



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 decembrie 2019 *

„Recurs – Drept instituțional – Inițiativa cetățenească «Unul dintre noi» – Comunicare a Comisiei Europene de prezentare a concluziilor sale și a motivelor de a nu întreprinde acțiunile solicitate în inițiativa cetățenească”

În cauza C-418/18 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 22 iunie 2018,

Patrick Grégor Puppinck, cu domiciliul la Strasbourg (Franța),

Filippo Vari, cu domiciliul la Roma (Italia),

Josephine Quintavalle, cu domiciliul la Londra (Regatul Unit),

Edith Frivaldszky, cu domiciliul la Tata (Ungaria),

Jakub Baltroszewicz, cu domiciliul la Cracovia (Polonia),

Alicia Latorre Canizares, cu domiciliul la Cuenca (Spania),

Manfred Liebner, cu domiciliul la Zeitlofs (Germania),

reprezenți de R. Kiska, solicitor, și de P. Diamond, barrister,

recurenți,

celelalte părți din procedură fiind:

European Citizens’ Initiative One of Us,

reclamantă în primă instanță,

Comisia Europeană, reprezentată de H. Krämer, în calitate de agent,

pârâtă în primă instanță,

Republica Polonă,

Parlamentul European,

* Limba de procedură: engleza.

Consiliul Uniunii Europene,

interveniente în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (raportor), P.G. Xuereb, doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, președinți de cameră, domnii E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský și N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul M. Aleksejev, șef de unitate,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 25 martie 2019,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 iulie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, domnii Patrick Grégor Puppink, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz și Manfred Liebner, precum și doamnele Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky și Alicia Latorre Canizares solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 23 aprilie 2018, *One of Us și alții/Comisia* (T-561/14, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2018:210), prin care acesta a respins acțiunea lor având ca obiect anularea Comunicării COM(2014) 355 final a Comisiei din 28 mai 2014 privind inițiativa cetățenească europeană „Unul dintre noi” (denumită în continuare „comunicarea în litigiu”).

Cadrul juridic

- 2 Considerentul (1) al Regulamentului (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească (JO 2011, L 65, p. 1) are următorul cuprins:

„Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) consolidează cetățenia Uniunii și îmbunătățește în continuare funcționarea democratică a Uniunii prevăzând, printre altele, că fiecare cetățean trebuie să aibă dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii prin intermediul unei inițiative cetățenești europene. Această procedură conferă cetățenilor posibilitatea de a contacta direct Comisia, prezentându-i o cerere prin care aceasta este invitată să prezinte o propunere de act legislativ al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, această procedură fiind similară cu dreptul conferit Parlamentului European în temeiul articolului 225 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și cu dreptul conferit Consiliului în temeiul articolului 241 din TFUE.”

- 3 Considerentul (20) al acestui regulament enunță:

„Comisia ar trebui să examineze o inițiativă cetățenească și să-și prezinte concluziile juridice și politice separat. De asemenea, Comisia ar trebui să comunice în termen de trei luni acțiunile pe care intenționează să le întreprindă ca răspuns la inițiativa respectivă. Pentru a demonstra că o inițiativă cetățenească sprijinită de cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii și posibilul curs dat acesteia sunt examinate cu atenție, Comisia ar trebui să explice în mod clar, comprehensibil și detaliat motivele

acțiunii pe care intenționează să o întreprindă, precum și motivele pentru care nu intenționează să întreprindă vreo acțiune, în cazul în care decide acest lucru. Atunci când Comisia primește o inițiativă cetățenească susținută de numărul necesar de semnături care îndeplinește toate celelalte cerințe din prezentul regulament, organizatorii ar trebui să aibă dreptul de a prezenta inițiativa respectivă în cadrul unei audieri publice la nivelul Uniunii.”

4 Potrivit articolului 2 punctul 1 din regulamentul menționat:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

1. «inițiativa cetățenească» înseamnă o inițiativă prezentată Comisiei în conformitate cu prezentul regulament, 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;”

5 Articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede:

„(1) Înainte de a începe colectarea declarațiilor de susținere de la semnatarii unei propuneri de inițiativă cetățenească, organizatorii trebuie să înregistreze propunerea în registrul Comisiei, furnizând informațiile stabilite în anexa II, în special în ceea ce privește obiectul și obiectivele propunerii de inițiativă cetățenească.

Informațiile respective sunt furnizate în una dintre limbile oficiale ale Uniunii, într-un registru online pus la dispoziție de Comisie în acest scop (denumit în continuare «registru»).

Organizatorii furnizează, pentru registru și, atunci când este cazul, pe pagina lor de internet, informații actualizate periodic cu privire la sursele de susținere și de finanțare a propunerii de inițiativă cetățenească.

După ce înregistrarea este confirmată în conformitate cu alineatul (2), organizatorii pot prezenta propunerea de inițiativă cetățenească în alte limbi oficiale ale Uniunii, pentru a fi inclusă în registru. Traducerea în alte limbi oficiale ale Uniunii a propunerii de inițiativă cetățenească intră în responsabilitatea organizatorilor.

Comisia stabilește un punct de contact care să ofere informații și asistență.

(2) În termen de două luni de la primirea informațiilor menționate în anexa II, Comisia înregistrează propunerea de inițiativă cetățenească cu un număr de înregistrare unic și trimite o confirmare organizatorilor, cu condiția să fie îndeplinite următoarele cerințe:

- (a) comitetul cetățenilor a fost constituit și au fost desemnate persoanele de contact în conformitate cu articolul 3 alineatul (2);
- (b) propunerea de inițiativă cetățenească 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;
- (c) propunerea de inițiativă cetățenească nu este vădit abuzivă, neserioasă sau vexatorie și
- (d) propunerea de inițiativă cetățenească nu contravine vădit valorilor Uniunii, prevăzute la articolul 2 din TUE.”

- 6 Articolul 9 din acest regulament, intitulat „Prezentarea unei inițiative cetățenești în atenția Comisiei”, prevede la primul paragraf:

„După obținerea certificatelor prevăzute la articolul 8 alineatul (2) și sub rezerva respectării tuturor procedurilor și condițiilor relevante prevăzute în prezentul regulament, organizatorii pot prezenta Comisiei inițiativa cetățenească, însoțită de informații cu privire la toate formele de sprijin și de finanțare permise pentru inițiativa în cauză. Aceste informații se publică în registru.”

- 7 Articolul 10 din regulamentul menționat prevede:

„(1) La primirea unei inițiative cetățenești în conformitate cu articolul 9, Comisia:

- (a) publică fără întârziere inițiativa cetățenească în registru;
- (b) primește organizatorii la un nivel adecvat pentru a le permite să explice în detaliu chestiunile ridicate de inițiativa cetățenească;
- (c) în termen de trei luni, își prezintă într-o comunicare concluziile juridice și politice privind inițiativa cetățenească, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele acțiunilor [a se citi «motivele sale de a întreprinde acțiuni»] sau ale refuzului de a acționa.

(2) Comunicarea la care se face referire la alineatul (1) litera (c) se notifică organizatorilor, precum și Parlamentului European și Consiliului și se face publică.”

- 8 Articolul 11 din Regulamentul nr. 211/2011, intitulat „Audiere publică”, prevede:

„Atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 10 alineatul (1) literele (a) și (b), organizatorilor li se acordă posibilitatea, în termenul stabilit la articolul 10 alineatul (1) litera (c), să prezinte inițiativa cetățenească în cadrul unei audieri publice. Comisia și Parlamentul European se asigură că audierea se organizează la Parlamentul European, dacă este cazul împreună cu alte instituții și organisme ale Uniunii care doresc să participe, precum și că reprezentarea Comisiei este realizată la nivelul corespunzător.”

