sub incidența noțiunii „măsuri corespunzătoare” în sensul articolului 122 alineatul (1) TFUE, considerăm că Hotărârea Pringle⁵⁴, pronunțată de Curte în ședință plenară, a exclus în mod clar recurgerea la acest articol în cazul unui stat membru aflat în dificultate de finanțare.

43. Curtea a statuat de asemenea, în mod mai general, că articolul 122 TFUE are ca obiect numai asistența financiară acordată de Uniune, iar nu de statele membre. Întrucât trebuie să ne limităm la formularea de ipoteze, în cazul în care propunerea de ICE trebuie interpretată în sensul că vizează instituirea unui mecanism prin care un stat membru decide unilateral să nu își ramburseze datoria către Uniune⁵⁵, aceasta nu poate fi considerată o „asistență financiară” acordată de Uniune statului membru în cauză în sensul articolului 122 alineatul (2) TFUE. Însă dacă propunerea menționată

51 Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

52 Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 116).

53 A se vedea punctul 48 din hotărârea atacată.

54 Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

55 A se vedea punctele 10, 12 și 13 din recurs

trebuie interpretată în sensul că datoria odioasă include numai sau și datoria deținută de statele membre, condiția referitoare la furnizarea asistenței menționate „de către Uniune” nu ar fi nici în acest caz îndeplinită. În plus, caracterul permanent al mecanismului constituie din nou un obstacol în calea consacării sale în temeiul articolului 122 alineatul (2) TFUE.

44. În sfârșit, argumentul referitor la posibilitatea Comisiei de a da curs doar parțial unei propuneri de ICE nu este, în principiu, lipsit de temei. Totuși, hotărârea atacată nu cuprinde nicio dezvoltare cu privire la acest aspect, susceptibilă să fie dezbătută în fața Curții în cadrul recursului. În orice caz, nu se poate pune în discuție concluzia, în care suntem de acord cu Tribunalul, potrivit căreia propunerea de ICE a recurentului – poate mai ales din motivul caracterului intrinsec aleatoriu al acesteia – nu ar fi putut în mod vădit să ducă la adoptarea unui act în temeiul articolului 122 TFUE.

2. Cu privire la critica întemeiată pe o eroare de drept în interpretarea articolului 136 alineatul (1) TFUE

a) Hotărârea atacată

45. După ce a amintit conținutul articolului 136 alineatul (1) TFUE, Tribunalul a statuat, la punctele 57-60 din hotărârea atacată, că adoptarea unui principiu al stării de necesitate potrivit căruia un stat membru poate decide în mod unilateral să anuleze datoria publică nu are ca obiect consolidarea coordonării disciplinei bugetare și, cu atât mai mult, nici nu face parte dintre orientările de politică economică prevăzute la articolul menționat, pe care Consiliul este abilitat să le elaboreze în scopul bunei funcționări a Uniunii economice și monetare. Întemeindu-se pe Hotărârea Pringle⁵⁶, Tribunalul a amintit că rolul Uniunii în domeniul politicii economice este limitat la adoptarea de măsuri de coordonare și că adoptarea unui act legislativ care să autorizeze nerambursarea datoriei unui stat membru depășește sfera noțiunii de orientare de politică economică în sensul articolului 136 alineatul (1) TFUE, întrucât un asemenea act ar avea ca efect să substituie libera voință a părților contractante cu un mecanism legislativ de abandonare unilaterală a datoriei publice. Prin urmare, potrivit Tribunalului, Comisia a concluzionat în mod întemeiat că propunerea de ICE a recurentului nu intra în mod vădit în domeniul de aplicare al articolului 136 alineatul (1) TFUE. Tribunalul a mai adăugat că acest refuz nu este contrar clauzei de solidaritate cuprinse la articolul 222 TFUE, întrucât clauza menționată nu vizează în mod vădit politica economică și monetară și nici situația economică a statelor membre, chiar aflate în dificultate.