- 9 Anexa II la acest regulament, intitulată „Informațiile necesare pentru înregistrarea unei propuneri de inițiativă cetățenească”, are următorul cuprins:

„Pentru a înregistra o propunere de inițiativă cetățenească în registrul online al Comisiei, trebuie furnizate următoarele informații:

1. titlul inițiativei cetățenești propuse, în cel mult 100 de caractere;
2. obiectul inițiativei, în cel mult 200 de caractere;
3. o descriere a obiectivelor propunerii de inițiativă cetățenească pe baza căreia Comisia este invitată să acționeze, în cel mult 500 de caractere;
4. dispozițiile tratatelor considerate relevante de către organizatori pentru acțiunea propusă;

[...]

Organizatorii pot furniza, într-o anexă, informații mai detaliate privind obiectul, obiectivele și contextul propunerii de inițiativă cetățenească. De asemenea, organizatorii pot pune la dispoziție un proiect de act juridic, dacă doresc.”

Istoricul litigiului

- 10 Istoricul litigiului este descris la punctele 1-30 din hotărârea atacată și poate fi rezumat după cum urmează.
- 11 La 11 mai 2012, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011, Comisia a înregistrat propunerea de inițiativă cetățenească europeană intitulată „Unul dintre noi” (denumită în continuare „ICE în litigiu”).
- 12 Obiectul ICE în litigiu era „[p]rotecția juridică a demnității, a dreptului la viață și a integrității fiecărei ființe umane din momentul concepției, în domeniile de competență ale [Uniunii Europene], acolo unde această protecție se dovedește a fi de o importanță deosebită”.
- 13 Obiectivele acestei ICE erau descrise după cum urmează:

„Demnitatea și integritatea embrionului uman trebuie să fie respectate. Acest lucru a fost stabilit în cauza Brüstle împotriva Greenpeace a [Curții de Justiție a Uniunii Europene], care a definit embrionul uman ca fiind începutul procesului de dezvoltare a unei ființe umane. Pentru a da dovadă de coerență în exercițiul atribuțiilor sale, [Uniunea] ar trebui să interzică și să pună capăt finanțării activităților care implică distrugerea embrionilor umani, în special în domeniul cercetării, al ajutorului pentru dezvoltare și al sănătății publice.”
- 14 Într-o anexă atașată la cererea de înregistrare a ICE în litigiu, se propuneau trei modificări ale unor acte ale Uniunii, existente sau aflate în stadiul de proiect. Organizatorii acestei ICE au solicitat, în primul rând, inserarea în Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO 2002, L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198) a unui nou articol care să prevadă că atribuirea de fonduri ale Uniunii pentru finanțarea unor activități care distrug embrioni umani sau care presupun distrugerea lor este interzisă. În al doilea rând, aceștia au propus introducerea unui nou paragraf la articolul 16 alineatul (3) din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului-cadru pentru cercetare și inovare Orizont 2020 (2014-2020) [COM(2011) 809 final] care să excludă de la finanțarea în temeiul acestui program-cadru activitățile de cercetare care distrug embrioni umani, în special cele care vizează obținerea de celule stem, și cercetarea care implică utilizarea celulelor stem embrionare umane în etape ulterioare pentru a le obține. În al treilea rând, aceștia au propus adăugarea unui alineat (5) la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 de stabilire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare (JO 2006, L 378, p. 41, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 232) care prevedea în esență că ajutorul financiar al Uniunii nu trebuie să servească, direct sau indirect, la finanțarea avorturilor.
- 15 Dispozițiile tratatelor considerate relevante de către organizatorii ICE în litigiu erau articolele 2 și 17 TUE, precum și articolul 4 alineatele (3) și (4) și articolele 168, 180, 182, 209, 210 și 322 TFUE.
- 16 La 28 februarie 2014, în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul nr. 211/2011, organizatorii au prezentat ICE în litigiu Comisiei.
- 17 La 9 aprilie 2014, organizatorii ICE în litigiu au fost primiți de reprezentanți ai Comisiei, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul 211/2011. A doua zi, în conformitate cu articolul 11 din acest regulament, acestora li s-a acordat posibilitatea de a prezenta această ICE în cadrul unei audieri publice organizate la Parlamentul European.
- 18 La 28 mai 2014, Comisia a adoptat, în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din același regulament, comunicarea în litigiu, împărțită în patru părți, în care a anunțat că nu va adopta nicio acțiune ca urmare a ICE în litigiu.

- 19 La punctul 1 din această comunicare, intitulat „Introducere”, Comisia a prezentat, printre altele, obiectul și obiectivele ICE în litigiu, precum și cele trei modificări legislative propuse.
- 20 La punctul 2 din comunicarea menționată, intitulat „Situația actuală”, Comisia a expus, mai întâi, stadiul actual al legislației Uniunii privind protecția demnității umane și a precizat competențele Uniunii în această privință, subliniind în special că aspectul dacă cercetarea științifică prin care se recurge la utilizarea de embrioni umani poate fi efectuată și finanțată de Uniune nu era abordat de jurisprudența Curții.
- 21 În continuare, Comisia a expus stadiul cercetării în domeniul celulelor stem embrionare umane (denumită în continuare „cercetarea în domeniul CSEU”), competențele și acțiunile statelor membre și ale Uniunii în acest domeniu, precum și mecanismele instituite de Uniune pentru a garanta respectarea demnității umane în cadrul finanțării acestei cercetări. În această privință, referitor la competențele Uniunii, Comisia a arătat că cercetarea în domeniul CSEU funcționează într-un cadru etic strict care presupune un sistem de „blocaj triplu”, potrivit căruia, în primul rând, proiectele Uniunii trebuie să respecte legile țării în care se desfășoară cercetarea, în al doilea rând, toate proiectele trebuie să fie validate din punct de vedere științific pe baza unei examinări *inter pares* și să facă obiectul unei analize etice riguroase, și, în al treilea rând, fondurile Uniunii nu pot fi utilizate pentru derivarea de noi linii celulare stem sau pentru cercetări care implică distrugerea embrionilor umani.
- 22 În sfârșit, Comisia a prezentat competența și activitățile statelor membre și ale Uniunii în ceea ce privește sănătatea maternă și infantilă în cadrul cooperării pentru dezvoltare.
- 23 La punctul 3 din comunicarea în litigiu, intitulat „Evaluarea cerințelor inițiativei cetățenești europene”, Comisia a expus motivele pentru care nu intenționa să întreprindă niciuna dintre acțiunile propuse de organizatorii acestei ICE.
- 24 În primul rând, aceasta a arătat că regulamentul financiar garanta deja că toate cheltuielile Uniunii, inclusiv cele în domeniul cercetării, al cooperării pentru dezvoltare și al sănătății publice, respectă demnitatea umană, dreptul la viață și integritatea persoanei.
- 25 În continuare, aceasta a precizat că dispozițiile programului-cadru Orizont 2020 referitoare la cercetarea în domeniul CSEU răspundeau deja mai multor cereri importante ale organizatorilor ICE în litigiu, printre care cea prin care se urmărea ca Uniunea să nu finanțeze distrugerea embrionilor umani și ca aceasta să instituie controale corespunzătoare.
- 26 În sfârșit, Comisia a arătat că o interdicție de finanțare a avortului practicat în țările în curs de dezvoltare, astfel cum este preconizată de organizatorii ICE în litigiu, ar limita capacitatea Uniunii de a atinge obiectivele stabilite în materie de cooperare pentru dezvoltare.
- 27 Punctul 4 din comunicarea în litigiu, intitulat „Concluzii”, cuprinde un rezumat al dezvoltărilor expuse la punctele precedente din această comunicare.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 28 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului 25 iulie 2014, entitatea denumită „European Citizens’ Initiative One of Us”, precum și cele șapte persoane fizice care sunt organizatorii ICE în litigiu și care compun comitetul cetățenilor acesteia din urmă au formulat o acțiune având ca obiect anularea comunicării în litigiu și, cu titlu subsidiar, anularea articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011.

- 29 Prin Ordonanța din 26 noiembrie 2015, *One of Us și alții/Comisia* (T-561/14, nepublicată, EU:T:2015:917), Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă, în măsura în care era îndreptată împotriva articolului 10 alineatul (1) litera (c) din acest regulament. Întrucât Parlamentul European și Consiliul nu mai pot fi considerați părți în proces, în conformitate cu cererea lor, au fost admiși în calitate de intervenienți prin Decizia președintelui Camerei întâi a Tribunalului din 30 noiembrie 2015.
- 30 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea.
- 31 După ce a considerat, la punctele 53-65 din această hotărâre, că acțiunea era inadmisibilă în măsura în care fusese introdusă de entitatea *European Citizens' Initiative One of Us*, Tribunalul a examinat, la punctele 68-101 din hotărârea menționată, caracterul atacabil, în sensul articolului 263 TFUE, al comunicării în litigiu. Acesta a apreciat, la punctul 77 din aceeași hotărâre, că această comunicare producea efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele recurenților, modificând în mod distinct situația juridică a acestora. Tribunalul a arătat în această privință că, în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, Comisia era obligată să prezinte o comunicare precum comunicarea în litigiu, care să expună concluziile sale juridice și politice privind inițiativa cetățenească întreprinsă. Acesta a considerat astfel că acțiunea îndreptată împotriva acestei comunicări era admisibilă.
- 32 În ceea ce privește examinarea pe fond a acestei acțiuni, Tribunalul a respins, la punctele 105-118 din hotărârea atacată, primul motiv al acțiunii, întemeiat pe încălcarea articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, ca urmare a neprezentării unei propuneri de act juridic ca răspuns la ICE în litigiu, pentru motivul că, atât în temeiul acestei dispoziții, cât și al articolelor 11 TUE și 24 TFUE, Comisia dispune de competența de a da curs unei ICE. Tribunalul a amintit în acest sens că tratatele conferă Comisiei un cvasimonopol în ceea ce privește inițiativa legislativă.
- 33 Pentru aceleași motive, acesta a respins, la punctele 122-125 din hotărârea atacată, al doilea motiv al acțiunii, întemeiat pe o încălcare a articolului 11 alineatul (4) TUE.
- 34 Tribunalul a respins, la punctele 128-132 din această hotărâre, al treilea motiv al acțiunii, întemeiat pe faptul că Comisia ar fi încălcat articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, interpretat în lumina considerentului (20) al acestuia din urmă, întrucât nu și-a prezentat separat concluziile juridice și politice privind ICE în litigiu. În această privință, Tribunalul a amintit că, deși acest considerent prevede că Comisia își prezintă concluziile juridice și politice separat, nu se poate deduce că a instituit o obligație în acest sens în sarcina Comisiei, întrucât preambulul unui act al Uniunii nu are forță juridică obligatorie. De asemenea, din moment ce nu reiese din modul de redactare a acestui articol 10 că Comisia este obligată să recurgă la o asemenea prezentare, nu i se poate reproșa că nu a prezentat concluzii separate. Cu titlu suplimentar, Tribunalul a precizat că, presupunând că o astfel de obligație exista, încălcarea sa nu ar fi putut determina anularea comunicării în litigiu.
- 35 Tribunalul a respins de asemenea, la punctele 141-158 din hotărârea atacată, al patrulea motiv al acțiunii, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare, pentru motivul că elementele care figurează în comunicarea în litigiu erau suficiente pentru a permite recurenților să înțeleagă motivele pentru care Comisia a refuzat să întreprindă o acțiune ca urmare a ICE în litigiu. În plus, Tribunalul a considerat că argumentul potrivit căruia Comisia încălcase obligația de motivare prin faptul că nu a definit și nici nu a clarificat statutul juridic al embrionului uman în comunicarea în litigiu era inoperant și trebuia respins, întrucât caracterul suficient al motivării nu trebuia apreciat decât în raport cu obiectivul ICE în litigiu.
- 36 În sfârșit, Tribunalul a respins, la punctele 168-183 din hotărârea atacată, al cincilea motiv al acțiunii, referitor la erori de apreciere săvârșite de Comisie în comunicarea în litigiu.

- 37 În această privință, Tribunalul a considerat că, având în vedere larga putere de apreciere de care dispune Comisia în exercitarea prerogativei sale de inițiativă legislativă, decizia acesteia de a nu prezenta o propunere de act juridic legiuitorului trebuia să facă obiectul unui control restrâns.
- 38 Tribunalul a apreciat, în primul rând, la punctele 172-175 din hotărârea atacată, că Comisia nu a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că Hotărârea Curții din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), nu era pertinentă pentru aprecierea legalității comunicării în litigiu, din moment ce această hotărâre nu privește decât problema caracterului brevetabil al invențiilor biotehnologice și nu abordează problema finanțării activităților de cercetare care implică sau presupun distrugerea embrionilor umani.
- 39 Tribunalul a statuat, în al doilea rând, la punctul 176 din hotărârea atacată, că recurenții nu demonstraseră existența unei erori vădite de apreciere în ceea ce privește abordarea etică a Comisiei cu privire la cercetarea în domeniul CSEU. Acesta a respins de asemenea, pentru motivul că era insuficient dezvoltată, afirmația lor potrivit căreia această cercetare nu era necesară.
- 40 În al treilea rând, Tribunalul a considerat, la punctul 180 din hotărârea atacată, că Comisia nu a săvârșit nici o eroare vădită de apreciere atunci când s-a întemeiat pe o publicație a Organizației Mondiale a Sănătății, potrivit căreia există o legătură între avorturile în condiții de risc și mortalitatea maternă, pentru a deduce din aceasta că interdicția de finanțare a avorturilor ar limita capacitatea Uniunii de a atinge obiectivul aferent reducerii mortalității materne.
- 41 În sfârșit, în al patrulea rând, Tribunalul a statuat, la punctul 182 din hotărârea atacată, că Comisia nu a săvârșit nicio eroare vădită de apreciere atunci când a decis să nu prezinte legiuitorului Uniunii o propunere de modificare a regulamentului financiar care să vizeze interzicerea finanțării activităților care par contrare demnității umane și drepturilor omului.