b) Rezumatul argumentelor părților

46. Potrivit recurentului, articolul 136 TFUE este o dispoziție complexă care, potrivit doctrinei, trebuie privită ca fiind complementară articolelor 121 și 126 TFUE. Recunoașterea în dreptul Uniunii a acestui principiu al stării de necesitate ar urmări obiectivul enunțat la articolul 136 alineatul (1) TFUE, care constă în buna funcționare a Uniunii economice și monetare. Tribunalul ar fi considerat în mod eronat că o astfel de recunoaștere ar consacra un mecanism legislativ de abandonare unilaterală a datoriei, în măsura în care principiul stării de necesitate s-ar limita la a permite unui stat membru care se confruntă cu dificultăți financiare grave să suspende temporar plata tuturor datoriilor sale pentru a-și concentra politica economică pe creștere, încurajând investițiile economice. Recurentul consideră, pe de altă parte, că prima procedură de consolidare a datoriei Greciei a fost decisă la 21 iulie 2011 în cadrul unui summit al zonei euro în cursul căruia a fost luată o decizie în acest sens. Prin urmare, ar exista un temei juridic în dreptul Uniunii pentru anularea unei datorii publice. În plus, o astfel de anulare ar contribui în mod incontestabil la buna funcționare a Uniunii economice și monetare, care constituie obiectivul urmărit de articolul 136 alineatul (1) TFUE. Această dispoziție abilitază de asemenea Consiliul să ia măsuri pentru a stabili orientări de politică economică. Or, o

⁵⁶ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

măsură axată pe redresare economică și pe creștere s-ar dovedi pe deplin conformă cu dispozițiile articolului 121 TFUE. Prin urmare, Comisia ar fi pe deplin abilitată să propună aceste măsuri Consiliului, cu atât mai mult cu cât ar fi abilitată de articolul 352 TFUE să propună o măsură necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele tratatelor, precum stabilitatea zonei euro. În acest condiții, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat că propunerea de ICE nu intră în mod vădit în sfera de competență a Comisiei, întrucât ar intra în domeniul de aplicare al articolului 136 alineatul (1) TFUE. Rezultă de asemenea din argumentația recurentului că un mecanism de stabilitate și de asistență financiară precum cel autorizat de articolul 136 alineatul (3) TFUE ar putea să includă, în opinia sa, cu acordul statelor membre și în cazul în care unul dintre ele se află în stare de necesitate, suspendarea plății datoriei acestuia.

47. Comisia susține, la rândul său, că recurentul invocă în cadrul acestui al treilea motiv un argument nou, potrivit căruia instituirea unui mecanism de asistență financiară sub forma neplății datoriei odioase poate fi propusă în temeiul articolului 352 TFUE, având în vedere conținutul articolului 136 alineatul (1) TFUE. Aspectul motivului referitor la articolul 352 TFUE trebuie, prin urmare, să fie considerat inadmisibil. În orice caz, recurentul nu a explicat motivele pentru care adoptarea unui act potrivit dispozițiilor propunerii de ICE ar fi necesară pentru a atinge obiectivul tratatelor referitor la stabilitatea zonei euro. În subsidiar, Comisia evocă Hotărârea Pringle⁵⁷, potrivit căreia Curtea ar fi statuat că articolul 136 alineatul (1) TFUE nu creează niciun temei juridic nou care să permită Uniunii să inițieze o acțiune. Comisia susține de asemenea că argumentul întemeiat pe decizia adoptată în cadrul reuniunii țărilor din zona euro la 21 iulie 2011, referitoare la restructurarea datoriei suverane, este nou. În orice caz, o astfel de decizie nu ar fi fost adoptată în temeiul tratatelor. În plus, concluzia Tribunalului potrivit căreia autorizarea acordată unui stat membru de a decide unilateral să nu își ramburseze datoria nu ar putea fi calificată drept o măsură de orientare a politicii economice pe care Consiliul o poate adopta în temeiul tratatelor ar fi lipsită de erori. Prin urmare, articolul 136 alineatul (1) TFUE, în temeiul căruia ar putea fi adoptată doar o măsură de orientare, în mod necesar fără caracter obligatoriu, a politicii economice nu ar putea servi drept temei al propunerii de ICE. În opinia Comisiei, prezentul motiv trebuie declarat inadmisibil în ceea ce privește articolul 136 alineatul (3) TFUE și articolul 352 TFUE și nefondat în ceea ce privește articolul 136 alineatul (1) TFUE.