Concluziile părților în fața Curții

- 42 Recurenții solicită Curții:
- anularea hotărârii atacate;
 - anularea comunicării în litigiu și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 43 Comisia solicită Curții:
- respingerea recursului și
 - obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 44 În susținerea recursului, recurenții invocă cinci motive.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

- 45 Prin intermediul primului motiv, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a respins, la punctele 118 și 125 din hotărârea atacată, argumentul lor referitor la interpretarea articolului 11 alineatul (4) TUE și a Regulamentului nr. 211/2011. Aceștia apreciază că, prin faptul că a statuat, la punctele 111 și 113 din hotărârea atacată, că cvasimonopolul Comisiei în ceea ce privește inițiativa legislativă nu era afectat de instituirea mecanismului ICE, Tribunalul nu a respectat caracterul specific al mecanismului menționat.
- 46 Recurenții consideră că, deși articolul 17 alineatul (2) TUE prevede că un act legislativ al Uniunii poate fi adoptat numai la propunerea Comisiei, această dispoziție nu poate fi totuși interpretată în sensul că aceasta conferă Comisiei o putere discreționară nelimitată în ceea ce privește propunerile legislative referitoare la aspecte care au făcut obiectul unei inițiative cetățenești care a obținut sprijinul impus în sensul articolului 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 211/2011. Recurenții deduc din Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217), că puterea discreționară de inițiativă legislativă a Comisiei trebuie să cunoască limite atunci când aceasta decide să nu prezinte o propunere de act legislativ ca urmare a unei ICE, exercitarea puterii sale discreționare de a se opune realizării obiectivelor unei ICE trebuind, în consecință, să fie considerată ca fiind nelegală.
- 47 Aceștia susțin că, pe de o parte, decizia Comisiei de a nu prezenta o propunere legislativă ca urmare a unei ICE trebuie să fie motivată, motivele trebuind să fie susținute prin elemente convingătoare și care să nu fie contrare obiectivului ICE în cauză. Pe de altă parte, aceștia consideră că puterea discreționară de apreciere a Comisiei trebuie exercitată cu respectarea politicilor generale și a obiectivelor de politică publică, sub controlul instanței. Or, potrivit recurenților, Tribunalul nu a tratat și nici nu a identificat obiectivele de politică publică ale ICE în litigiu și interdependența dintre titlul III din Tratatul UE și articolul 24 TFUE care rezultă din Regulamentul nr. 211/2011.
- 48 Recurenții consideră că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat, la punctul 124 din hotărârea atacată, că mecanismul ICE avea ca obiectiv numai „să invite” Comisia să prezinte o propunere. În măsura în care articolul 11 alineatul (4) TUE nu prevede că numai persoanele care au obținut cel puțin un milion de semnături pot „invita” Comisia să ia măsuri adecvate, recurenții consideră că fiecare persoană sau fiecare grup poate „invita” Comisia să ia astfel de măsuri. În opinia acestora, ținând seama de caracteristicile sale, de costurile și de dificultățile de organizare pe care le implică, o ICE nu poate fi asimilată unei simple „invitații” adresate Comisiei de a adopta măsuri adecvate.
- 49 Recurenții susțin că interpretarea mecanismului ICE reținută de Tribunal la punctele 111, 113 și 124 din hotărârea atacată privează mecanismul ICE de orice efect util și nu permite remedierea deficitului democratic al Uniunii.
- 50 Aceștia consideră că, ținând seama de influența Consiliului și a Parlamentului European asupra Comisiei, Tribunalul ar fi trebuit să recunoască unui grup de cel puțin un milion de cetățeni care au susținut o ICE aceeași forță precum cea de care beneficiază instituțiile menționate. Aceștia consideră că competența Comisiei de a da sau de a nu da curs unei ICE trebuie să se întemeieze pe criterii de apreciere a căror respectare poate fi controlată de o instanță. În opinia acestora, aprecierea efectuată de Tribunal în hotărârea atacată este incoerentă, în măsura în care însăși existența controlului de legalitate al comunicării în litigiu, efectuat de Tribunal în această hotărâre, susține argumentația lor potrivit căreia Comisia nu are libertatea de a da sau de a nu da curs unei ICE.

- 51 În sfârșit, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat că Regulamentul nr. 211/2011 trebuia interpretat în sensul că permitea Comisiei să îi priveze pe cetățeni de dreptul lor ca, în cadrul unei ICE, propunerile lor de acte legislative să fie examinate de Parlament.
- 52 Comisia amintește că a susținut în fața Tribunalului că comunicarea în litigiu nu constituia un act supus căilor de atac în sensul articolului 263 TFUE. Aceasta consideră, în ceea ce privește fondul, că primul motiv trebuie respins.

Aprecierea Curții

- 53 Articolul 11 alineatul (4) TUE, introdus prin Tratatul de la Lisabona, recunoaște cetățenilor Uniunii, în anumite condiții, dreptul de a lua inițiativa să invite Comisia, în limitele atribuțiilor sale, să prezinte o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor (Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 23).
- 54 Dreptul de a lua o ICE constituie, la fel ca, printre altele, dreptul la petiție în fața Parlamentului, un instrument referitor la dreptul cetățenilor de a participa la viața democratică a Uniunii, prevăzut la articolul 10 alineatul (3) TUE, întrucât le permite acestora să se adreseze direct Comisiei pentru a-i prezenta o cerere prin care o invită să înainteze o propunere de act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor (Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 24).
- 55 În conformitate cu articolul 24 primul paragraf TFUE, procedurile și condițiile necesare pentru prezentarea unei ICE au fost precizate în Regulamentul nr. 211/2011.
- 56 Prin intermediul primului motiv, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a statuat că Comisia nu era obligată, în temeiul articolului 11 alineatul (4) TUE și al Regulamentului nr. 211/2011, să prezinte o propunere de act legislativ ca urmare a ICE în litigiu.
- 57 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că din însuși modul de redactare a articolului 11 alineatul (4) TUE reiese că ICE urmărește „să invite” Comisia să prezinte o propunere adecvată în scopul aplicării tratatelor, iar nu, astfel cum susțin recurenții, să oblige această instituție să întreprindă acțiunea sau acțiunile avute în vedere de ICE în cauză. Această interpretare textuală este confirmată de modul de redactare a articolului 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 211/2011, care definește „inițiativa cetățenească” ca o inițiativă prezentată Comisiei în conformitate cu acest regulament, prin care această instituție „este invitată” să prezinte o propunere precum cea menționată la articolul 11 alineatul (4) TUE. Pe de altă parte, din modul de redactare a articolului 10 alineatul (1) litera (c) și a considerentului (20) al regulamentului menționat reiese că, atunci când primește o ICE, Comisia prezintă acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele sale de a întreprinde acțiuni sau ale refuzului de a acționa, ceea ce confirmă faptul că prezentarea de către Comisie a unei propuneri de act al Uniunii ca urmare a unei ICE are un caracter facultativ.
- 58 În ceea ce privește, în al doilea rând, contextul în care se înscrie mecanismul ICE, nu se poate deduce, astfel cum arată Comisia, din Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217), care privea retragerea de către Comisie a unei propuneri de act al Uniunii în cursul procesului legislativ, că această instituție este obligată să prezinte o propunere de act al Uniunii ca urmare a unei ICE.
- 59 Dimpotrivă, astfel cum a amintit Curtea în această hotărâre, atât articolul 17 alineatul (2) TUE, cât și articolul 289 TFUE conferă Comisiei puterea de inițiativă legislativă, care implică faptul că revine acestei instituții sarcina de a decide dacă prezintă sau nu prezintă o propunere de act legislativ, cu excepția cazului în care ar avea obligația, potrivit dreptului Uniunii, să prezinte o astfel de propunere.

În temeiul acestei puteri, în cazul prezentării unei propuneri de act legislativ, revine de asemenea Comisiei, care, conform articolului 17 alineatul (1) TUE, promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop, sarcina de a determina obiectul, finalitatea, precum și conținutul respectivei propuneri (Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 70).

- 60 Această putere de inițiativă legislativă a Comisiei este una dintre expresiile principiului echilibrului instituțional, caracteristică a structurii instituționale a Uniunii care presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 61 În această privință, trebuie arătat că, astfel cum reiese din considerentul (1) al Regulamentului nr. 211/2011, ICE intenționează să confere cetățenilor Uniunii un drept comparabil cu cel de care dispun, în temeiul articolelor 225 și, respectiv, 241 TFUE, Parlamentul și Consiliul de a solicita Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare în vederea punerii în aplicare a tratatelor. Or, din aceste două articole reiese că dreptul astfel recunoscut Parlamentului și Consiliului nu aduce atingere puterii de inițiativă legislativă a Comisiei, care rămâne liberă să nu prezinte o propunere, cu condiția să comunice instituției în cauză motivele sale. Prin urmare, nici o ICE prezentată în temeiul articolului 11 alineatul (4) TUE și al Regulamentului nr. 211/2011 nu poate afecta această competență.
- 62 În plus, teza recurenților potrivit căreia Comisia este obligată, în toate cazurile, să dea curs propunerilor care figurează într-o ICE înregistrată și care a obținut sprijinul necesar ar fi ireconciliabilă cu puterea de apreciere de care beneficiază Comisia, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, în misiunea sa care constă în a promova interesul general al Uniunii și în a lua orice inițiativă corespunzătoare în acest scop, precum și cu obligația generală care revine acestei instituții, în temeiul alineatului (3) al aceluiași articol, de a acționa în deplină independență în exercitarea puterii sale de inițiativă.
- 63 Prin urmare, Tribunalul a apreciat în mod întemeiat, la punctul 111 din hotărârea atacată, că cvasimonopolul inițiativei legislative conferit de tratate Comisiei nu este afectat de dreptul la ICE prevăzut la articolul 11 alineatul (4) TUE.
- 64 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentul recurenților potrivit căruia interpretarea mecanismului ICE de către Tribunal în hotărârea atacată lipsește acest mecanism de orice efect util, trebuie amintit că, potrivit articolului 10 alineatul (1) TUE, funcționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative, care concretizează valoarea democrației. Aceasta constituie, în temeiul articolului 2 TUE, una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea.
- 65 Acest sistem de democrație reprezentativă a fost completat, prin Tratatul de la Lisabona, prin instrumente de democrație participativă precum mecanismul ICE, care au ca obiectiv încurajarea participării cetățenilor la procesul democratic și promovarea dialogului dintre cetățeni și instituțiile Uniunii. Or, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 71 din concluzii, acest obiectiv se înscrie în echilibrul instituțional preexistent și se exercită în limitele atribuțiilor care sunt conferite fiecărei instituții a Uniunii prin tratate, autorii acestora neintenționând, prin instituirea acestui mecanism, să priveze Comisia de puterea de inițiativă legislativă care îi este recunoscută la articolul 17 TUE.
- 66 În aceste condiții, faptul că Comisia nu este obligată să întreprindă o acțiune ca urmare a unei ICE nu înseamnă că o astfel de inițiativă este lipsită de efect util.
- 67 Astfel, o ICE care a fost înregistrată în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 și care respectă toate procedurile și condițiile prevăzute de acesta din urmă declanșează o serie de obligații specifice ale Comisiei, enumerate la articolele 10 și 11 din acest regulament.

- 68 Mai întâi, de îndată ce primește o ICE, Comisia trebuie, în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (a) din acest regulament, să o publice fără întârziere în registrul prevăzut în acest scop, pentru a aduce la cunoștința publicului aspectele, care figurează în această ICE, pentru care cetățenii consideră că este necesar un act juridic al Uniunii. În continuare, în temeiul literei (b) a acestei dispoziții, Comisia este obligată să primească, la un nivel adecvat, organizatorii unei ICE care a fost susținută de cel puțin un milion de semnatori, pentru a le permite să explice în detaliu chestiunile ridicate de această ICE. În sfârșit, litera (c) a dispoziției menționate prevede că Comisia prezintă, prin intermediul unei comunicări, concluziile sale juridice și politice privind ICE, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele sale de a întreprinde acțiuni sau ale refuzului de a acționa.
- 69 Reiese de asemenea din articolul 11 din Regulamentul nr. 211/2011 că organizatorii unei ICE care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 10 alineatul (1) literele (a) și (b) din acest regulament au posibilitatea să prezinte această inițiativă în cadrul unei audieri publice organizate la Parlament, dacă este cazul împreună cu alte instituții și organisme ale Uniunii care doresc să participe și în prezența Comisiei, ceea ce le garantează un acces privilegiat la instituțiile Uniunii.
- 70 Prin urmare, Tribunalul a considerat în mod întemeiat, la punctul 124 din hotărârea atacată, că respingerea tezei recurenților în ceea ce privește obligația Comisiei de a întreprinde acțiuni ca urmare a ICE în litigiu nu lipsește de efect util mecanismul ICE. Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 78 din concluzii, valoarea adăugată specifică a acestui mecanism nu rezidă în certitudinea rezultatului său, ci în posibilitățile și în oportunitățile pe care le creează pentru cetățenii Uniunii de a declanșa o dezbateră politică în cadrul instituțiilor acesteia, fără a trebui să aștepte inițierea unei proceduri legislative.
- 71 Având în vedere considerațiile care precedă, Tribunalul a considerat în mod întemeiat, la punctele 105-118 din hotărârea atacată, că interpretarea articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011 reținută de recurenți este eronată în drept. De asemenea, acesta a respins în mod întemeiat, la punctele 122-125 din hotărârea atacată, argumentația recurenților potrivit căreia articolul 11 alineatul (4) TUE dă naștere unei obligații a Comisiei de a iniția o procedură legislativă ca urmare a unei ICE înregistrate și care beneficiază de sprijinul necesar.
- 72 Rezultă că primul motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea motiv

Argumentația părților

- 73 Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a statuat, la punctele 128 și 132 din hotărârea atacată, că, în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, Comisia nu era obligată să își prezinte separat concluziile juridice și politice privind ICE care îi sunt prezentate. Aceștia susțin că dispoziția menționată trebuie interpretată în lumina considerentului (20) al acestui regulament, din care reiese că Comisia ar trebui să își prezinte concluziile „juridice” și „politice” separat.
- 74 Comisia consideră, subscriind la aprecierea Tribunalului potrivit căreia preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie și nu poate fi invocat nici pentru a deroga de la o dispoziție, nici pentru a interpreta această dispoziție într-un sens vădit contrar modului său de redactare, că acest al doilea motiv trebuie respins.