48. În memoriul său în replică, recurentul contestă că argumentele întemeiate pe articolul 136 alineatul (3) și pe articolul 352 TFUE sunt noi, întrucât acestea ar decurge din dezbaterile desfășurate între părți cu privire la Hotărârea Pringle⁵⁸. În ceea ce privește decizia din 21 iulie 2011, Curtea ar trebui să țină seama de aceasta din oficiu, în calitate de eveniment al experienței comune și al vieții politice europene. În orice caz, el invită Curtea să își modifice jurisprudența referitoare la inadmisibilitatea motivelor și a argumentelor nou-introduse în stadiul recursului. În memoriul în duplică, Comisia își menține poziția.

c) Analiză

49. Articolul 136 alineatul (1) TFUE prevede că, «[î]n scopul de a contribui la buna funcționare a uniunii economice și monetare și în conformitate cu dispozițiile relevante ale tratatelor, Consiliul adoptă, în conformitate cu procedura relevantă dintre cele prevăzute la articolele 121 și 126 [...], măsuri privind statele membre a căror monedă este euro pentru: (a) a consolida coordonarea și supravegherea disciplinei lor bugetare; (b) a elabora, în ceea ce le privește, orientările de politică economică, veghind ca acestea să fie compatibile cu cele adoptate pentru întreaga Uniune și asigurând supravegherea acestora». Articolul 136 alineatul (3) TFUE⁵⁹ prevede, la rândul său, că „[s]tatele

⁵⁷ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁵⁸ Hotărârea din 27 noiembrie 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁵⁹ Introdus prin Decizia 2011/199/UE a Consiliului European din 25 martie 2011 de modificare a articolului 136 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cu privire la un mecanism de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro (JO 2011, L 91, p. 1) și intrat în vigoare la 1 mai 2013.

membre a căror monedă este euro pot institui un mecanism de stabilitate care urmează să fie activat în cazul în care este indispensabil, pentru a garanta stabilitatea zonei euro în ansamblu. Acordarea oricărei asistențe financiare necesare în temeiul mecanismului va face obiectul unei stricte condiționări”.

50. Înainte de orice, remarcăm o anumită contradicție în susținerea recurentului potrivit căreia articolul 136 TFUE ar putea constitui o posibilă legătură a propunerii de ICE cu o competență a Comisiei, având în vedere că reiese din unele fragmente ale recursului că consacrarea unui principiu al stării de necesitate poate privi toate statele membre, iar nu numai pe cele din zona euro, și „nu ar viza stabilitatea financiară”⁶⁰.

51. Problematic este și faptul că nu regăsim nicăieri – nici în cererea introductivă în fața Tribunalului, nici în hotărârea atacată – considerații referitoare la articolul 352 TFUE sau la decizia din 21 iulie 2011. Aceste argumente, invocate pentru prima dată în stadiul recursului, sunt, așadar, inadmisibile, dat fiind că niciun element nu ne determină să considerăm că Curtea ar trebui să modifice, astfel cum o invită recurentul, jurisprudența sa cu privire la această problematică. Trebuie amintit, prin urmare, că a permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un argument pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar echivala cu a-i permite să sesizeze Curtea, a cărei competență în materie de recurs este limitată, cu un litigiu mai extins decât cel cu care a fost investit Tribunalul⁶¹.

52. În aceeași ordine de idei, deoarece modificarea tratatului care a dus la introducerea articolului 136 alineatul (3) TFUE a intrat în vigoare la 1 mai 2013, nu este posibil ca recurentul să ia în considerare această dispoziție ca temei juridic al propunerii sale de ICE depuse la 13 iulie 2012. Argumentul întemeiat pe această dispoziție este, de asemenea, inadmisibil.

53. Cu privire la calificarea pretins eronată a Tribunalului potrivit căreia propunerea de ICE ar urmări să instituie un mecanism legislativ de abandonare unilaterală a datoriei, remarcăm din nou că termenii utilizați în recurs pentru a descrie propunerea de ICE nu exclud un astfel de caracter unilateral⁶². Deși suntem dispuși să admitem că este posibil ca imprecizia propunerii de ICE să fi determinat Tribunalul să formuleze această ipoteză, se impune constatarea potrivit căreia aceasta nu a fost dezmințită de recurent în stadiul recursului. Cu toate că propunerea de ICE ar putea duce doar la adoptarea unui act fără caracter obligatoriu, Comisia nu ar putea să refuze în mod întemeiat să îl înregistreze sau, mai târziu, să nu îi dea curs doar din acest motiv⁶³.