Aprecierea Curții

- 75 Preambulul unui act al Uniunii poate preciza conținutul dispozițiilor actului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 76). Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 93 din concluzii, considerentele unui act al Uniunii constituie astfel elemente de interpretare importante, care sunt de natură să clarifice voința autorului acestui act.
- 76 În schimb, preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie și nu poate fi invocat nici pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză, nici pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului de redactare a acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 77 În speță, Tribunalul, după ce a amintit, la punctul 128 din hotărârea atacată, jurisprudența constantă referitoare la valoarea juridică a unui preambul, a considerat, la punctele 129 și 130 din această hotărâre, că Comisia nu era supusă obligației de a-și prezenta concluziile juridice și politice în mod separat, în măsura în care această obligație, care figurează în considerentul (20) al Regulamentului nr. 211/2011, nu este reluată la articolul 10 alineatul (1) litera (c) din regulamentul menționat. Cu titlu suplimentar, Tribunalul a adăugat, la punctul 131 din hotărârea atacată, că, presupunând că Comisia ar fi fost obligată, în temeiul acestei dispoziții, să își prezinte concluziile juridice și politice separat, această obligație ar fi numai formală, astfel încât încălcarea sa nu ar determina anularea comunicării în litigiu.
- 78 Trebuie să se constate că modul de redactare a articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011 și, respectiv, a considerentului (20) al acestui regulament nu diferă decât în sensul că numai acest considerent se referă la menționarea prezentării „separate” de către Comisie a concluziilor sale juridice și politice. O asemenea mențiune vine astfel să precizeze obligația care revine Comisiei în temeiul dispoziției menționate.
- 79 În această privință, termenul „separat”, utilizat în considerentul (20) al regulamentulului menționat, trebuie înțeles în sensul că atât concluziile juridice, cât și concluziile politice ale Comisiei trebuie să figureze în Comunicarea privind ICE în cauză într-un mod care să permită să se înțeleagă natura juridică și politică a motivelor pe care le presupune această comunicare.
- 80 În schimb, termenul menționat nu poate fi interpretat în sensul că impune o obligație de separare formală a concluziilor juridice, pe de o parte, și a concluziilor politice, pe de altă parte, obligație a cărei încălcare ar putea fi sancționată prin anularea comunicării în cauză.
- 81 În speță, astfel cum a arătat și domnul avocat general la punctul 104 din concluzii, din cuprinsul punctelor 13-30 din hotărârea atacată reiese că comunicarea în litigiu îndeplinește cerința menționată la punctul 79 din prezenta hotărâre.
- 82 Rezultă că argumentația dezvoltată de recurenți în cadrul celui de al doilea motiv de recurs nu poate, în orice caz, să fie admisă.
- 83 Prin urmare, al doilea motiv trebuie respins ca inoperant.

Cu privire la al treilea motiv

Argumentația părților

- 84 Prin intermediul celui de al treilea motiv, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctul 170 din hotărârea atacată, întrucât a considerat că comunicarea în litigiu trebuia să facă obiectul unui control restrâns al Tribunalului, limitat la erorile vădite de apreciere. Aceștia consideră, pe de o parte, că Tribunalul s-a întemeiat pe o jurisprudență neaplicabilă mecanismului ICE și, pe de altă parte, că nu a propus niciun criteriu care să permită să se distingă între erorile „vădite” și cele care nu sunt vădite.
- 85 Mai exact, recurenții susțin că Tribunalul a recunoscut în mod greșit Comisiei, atunci când prezintă o comunicare ca urmare a unei ICE, o largă putere de apreciere, comparabilă cu cea de care dispune în materie de politică socioeconomică. Aceștia adaugă că Tribunalul nu a expus motivele pentru care s-a întemeiat prin analogie pe Hotărârea din 14 iulie 2005, Rica Foods/Comisia (C-40/03 P, EU:C:2005:455), care nu poate fi însă transpusă în privința mecanismului ICE.
- 86 Comisia consideră că al treilea motiv este nefondat.

Aprecierea Curții

- 87 La punctul 169 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că, în cadrul exercitării prerogativei sale de inițiativă legislativă, Comisia trebuie să beneficieze de o largă putere de apreciere, în măsura în care, prin intermediul acestei exercitări, i se solicită, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, să promoveze interesul general al Uniunii prin efectuarea, eventual, a unor arbitraje dificile între interese divergente. În consecință, acesta a apreciat, la punctul 170 din această hotărâre, că comunicarea în litigiu trebuia să facă obiectul unui control jurisdicțional restrâns.
- 88 În această privință, astfel cum s-a subliniat în cadrul examinării primului motiv de recurs, decizia Comisiei de a nu întreprinde acțiuni ca urmare a unei ICE care a fost înregistrată și care a obținut sprijinul impus ține de exercitarea de către această instituție a puterii sale de inițiativă legislativă, consacrată la articolul 17 TUE.
- 89 Or, din moment ce, astfel cum a subliniat Tribunalul în mod întemeiat la punctul 169 din hotărârea atacată, Comisia dispune, în exercitarea acestei puteri, de o largă putere de apreciere, acesta a statuat în mod întemeiat, la punctul 170 din hotărârea menționată, că comunicarea în litigiu era supusă unui control jurisdicțional restrâns, iar nu unui control complet, astfel cum au arătat recurenții.
- 90 Pe de altă parte, trebuie precizat în această privință că, deși este adevărat, astfel cum a subliniat Comisia, că, în Hotărârea din 9 decembrie 2014, Schönberger/Parlamentul (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punctul 24), Curtea a statuat că o decizie a Parlamentului privind soluțiile care trebuie date unei petiții care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 227 TFUE nu poate face obiectul controlului instanței Uniunii, o comunicare a Comisiei adoptată în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011 se distinge totuși de o astfel de decizie în mai multe privințe.
- 91 Astfel, spre deosebire de o astfel de petiție, o ICE înregistrată în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 este supusă, conform acestui regulament, unor condiții stricte și unor garanții procedurale precise. În plus, deși o decizie a Parlamentului, astfel cum este prevăzută la punctul anterior, ține de o putere de apreciere „de natură politică” (Hotărârea din 9 decembrie 2014, Schönberger/Parlamentul, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punctul 24), reiese din articolul 10 alineatul (1) litera (c) din acest regulament că Comisia este obligată să își prezinte, prin intermediul

unei comunicări, concluziile atât juridice, cât și politice privind ICE în cauză, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, precum și motivele sale de a întreprinde acțiuni sau ale refuzului de a acționa.

- 92 Astfel de cerințe urmăresc nu numai să informeze în mod clar, comprehensibil și circumstanțiat organizatorii unei ICE referitor la poziția Comisiei cu privire la inițiativa lor, ci și să dea instanței Uniunii posibilitatea de a controla comunicările Comisiei adoptate în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011.
- 93 În ceea ce privește întinderea acestui control, Tribunalul a statuat, la punctul 170 din hotărârea atacată, că acest control trebuie să urmărească să verifice, pe lângă caracterul suficient al motivării comunicării în litigiu, existența în special a unor erori vădite de apreciere care viciază această comunicare.
- 94 În această privință, trebuie, pe de o parte, amintit că obligația de motivare trebuie să se aplice, în principiu, oricărui act al Uniunii care produce efecte juridice [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punctul 52]. Motivația trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea, pe de o parte, persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate în vederea apărării drepturilor lor și, pe de altă parte, instanței Uniunii să își exercite controlul asupra legalității acestei decizii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 28).
- 95 Pe de altă parte, atunci când instituțiile Uniunii dispun, precum Comisia în speță, de o largă putere de apreciere și, în special, atunci când acestea sunt chemate să facă alegeri în special de natură politică și aprecieri complexe, controlul jurisdicțional al aprecierilor care stau la baza exercitării acestei puteri trebuie să constea în verificarea lipsei unor erori vădite (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctele 123 și 124, precum și jurisprudența citată).
- 96 Prin urmare, Tribunalul a statuat fără a săvârși o eroare de drept, la punctele 169 și 170 din hotărârea atacată, că comunicarea în litigiu ține de exercitarea unei largi puteri de apreciere a Comisiei și trebuie, în consecință, să facă obiectul unui control jurisdicțional restrâns, prin care să se urmărească verificarea în special a caracterului suficient al motivării sale și lipsa unor erori vădite de apreciere.
- 97 Rezultă că al treilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al patrulea motiv

Argumentația părților

- 98 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, recurenții susțin că, pe de o parte, Tribunalul a săvârșit erori de drept atunci când a procedat la controlul restrâns al puterii de apreciere a Comisiei și, pe de altă parte, a efectuat un control incomplet al comunicării în litigiu.
- 99 Mai precis, recurenții susțin că, la punctele 159-165 din hotărârea atacată, Tribunalul a identificat erorile de apreciere invocate și a restrâns, la punctele 166-177 din hotărârea menționată, controlul la stabilirea caracterului vădit al unor asemenea erori. Totuși, potrivit recurenților, din cuprinsul punctelor 172-183 din hotărârea atacată reiese că Tribunalul nu a aplicat acest control decât la anumite erori de apreciere invocate.

- 100 În această privință, ei susțin, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, pe de o parte, întrucât a omis să constate o incoerență între interdicția, enunțată în Hotărârea din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), de a brevetă invenții care presupun distrugerea embrionilor umani și finanțarea cercetării referitoare la asemenea invenții și, pe de altă parte, întrucât nu a dedus din această hotărâre că calitatea de ființă umană putea fi atribuită embrionului uman. Aceștia consideră că punctele 33 și 34 din hotărârea menționată stabilesc demnitatea umană ca principiu de drept care prevalează asupra dreptului brevetelor și care trebuie de asemenea „luat în considerare pentru a aprecia contribuția economică și financiară a Uniunii la distrugerea embrionilor umani”.
- 101 În al doilea rând, recurenții consideră că Tribunalul a omis să constate că Comisia avea obligația de a expune în prealabil statutul juridic al unui embrion uman, pentru a putea căuta un echilibru între interesul cercetării în domeniul CSEU și demnitatea embrionului uman. În opinia lor, recunoașterea de către Comisie a demnității umane a embrionului nu i-ar fi permis acesteia să caute un echilibru între această demnitate și orice interes societal concurent, însăși noțiunea de demnitate umană interzicând o astfel de evaluare comparativă.
- 102 În al treilea rând, în ceea ce privește cercetarea în domeniul CSEU, recurenții susțin că afirmația potrivit căreia sistemul de „blocaj triplu” constituie un criteriu adecvat din punct de vedere etic pentru a aprecia proiectele de cercetare este vădit eronată în măsura în care un astfel de sistem nu împiedică finanțarea proiectelor de cercetare nelegale și constituie chiar un stimulent pentru statele membre de a-și flexibiliza standardele etice. Aceștia susțin că constatarea efectuată de Tribunal la punctul 176 din hotărârea atacată, potrivit căreia abordarea etică a Comisiei, care diferă de cea a ICE în litigiu, nu este afectată de o eroare vădită de apreciere, constituie o eroare de drept. În opinia recurenților, nu este de competența Tribunalului să stabilească meritele avantajelor socioetice aflate în concurență, în măsura în care o asemenea constatare este de natură politică, iar nu juridică. Recurenții adaugă că controlul efectuat de Tribunal este incomplet, pentru motivul că acesta din urmă nu a examinat toate erorile de apreciere invocate. În această privință, aceștia arată că Tribunalul nu a examinat caracterul vădit eronat al afirmațiilor Comisiei cu privire la sistemul de „blocaj triplu” și nici nu a formulat observații suplimentare referitoare la astfel de afirmații.
- 103 În al patrulea rând, recurenții susțin că afirmația, neînsoțită de nicio dovadă în acest sens, potrivit căreia prestarea serviciilor de avort finanțate din bugetul Uniunii reduce avorturile, este vădit paradoxală.
- 104 În al cincilea rând, recurenții susțin că, la punctul 164 din hotărârea atacată, Tribunalul a denaturat argumentele lor, în măsura în care acestea priveau, în realitate, faptul că Comisia calificase în mod greșit angajamentele asumate în cadrul „Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului” (denumite în continuare „ODM”) și ale programului de acțiune al Conferinței internaționale pentru populație și dezvoltare (denumită în continuare „CIPD”) ca reprezentând obligații juridice obligatorii.
- 105 Comisia susține că al patrulea motiv trebuie respins pentru motivul că este lipsit de temeii.

Aprecierea Curții

- 106 În primul rând, este necesar să se respingă argumentul recurenților potrivit căruia Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a constatat, la punctele 173-175 din hotărârea atacată, că problema dacă o cercetare științifică ce implică utilizarea embrionilor umani poate fi finanțată prin fonduri ale Uniunii este în mod clar distinctă de cea care a condus la pronunțarea Hotărârii din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Astfel, după cum reiese din cuprinsul punctului 40 din această hotărâre, Curtea a arătat că Directiva 98/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 1998 privind protecția juridică a invențiilor biotehnologice (JO 1998, L 213, p. 13, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 268), a cărei

interpretare era în discuție în hotărârea menționată, nu are drept obiect reglementarea utilizării embrionilor umani în cadrul cercetărilor științifice, obiectul acestei directive limitându-se la caracterul brevetabil al invențiilor biotehnologice (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, *International Stem Cell*, C-364/13, EU:C:2014:2451, punctul 22). Hotărârea din 18 octombrie 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), nu cuprinde în rest nicio apreciere a Curții potrivit căreia cercetările științifice care recurg la utilizarea embrionilor umani nu ar putea fi în niciun caz finanțate de Uniune.

- 108 Prin urmare, din moment ce acest argument se întemeiază pe o interpretare eronată a Hotărârii din 18 octombrie 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), Tribunalul a constatat, fără a săvârși o eroare de drept, că hotărârea menționată nu poate fi invocată de recurenți pentru a demonstra incoerența abordării Comisiei cu privire la utilizarea embrionilor umani în cadrul cercetărilor științifice.
- 109 În al doilea rând, argumentul recurenților referitor la obligația de clarificare a statutului juridic al unui embrion uman vizează, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 136 din concluzii, punctul 156 din hotărârea atacată, care privește al patrulea motiv invocat în fața Tribunalului, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare care revine Comisiei.
- 110 În aceste condiții și dincolo de faptul că acest argument nu face decât să reitereze un argument dezvoltat în cadrul procedurii în fața Tribunalului împotriva comunicării în litigiu, argumentul menționat nu poate susține în mod util al patrulea motiv de recurs, întemeiat pe lipsa constatării de către Tribunal a unor pretinse erori vădite de apreciere ale Comisiei în această comunicare.
- 111 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentele referitoare la cercetarea în domeniul CSEU, potrivit cărora Tribunalul ar fi stabilit, la punctele 176 și 177 din hotărârea atacată, meritele avantajelor socioetice aflate în concurență, este necesar să se arate că acestea se întemeiază pe o interpretare eronată a hotărârii atacate.
- 112 Astfel, din cuprinsul punctului 176 din hotărârea atacată reiese că Tribunalul a prezentat abordările etice referitoare la cercetarea în domeniul CSEU urmate în ICE în litigiu și, respectiv, de Comisie. Acesta a considerat că abordarea acestei instituții nu era afectată de o eroare vădită de apreciere. În plus, la punctul 177 din hotărârea menționată, acesta a respins ca fiind insuficient de dezvoltat argumentul recurenților întemeiat pe existența unor soluții alternative la cercetarea în domeniul CSEU care ar face ca această cercetare să devină caducă.
- 113 Procedând în acest fel, Tribunalul nu a examinat în niciun mod meritele respective ale abordărilor socioetice aflate în concurență. Astfel, acesta a verificat numai dacă, în alegerea abordării pe care a decis să o rețină, Comisia nu a săvârșit o eroare vădită de apreciere.
- 114 Rezultă că argumentele recurenților referitoare la cercetarea în domeniul CSEU trebuie respinse ca fiind nefondate.
- 115 În al patrulea rând, în ceea ce privește argumentul referitor la pretinsa eroare săvârșită de Tribunal la punctele 179 și 180 din hotărârea atacată, potrivit cărora furnizarea de servicii de avort finanțate de la bugetul Uniunii reduce avorturile, trebuie să se constate că acesta se întemeiază pe o interpretare eronată a hotărârii atacate.
- 116 Astfel, la punctul 180 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat în mod întemeiat că, în comunicarea în litigiu, Comisia, bazându-se pe o publicație a Organizației Mondiale a Sănătății, menționase că ameliorarea siguranței serviciilor de sănătate legate în special de avort contribuie la reducerea mortalității și a bolilor materne, una dintre cauzele acestora constând în practicarea avorturilor în condiții de risc.