54. Chiar dacă luăm în considerare cel mai mic numitor comun⁶⁴ al tuturor variantelor propunerii de ICE pe care recurentul le-a avut în vedere – și anume, consacrarea unui principiu potrivit căruia, atunci când existența unui stat este amenințată ca urmare a rambursării unei datorii odioase, refuzul plății acestei datorii este necesar și justificat – este incontestabil că aceasta ar fi o măsură nu numai deosebit de puternică din punct de vedere simbolic, ci de asemenea – și poate mai ales – foarte îndepărtată de considerațiile referitoare la disciplina bugetară. Dimpotrivă, ar fi vorba mai degrabă despre gestionarea consecințelor *indisciplinei* bugetare. Astfel, la fel ca Tribunalul⁶⁵, avem oricum dificultăți în a identifica legătura care ar putea fi stabilită, potrivit recurentului, între principiul stării de necesitate, astfel cum a fost tocmai amintit, și „coordonarea și supravegherea” disciplinelor bugetare ale statelor membre. Consacrarea unui astfel de principiu nu intră nici în domeniul de aplicare al noțiunii

60 Punctul 46 din recurs.

61 A se vedea printre altele Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 126 și jurisprudența citată).

62 A se vedea punctul 31 din prezentele concluzii și punctul 40 din recurs.

63 Din considerente de claritate, ținem să precizăm că, contrar a ceea ce pare să susțină Comisia, o propunere de ICE nu trebuie să ducă în mod necesar la adoptarea unui act al Uniunii de natură obligatorie pentru a fi susceptibilă să fie înregistrată. Astfel, articolul 11 alineatul (4) TUE face referire la un „act juridic al Uniunii, [necesar] în vederea aplicării tratatelor” (a se vedea de asemenea articolul 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 211/2011). Or, articolul 288 TFUE enumeră actele juridice ale Uniunii, printre care se află recomandările și avizele.

64 Și anume, astfel cum rezultă din propunerea de ICE.

65 A se vedea punctul 57 din hotărârea atacată.

de orientare a politicii economice. O orientare este o invitație, mai mult sau mai puțin fermă, de a urma o direcție. Consacrarea principiului unei stări de necesitate merge mai departe, nu pentru că recurentul ar fi avut în vedere numai o versiune „obligatorie” a principiului menționat⁶⁶, ci deoarece este mult mai precisă decât o simplă orientare și prevede punerea în aplicare a unui mecanism determinat⁶⁷, înțelegându-se, pe de altă parte, că dreptul Uniunii nu conferă un drept de viață și de moarte asupra datoriei statelor membre.

55. În sfârșit, afirmația recurentului potrivit căreia neplata datoriei de către un stat membru în dificultate ar contribui la buna funcționare a Uniunii economice și monetare și ar fi, astfel, conformă cu obiectivul urmărit de articolul 136 TFUE ni se pare puțin grăbită. Nu este sigur că sănătatea economică a celorlalte state membre și, prin urmare, a Uniunii economice și monetare nu ar fi afectată în cazul în care acestea din urmă ar deține datoria nerambursată.

56. Tribunalul a considerat, așadar, în mod întemeiat că Comisia a ajuns la concluzia corectă potrivit căreia propunerea de a consacra principiul stării de necesitate, astfel cum a fost conceput de recurent, nu intra în mod vădit sub incidența dispozițiilor articolului 136 alineatul (1) TFUE. În consecință, acest al treilea motiv trebuie considerat în parte inadmisibil și în parte nefondat.

3. Cu privire la critica întemeiată pe o eroare de drept în interpretarea normelor de drept internațional

a) Hotărârea atacată

57. La punctul 65 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că, chiar dacă se presupune că principiul stării de necesitate, potrivit căruia un stat membru ar fi autorizat să nu ramburseze datoria publică în împrejurări excepționale, există în dreptul internațional, acesta nu ar fi suficient, în orice caz, pentru a fundamenta o ICE precum cea a recurentului, din moment ce orice atribuire de competență în acest scop lipsește din tratate.

b) Rezumatul argumentelor părților

58. Pe de o parte, recurentul contestă constatarea Tribunalului potrivit căreia adoptarea unui principiu al stării de necesitate într-un act juridic al Uniunii este în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei. Pe de altă parte, acesta reproșează Tribunalului că nu a răspuns la argumentele sale care vizau să demonstreze că acest principiu există efectiv în dreptul internațional. Or, principiile dreptului internațional ar constitui surse de drept al Uniunii integrate și aplicate în mod direct. În aceste condiții, Comisia ar fi abilitată, chiar și în cazul tăcerii tratatelor, să propună într-un act de drept al Uniunii aplicarea acestor principii superioare⁶⁸.

59. Comisia susține că nu era util ca Tribunalul să se pronunțe cu privire la existența sau la inexistența unui principiu al stării de necesitate în dreptul internațional, întrucât niciun principiu de drept internațional nu ar putea în sine să servească drept temei juridic al unei propuneri a Comisiei. Numai tratatele ar putea fundamenta o acțiune legislativă a Uniunii, potrivit principiului atribuirii competențelor.

⁶⁶ Fapt contestat, pe de altă parte. Aceasta nu poate fi totuși exclusă complet, având în vedere diferitele variante ale propunerii de ICE propuse.

⁶⁷ Deși încă lipsit de precizie.

⁶⁸ A se vedea punctul 20 din recurs.

c) Analiză

60. Evidențiem de la început o anumită contradicție în argumentarea recurentului, care inițial interpretează hotărârea atacată în sensul că „presupune indirect, însă în mod clar, că există un principiu al dreptului internațional”⁶⁹ precum cel al stării de necesitate, înainte de a reproșa ulterior Tribunalului că nu a examinat temeinicia argumentelor sale privind existența principiului menționat⁷⁰.

61. În orice caz, amintim că, în conformitate cu dispozițiile articolului 5 TUE, delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii⁷¹ și, în consecință, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre *prin tratate* pentru realizarea obiectivelor stabilite prin *aceste tratate*, astfel încât orice competență care nu este atribuită Uniunii *prin tratate* aparține statelor membre⁷². Pentru instituțiile Uniunii, acest principiu înseamnă că fiecare dintre ele acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite *prin tratate*, în conformitate cu procedurile, cu condițiile și cu scopurile prevăzute de *acestea*⁷³.

62. Tratatul fondatoare sunt, așadar, cele pe care este întemeiată Uniunea – și numai ele sunt de natură să fundamenteze competența Comisiei de a propune un act. Rezultă din aplicarea principiului atribuirii competențelor, definit mai sus, că această instituție nu poate avea nicio competență în temeiul existenței în dreptul internațional a unui eventual principiu al stării de necesitate. Este adevărat că prin utilizarea, la punctul 65 din hotărârea atacată, a expresiei „chiar dacă se presupune”, Tribunalul nu a luat poziție cu privire la aspectul existenței sau inexistenței unui principiu al stării de necesitate în dreptul internațional. Totuși, pentru motivele pe care tocmai le-am evocat, era inutil să procedeze în acest mod. Astfel, chiar dacă un asemenea principiu ar fi existat în dreptul internațional, argumentul recurentului ar fi fost, în orice caz, vădit inoperant pentru motivul că, după cum tocmai am amintit, ordinea juridică a Uniunii este reglementată de principiul atribuirii competențelor și numai tratatele fondatoare ale Uniunii pot fi surse ale competențelor menționate. Altfel spus, propunerea de ICE trebuie să se situeze în limita competențelor conferite Comisiei de dreptul primar pentru ca aceasta să îi poată da curs.

63. Această critică trebuie, așadar, respinsă ca nefondată. În consecință, al doilea motiv și, prin urmare, recursul în totalitate trebuie respinse. Dacă este cazul, revine recurentului sarcina de a depune o nouă propunere de ICE care, mai bine argumentată, mai detaliată și mai precisă, ar putea să nu fie respinsă în stadiul înregistrării sale.

V – Cu privire la cheltuielile de judecată

64. Conform articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din același regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă trebuie, în opinia noastră, să cadă în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului.

69 Punctul 20 din recurs.

70 A se vedea punctul 54 din recurs.

71 Articolul 5 alineatul (1) TUE. A se vedea de asemenea Ordonanța președintelui Curții din 28 octombrie 2010, Bejan (C-102/10, nepublicată, EU:C:2010:654, punctul 29), și Ordonanța din 14 august 2012, Comisia/Consiliul (C-114/12, nepublicată, EU:C:2012:365, punctul 74).

72 Articolul 5 alineatul (2) TUE.

73 Articolul 13 alineatul (2) TUE.

VI – Concluzie

65. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să declare și să hotărască după cum urmează:

- respinge recursul și
- îl obligă pe domnul Alexios Anagnostakis să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.