- 117 În consecință, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că Comisia nu a săvârșit nicio eroare vădită de apreciere atunci când a stabilit că finanțarea de către Uniune a unui ansamblu de servicii de sănătate sigure și eficiente, în special în materie de avort, contribuia la reducerea numărului de avorturi în condiții de risc și, prin urmare, a riscului de mortalitate și de boli materne. În consecință, argumentul recurenților trebuie respins ca vădit nefondat.
- 118 În al cincilea rând, în ceea ce privește argumentul întemeiat pe denaturarea argumentației recurenților reproduse la punctul 164 din hotărârea atacată, referitoare la ODM și la programul de acțiune al CIPD, este suficient să se constate, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 146 din concluzii, că argumentul menționat nu poate, în orice caz, să fie admis, în măsura în care comunicarea în litigiu nu cuprinde nicio afirmație în sensul că ODM și programul de acțiune al CIPD conțin obligații juridice obligatorii.
- 119 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că al patrulea motiv de recurs trebuie respins.

Cu privire la al cincilea motiv

Argumentația părților

- 120 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, recurenții susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a arătat, la punctul 156 din hotărârea atacată, că nu era necesară clarificarea statutului juridic al embrionului uman pentru a respinge cele trei propuneri de modificare a unor acte ale Uniunii existente sau aflate în stadiul de proiect sugerate de ICE în litigiu. Obiectivul ICE în litigiu nu ar privi numai adoptarea celor trei măsuri sugerate Comisiei, ci ar privi în principal protecția juridică a demnității, a dreptului la viață și a integrității oricărei ființe umane din momentul concepției. Recurenții consideră că Comisia era ținută să coopereze cu organizatorii ICE în litigiu și să prezinte o propunere de act legislativ ca urmare a acesteia. Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a luat în considerare obiectul specific al acestei ICE atunci când a statuat că Comisia nu era obligată să dea curs acesteia din urmă.
- 121 Comisia consideră că cel de al cincilea motiv trebuie respins.

Aprecierea Curții

- 122 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, recurenții au arătat în esență că în mod greșit, la punctul 156 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că Comisia era îndreptățită să înțeleagă ICE în litigiu în sensul că privește numai prezentarea de către această instituție a celor trei propuneri legislative care erau descrise în această ICE, iar nu și elaborarea unei definiții sau a unei clarificări a statutului juridic al embrionului uman.
- 123 În această privință, reiese din articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011 că organizatorii unei ICE, în scopul înregistrării acesteia, trebuie să furnizeze informațiile stabilite în anexa II la regulamentul menționat. Printre cerințele enumerate în anexa menționată figurează titlul propunerii de ICE, obiectul ICE, descrierea obiectivelor acesteia, precum și dispozițiile tratatelor considerate relevante de către organizatori pentru acțiunea propusă. În plus, organizatorii pot anexa la cererea de înregistrare informații mai detaliate cu privire la obiectul, obiectivele și contextul ICE sau ale unui proiect de act juridic.

- 124 În speță, din cuprinsul punctelor 2-4 din hotărârea atacată reiese că, potrivit indicațiilor care figurează în registrul publicat de Comisie în vederea înregistrării ICE, în primul rând, obiectul ICE în litigiu consta în protecția juridică a demnității, a dreptului la viață și a integrității fiecărei ființe umane din momentul concepției, în domeniile de competență ale Uniunii în care această protecție are o importanță deosebită.
- 125 În al doilea rând, această ICE avea ca obiectiv protecția demnității și a integrității embrionului uman ca urmare a Hotărârii din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), care, potrivit organizatorilor, definește embrionul uman drept începutul procesului de dezvoltare a unei ființe umane. Organizatorii au arătat în această privință că, pentru a asigura coerența în exercitarea competențelor sale, Uniunea ar trebui să interzică și să pună capăt finanțării activităților care presupun distrugerea embrionilor umani, în special în domeniul cercetării, al ajutorului pentru dezvoltare și al sănătății publice.
- 126 În al treilea rând, organizatorii au făcut trimitere la articolele 2 și 17 TUE, la articolul 4 alineatele (3) și (4), precum și la articolele 168, 180, 182, 209, 210 și 322 TFUE ca dispoziții relevante.
- 127 Organizatorii ICE în litigiu au anexat la cererea de înregistrare trei propuneri de modificare a unor acte ale Uniunii existente sau aflate în stadiul de proiect.
- 128 Mai exact, astfel cum s-a amintit la punctul 14 din prezenta hotărâre, aceștia au solicitat, în primul rând, să se insereze, în Regulamentul financiar aplicabil bugetului Uniunii, o dispoziție prin care să se urmărească interzicerea finanțării de către Uniune a activităților care distrug embrioni umani sau care presupun distrugerea lor, în al doilea rând, să se adauge, într-o propunere de regulament al Uniunii de instituire a Programului-cadru pentru cercetare și inovare, o dispoziție care să vizeze excluderea de la orice finanțare în cadrul acestui program-cadru a activităților de cercetare care distrug embrioni umani, în special cele care vizează obținerea de celule stem embrionare, și a cercetării care implică utilizarea de celule stem embrionare umane în etape ulterioare pentru a le obține și, în al treilea rând, să adauge, în reglementarea Uniunii privind stabilirea unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare, o dispoziție care să prevadă în esență că ajutorul financiar al Uniunii nu trebuie să servească, direct sau indirect, la finanțarea avorturilor.
- 129 Din elementele de mai sus rezultă că, la punctul 156 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că obiectivul ICE în litigiu era de a invita Comisia să prezinte trei propuneri legislative constând în modificarea actelor Uniunii, existente sau aflate în stadiu de proiect, referitoare la bugetul Uniunii, la cercetare și la inovare, precum și la cooperarea pentru dezvoltare, iar nu să prezinte și o propunere privind definirea sau clarificarea statutului juridic al embrionului uman.
- 130 În consecință, al cincilea motiv de recurs trebuie respins și, prin urmare, recursul trebuie respins.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 131 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 132 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest 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.
- 133 Întrucât Comisia a solicitat obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată, iar aceștia din urmă au căzut în pretenții, se impune să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisie.

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

- 1) **Respinge recursul.**
- 2) **Îi obligă pe domnii Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz și Manfred Liebner, precum și pe doamnele Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky și Alicia Latorre Canizares să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături