



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

10 mai 2017¹

„Drept instituțional — Inițiativă cetățenească europeană — Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții — Acordul economic și comercial cuprinzător — Lipsă vădită a atribuțiilor Comisiei — Propunere de act juridic în vederea aplicării tratatelor — Articolul 11 alineatul (4) TUE — Articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 211/2011 — Egalitate de tratament”

În cauza T-754/14,

Michael Efler, cu domiciliul la Berlin (Germania), și ceilalți reclamânți ale căror nume figurează în anexă², reprezentați de B. Kempen, profesor,

reclamânți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată inițial de J. Laitenberger și de H. Krämer, ulterior de H. Krämer și în final de H. Krämer și de F. Erlbacher, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și având ca obiect anularea Deciziei C(2014) 6501 final a Comisiei din 10 septembrie 2014 prin care s-a respins cererea de înregistrare a propunerii inițiativei cetățenești europene intitulate „Stop TTIP”,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnii H. Kanninen, președinte, E. Buttigieg (raportor) și L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, judecători,

grefier: doamna S. Bukšek Tomac, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 13 septembrie 2016,

pronunță prezenta

1 — * Limba de procedură: germana.

2 — Lista celorlalți reclamânți nu este anexată decât în versiunea notificată părților.

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Prin decizia din 27 aprilie 2009, Consiliul Uniunii Europene a autorizat Comisia Comunităților Europene să deschidă negocierile cu Canada în vederea încheierii unui acord de liber schimb, denumit ulterior „Acord economic și comercial cuprinzător” (Comprehensive Economic and Trade Agreement, denumit în continuare „CETA”). Prin decizia din 14 iunie 2013, Consiliul a autorizat Comisia să deschidă negocierile cu Statele Unite ale Americii în vederea încheierii unui acord de liber schimb, denumit ulterior „Parteneriatul transatlantic pentru comerț și investiții” (Transatlantic Trade and Investment Partnership, denumit în continuare „TTIP”).
- 2 La 15 iulie 2014, reclamantii, domnul Michael Efler și ceilalți reclamanti ale căror nume figurează în anexă, în calitate de membri ai comitetului cetățenilor constituit în acest scop, au transmis Comisiei o cerere de înregistrare a propunerii inițiativei cetățenești europene (denumită în continuare „ICE”) intitulată „Stop TTIP” (denumită în continuare „propunerea ICE”). În privința obiectului său, propunerea ICE indică faptul că „Comisia Europeană [...] recomandă Consiliului să anuleze mandatul de negociere pentru [TTIP] și să nu încheie [CETA]”. În privința obiectivelor urmărite, ICE menționează că este vorba despre „împiedicarea TTIP și CETA, deoarece acestea cuprind mai multe puncte critice, precum proceduri de soluționare a diferendelor între investitori și state și dispoziții cu privire la cooperarea în materie legislativă care amenință democrația și statul de drept [...], evitarea ca negocieri netransparente să conducă la o atenuare a normelor de protecție a muncii, de protecție socială, de protecție a mediului, de protecție a vieții private și de protecție a consumatorilor și ca servicii publice (precum aprovizionarea cu apă) și cultura să fie dereglementate” și despre susținerea „unei politici comerciale și de investiții diferite în [Uniunea Europeană]”. Propunerea ICE face referire la articolele 207 și 218 TFUE ca fundament juridic pentru inițiativa menționată.
- 3 Prin Decizia C(2014) 6501 din 10 septembrie 2014 (denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a refuzat înregistrarea propunerii ICE în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească (JO 2011, L 65, p. 1).
- 4 Decizia atacată menționează, în esență, că o decizie a Consiliului care autorizează Comisia să deschidă negocierile în vederea încheierii unui acord cu o țară terță nu este un act juridic al Uniunii Europene și că o asemenea recomandare nu constituie, așadar, o propunere potrivită în sensul articolului 11 alineatul (4) TUE și al articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, în măsura în care o asemenea decizie constituie un act pregătitor cu privire la decizia ulterioară a Consiliului de a autoriza semnarea acordului, astfel cum a fost negociat, și de a-l încheia. O asemenea decizie pregătitoare ar produce efecte juridice numai între instituțiile respective, fără să modifice dreptul Uniunii, spre deosebire de decizia de a semna și de a încheia un anumit acord, care ar putea face obiectul unei ICE. Comisia concluzionează că înregistrarea propunerii ICE în măsura în care vizează invitarea Comisiei să prezinte Consiliului o recomandare de adoptare a unei decizii de retragere a autorizației de a începe negocierile în vederea încheierii TTIP trebuie să fie refuzată.
- 5 Decizia atacată prevede, pe de altă parte, că, în măsura în care propunerea ICE poate fi înțeleasă ca invitând Comisia să nu prezinte Consiliului propuneri de decizii ale Consiliului privind semnarea și încheierea CETA sau a TTIP sau să prezinte Consiliului propuneri de decizii de a nu autoriza semnarea acestor acorduri sau de a nu le încheia, o astfel de invitație nu intră în domeniul de aplicare al articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, conform căruia ICE privește adoptarea de acte juridice necesare în vederea punerii în aplicare a tratatelor și care produc efecte juridice autonome.

- 6 Decizia atacată concluzionează că propunerea ICE iese, în consecință, din sfera atribuțiilor Comisiei în temeiul cărora aceasta poate prezenta o propunere de act juridic al Uniunii în vederea aplicării tratatelor, în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 coroborat cu articolul 2 alineatul (1) din același regulament.

Procedura și concluziile părților

- 7 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 10 noiembrie 2014, reclamantii au introdus prezenta acțiune.
- 8 Prin înscrisul separat, depus la grefa Tribunalului la 15 aprilie 2016, reclamantii au introdus o cerere de măsuri provizorii care a fost respinsă prin Ordonanța din 23 mai 2016, Efler și alții/Comisia (T-754/14 R, nepublicată, EU:T:2016:306). Prin înscrisul din 17 iulie 2016, reclamantii au formulat recurs în temeiul articolului 57 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a fost respins prin Ordonanța vicepreședintelui Curții din 29 septembrie 2016, Efler și alții/Comisia [C-400/16 P(R), nepublicată, EU:C:2016:735].
- 9 Reclamantii solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 10 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantilor la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 11 În susținerea acțiunii, reclamantii invocă două motive întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 11 alineatul (4) TUE, a articolului 2 alineatul (1) și a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, iar al doilea, pe încălcarea principiului egalității de tratament.
- 12 În ceea ce privește primul motiv, reclamantii observă, în primul rând, că, în măsura în care refuzul înregistrării propunerii ICE este întemeiat pe împrejurarea că deciziile Consiliului de a autoriza deschiderea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional sunt acte pregătitoare, ei nu contestă că aceste decizii prezintă un asemenea caracter. Cu toate acestea, situația aceasta s-ar regăsi în ce privește deciziile Consiliului care autorizează semnarea unui acord internațional. În plus, Regulamentul nr. 211/2011 ar viza, în general, orice act juridic, fără a se limita la actele care produc efecte definitive și nici geneza dispozițiilor în cauză, nici contextul lor normativ nu ar indica faptul că noțiunea „act juridic” ar fi de strictă interpretare. În sfârșit, o decizie de retragere a mandatului de negociere în favoarea Comisiei ar pune capăt negocierilor, ar avea forță juridică obligatorie și ar avea, prin urmare, un caracter definitiv.
- 13 Reclamantii observă, în al doilea rând, că, în măsura în care refuzul înregistrării propunerii ICE este întemeiat pe împrejurarea că deciziile Consiliului care autorizează deschiderea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional produc efecte numai între instituțiile în cauză, noțiunea amplă de act juridic care figurează la articolele 288-292 TFUE interzice nrecunoașterea acestei calități în privința deciziilor Comisiei luate în afara procedurii legislative ordinare și excluderea acestora din domeniul de aplicare al dispozițiilor referitoare la ICE, de vreme ce aceste decizii au efecte juridice

obligatorii. Nu ar reieși nici din cuprinsul tratatelor, nici din economia acestora, nici din obiectivele urmărite de acestea din urmă că principiul democrației, pe care se întemeiază Uniunea, nu ar trebui să se aplice decât persoanelor afectate sau vizate de actul juridic în cauză. Comisa s-ar contrazice, de asemenea, recunoscând, astfel, admisibilitatea unei ICE de aclamare sau de confirmare a semnării și a încheierii unui acord al cărui obiect și conținut ar fi deja stabilite.

- 14 Reclamanții observă în al treilea rând că, în măsura în care decizia atacată este întemeiată pe pretinsul caracter „distructiv” al propunerilor de acte care urmăresc retragerea mandatului Comisiei de negociere în vederea încheierii TTIP și prezentarea unei propuneri Consiliului de a nu autoriza semnarea TTIP și a CETA sau de a nu le încheia, asemenea propuneri nu pot fi limitate de împrejurarea că, conform articolului 11 alineatul (4) TUE și articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, actul juridic avut în vedere ar trebui să contribuie la „aplicarea tratatelor”, de vreme ce actele vizate ar conduce, sub o formă sau alta, la punerea în aplicare a fundamentelor competențelor deduse din dreptul primar. Conform reclamanților, dreptul general al cetățenilor de a participa la viața democratică a Uniunii include posibilitatea de a acționa în vederea modificării actelor de drept derivat în vigoare, de a le reforma sau de a le anula în tot sau în parte. Înregistrarea propunerii ICE ar conduce la o mai amplă dezbatere publică, obiectiv principal al oricărei ICE.
- 15 Pe de altă parte, dacă, astfel cum ar susține Comisia pentru prima dată în memoriul în apărare, orice tratat internațional care urmărește să abroge un tratat existent sau să instituie un tratat nou în totalitate ar putea să fie propus de o ICE, ar fi contradictoriu ca acesta să nu poată avea ca obiect împiedicarea încheierii unui tratat în curs de negociere.
- 16 Reclamanții adaugă că o propunere a Consiliului de a nu aproba CETA nu exclude ca proiecte modificate ale acordurilor transatlantice de liber schimb să poată fi elaborate ulterior.
- 17 În sfârșit, propunerea ICE nu ar ieși, în orice caz, „în mod vădit” din sfera atribuțiilor Comisiei, astfel cum prevede articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011.
- 18 Comisia arată de la bun început că motivul întemeiat pe încălcarea articolului 11 alineatul (4) TUE este inoperant, Regulamentul nr. 211/2011, adoptat pe baza articolului 24 primul paragraf TFUE, constituind referința pentru controlul legalității deciziilor Comisiei referitoare la înregistrarea propunerilor de ICE.
- 19 Comisia arată, în continuare, că o decizie a Consiliului prin care este autorizată să deschidă negocierile în vederea încheierii unui acord internațional, spre deosebire de o decizie a Consiliului de a semna un asemenea acord, prezintă un caracter pur pregătitor, în măsura în care aceasta nu produce efecte juridice decât în raporturile între instituții. Or, o asemenea interpretare sistematică și teleologică a articolului 2 alineatul (1) și a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 ar conduce la concluzia că un act juridic cu caracter pur pregătitor nu ar fi un act juridic în sensul dispozițiilor menționate.
- 20 Pe de altă parte, potrivit Comisiei, numai actele juridice ale căror efecte depășesc raporturile dintre instituțiile Uniunii pot face obiectul unei ICE, deoarece participarea democratică pe care aceasta urmărește să o favorizeze are ca scop ca cetățenii să fie implicați în deciziile referitoare la chestiuni care privesc, cel puțin în mod potențial, propria sferă juridică. Consiliul și Comisia ar beneficia de o legitimitate democratică indirectă suficientă pentru a adopta acte juridice ale căror efecte juridice s-ar limita la instituții.
- 21 În plus, potrivit Comisiei, propunerea ICE încalcă regula conform căreia nu ar trebui să fie invitată de o ICE să nu propună un anumit act juridic sau să propună o decizie de a nu adopta un anumit act juridic. Astfel, formularea articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, care face referire la „acțiunile pe care intenționează să le întreprindă”, ar implica faptul că numai ICE care urmăresc adoptarea unui act juridic cu un conținut precis sau anularea unui act juridic existent ar fi

autorizate. Dacă Comisia ar anunța, în comunicarea întemeiată pe articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, că nu intenționa să propună actul juridic corespunzător, aceasta ar conduce la o limitare politică inacceptabilă a dreptului său de inițiativă. La aceasta s-ar adăuga faptul că funcția atribuită ICE, care constă în a determina Comisia să abordeze public tema care face obiectul ICE și în a declanșa, astfel, o dezbatere politică, nu ar putea fi pe deplin îndeplinită în cazul unei propuneri a unei ICE privind adoptarea unui act juridic cu un conținut precis sau abrogarea unui act juridic existent. O ICE care ar solicita neadoptarea unei decizii a Consiliului nu ar mai fi în măsură să îndeplinească funcția care constă în lansarea unei asemenea debateri politice pentru prima dată și ar reprezenta o ingerință nejustificată în derularea unei proceduri legislative în curs.

- 22 În sfârșit, o decizie a Consiliului de neacceptare a TTIP sau a CETA, precum cea sugerată de propunerea ICE, nu ar avea o sferă de aplicare autonomă în raport cu simpla neadoptare a deciziei Consiliului care aproba încheierea acordului, astfel încât o asemenea decizie ar fi inutilă din punct de vedere juridic. O ICE având un asemenea obiect ar fi echivalentă din punct de vedere funcțional cu o ICE prin care se solicită abținerea de a prezenta o propunere de act juridic și ar fi, astfel, inadmisibilă.
- 23 Tribunalul amintește că articolul 11 alineatul (4) TUE prevede că cetățenii Uniunii, în număr de cel puțin un milion, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, pot lua inițiativa de a invita Comisia Europeană, 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 aplicării tratatelor.
- 24 Astfel cum arată considerentul (1) al Regulamentului nr. 211/2011, prin care Parlamentul European și Consiliul au adoptat, în aplicarea articolului 24 primul paragraf TFUE, dispozițiile referitoare la procedurile și la condițiile cerute pentru prezentarea unei ICE în sensul articolului 11 TUE, Tratatul UE 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 ICE (Hotărârea din 30 septembrie 2015, Anagnostakis/Comisia, T-450/12, în prezent în recurs, EU:T:2015:739, punctul 26, și Hotărârea din 19 aprilie 2016, Costantini și alții/Comisia, T-44/14, EU:T:2016:223, punctele 53 și 73). Conform aceluiași considerent, mecanismul menționat permite cetățenilor, asemenea Parlamentului în temeiul articolului 225 TFUE și Consiliului în temeiul articolului 241 TFUE, să se adreseze în mod direct Comisiei pentru ca aceasta să prezinte orice propunere de act juridic al Uniunii pentru punerea în aplicare a tratatelor.
- 25 În acest scop, articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011 definește ICE ca o inițiativă prezentată Comisiei în conformitate cu acest regulament, prin care Comisia este invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o „propunere corespunzătoare privind chestiuni pentru care cetățenii consideră că este necesar un act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor” și care a fost susținută de cel puțin un milion de semnatori eligibili provenind din cel puțin un sfert din toate statele membre.
- 26 Conform articolului 4 alineatul (2) litera (b) și alineatul (3) din Regulamentul nr. 211/2011, Comisia refuză înregistrarea propunerii de ICE dacă este vădit în afara sferei de competență în temeiul căreia poate prezenta „o propunere de act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor”.
- 27 Articolul 10 alineatul (1) litera (c) din același regulament precizează că, la primirea unei ICE în conformitate cu articolul 9 din acest regulament, Comisia prezintă, în termen de trei luni, concluziile sale juridice și politice privind ICE, „acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele acțiunilor sau ale refuzului de a acționa”.
- 28 În ceea ce privește conținutul propunerii ICE, reclamantii au precizat, în răspuns la o întrebare adresată în ședință, că acesta nu avea ca obiect să invite Comisia să nu prezinte Consiliului o propunere de act în vederea autorizării semnării TTIP sau a CETA și a încheierii acordurilor respective, ci urmarea invitarea Comisiei să prezinte Consiliului, pe de o parte, o propunere de act al

Consiliului de a retrage mandatul de negociere în vederea încheierii TTIP și, pe de altă parte, o propunere de act al Consiliului de a nu autoriza Comisia să semneze TTIP sau CETA și de a nu le încheia.

- 29 Totodată, prezenta acțiune nu privește competența Uniunii de a negocia acordurile TTIP și CETA, ci reclamantii contestă motivele invocate în decizia atacată pentru a refuza înregistrarea propunerii ICE, în măsura în care aceasta urmărește să pună capăt mandatului de negociere în vederea încheierii TTIP și să împiedice semnarea și încheierea CETA și a TTIP.
- 30 În această privință, reiese din decizia atacată că, potrivit Comisiei, împrejurarea că o decizie a Consiliului prin care o autorizează să înceapă negocieri cu privire la încheierea unui acord internațional prezintă un caracter pregătitor și produce efecte juridice numai între instituții împiedică calificarea deciziei menționate ca fiind un act juridic în sensul reglementării în cauză și se opune înregistrării propunerii ICE în măsura în care aceasta urmărește retragerea unei asemenea decizii. Acest lucru ar fi valabil în cazul propunerii ICE în măsura în care aceasta ar invita Comisia să prezinte Consiliului o propunere de decizie de a nu autoriza semnarea acordurilor în cauză sau de a nu le încheia, deoarece o asemenea decizie nu ar produce efecte juridice autonome, în condițiile în care, potrivit articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, ICE privește adoptarea actelor juridice necesare „în vederea punerii în aplicare a tratatelor”, ceea ce nu ar fi cazul în speță.
- 31 Astfel cum s-a arătat anterior, Comisia refuză înregistrarea propunerilor ICE care ies în mod vădit din sfera de atribuții a acesteia, în temeiul cărora ea poate prezenta o „propunere de act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor”.
- 32 Este cert că Comisia poate, din proprie inițiativă, să prezinte Consiliului o propunere de act pentru a-i retrage mandatul prin care a fost autorizată să înceapă negocierile în vederea încheierii unui acord internațional. Comisia nu poate nici să fie împiedicată să prezinte Consiliului o propunere de decizie de a nu autoriza, în final, semnarea unui acord negociat sau de a nu-l încheia.
- 33 Comisia arată, cu toate acestea, că o propunere de ICE nu poate să privească asemenea acte și invocă, pe de o parte, caracterul pregătitor și lipsa efectelor juridice externe instituțiilor ale actului de deschidere a negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional și, pe de altă parte, împrejurarea că actele juridice a căror adoptare este propusă nu sunt necesare „în vederea aplicării tratatelor”.
- 34 Trebuie constatat de la bun început că părțile sunt de acord în ceea ce privește faptul că o decizie a Consiliului care autorizează Comisia, conform articolelor 207 și 218 TFUE, să înceapă negocierile referitoare la încheierea unui acord internațional constituie un act pregătitor cu privire la decizia ulterioară de semnare și de încheiere a unui asemenea acord și că aceasta produce efecte juridice între Uniune și statele sale membre, precum și între instituțiile Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Consiliul, C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 40, și Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Consiliul, C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 28).
- 35 Or, astfel cum au arătat în mod întemeiat reclamantii, noțiunea de act juridic, în sensul articolului 11 alineatul (4) TUE, al articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011 și al articolului 4 alineatul (2) litera (b) din același regulament nu poate, în lipsa vreunei indicații contrare, să fie interpretată, astfel cum înțelege Comisia, ca limitându-se exclusiv la actele juridice definitive ale Uniunii și care produc efecte juridice față de terți.
- 36 Nici formularea dispozițiilor în cauză, nici obiectivele urmărite de acestea nu justifică, în special, ca o decizie care autorizează începerea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional, precum TTIP și CETA în speță, adoptată în aplicarea articolului 207 alineatele (3) și (4) TFUE și a articolului 218 TFUE și care constituie în mod vădit o decizie în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE

(a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Consiliul, C-114/12, EU:C:2014:2151, punctul 40, și Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Consiliul, C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 28), să fie exclusă din noțiunea de act juridic în scopul unei ICE.

- 37 Dimpotrivă, principiul democrației, care, după cum se subliniază în preambulul Tratatului UE, la articolul 2 TUE, precum și în preambulul Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, figurează printre valorile fundamentale pe care se bazează Uniunea, precum și obiectivul specific urmărit de mecanismul ICE, care constă în îmbunătățirea funcționării democratice a Uniunii conferind fiecărui cetățean un drept general de a participa la viața democratică (a se vedea punctul 24 de mai sus), impun reținerea unei interpretări a noțiunii de act juridic care include acte juridice precum o decizie de începere a negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional, care urmărește în mod incontestabil să modifice ordinea juridică a Uniunii.
- 38 Astfel, teza susținută de Comisie, conform căreia Consiliul și aceasta ar beneficia de o legitimitate democratică indirectă suficientă pentru a adopta acte juridice care nu produc efecte juridice față de terți, ar avea drept consecință limitarea considerabilă a recurgerii la mecanismul ICE ca instrument de participare a cetățenilor Uniunii la activitatea normativă a acesteia, prin intermediul încheierii de acorduri internaționale. În măsura în care motivarea enunțată în decizia atacată poate, astfel, dacă este cazul, să fie interpretată ca împiedicând, în cele din urmă, cetățenii Uniunii să propună orice începere a negocierilor asupra unui tratat nou de negocieri prin intermediul unei ICE, argumentarea menționată ar fi vădit contrară obiectivelor urmărite de tratate, precum și de Regulamentul nr. 211/2011 și nu ar putea, în consecință, să fie admisă.
- 39 Pe cale de consecință, teza susținută de Comisie în decizia atacată, conform căreia decizia de retragere a autorizației de deschidere a negocierilor în vederea încheierii TTIP ar fi exclusă din noțiunea de act juridic în scopul unei propuneri a unei ICE pentru motivul că autorizația respectivă nu ar intra, ea însăși, sub incidența acestei noțiuni din cauza caracterului său pregătitor și a lipsei efectelor juridice față de terți, trebuie să fie, de asemenea, respinsă. Aceasta cu atât mai mult cu cât, astfel cum au arătat în mod întemeiat reclamantii, o decizie de retragere a autorizației de a deschide negocierile în vederea încheierii unui acord internațional, în măsura în care pune capăt acestora din urmă, nu poate fi calificată ca fiind un act pregătitor, ci prezintă un caracter definitiv.
- 40 Pe de altă parte, pentru a se opune la înregistrarea propunerii a unei ICE, Comisia arată că actele Consiliului a căror adoptare este vizată de propunerea menționată, în special deciziile Consiliului de a nu semna sau de a nu încheia TTIP și CETA, echivalează cu acte „destructive” care nu intervin în vederea „aplicării tratatelor” și, prin urmare, nu pot face obiectul unei ICE.
- 41 Pentru a răspunde acestei afirmații, reglementarea referitoare la ICE nu conține nicio indicație conform căreia participarea cetățenească nu ar putea fi luată în considerare pentru a împiedica adoptarea unui act juridic. Desigur, dacă, conform articolului 11 alineatul (4) TUE și articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, actul juridic avut în vedere trebuie să contribuie la aplicarea tratatelor, această situație se regăsește în cazul actelor având ca obiect împiedicarea încheierii TTIP sau CETA, care urmăresc modificarea ordinii juridice a Uniunii.
- 42 Astfel cum au arătat în mod întemeiat reclamantii, obiectivul participării la viața democratică a Uniunii urmărit de mecanismul ICE include în mod vădit posibilitatea de a solicita modificarea actelor juridice în vigoare sau retragerea acestora, în tot sau în parte.
- 43 În consecință, nimic nu justifică excluderea de la dezbaterea democratică a actelor juridice care urmăresc retragerea unei decizii care autorizează deschiderea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional, precum și a actelor având ca obiect împiedicarea semnării și a încheierii unui astfel de acord, care, contrar tezei susținute de Comisie, produc incontestabil efecte juridice autonome împiedicând, dacă este cazul, o modificare anunțată a dreptului Uniunii.

- 44 Teza susținută de Comisie, astfel cum pare să reiasă din decizia atacată, ar implica, în definitiv, ca o ICE să nu poată să se raporteze decât la decizia Consiliului de a încheia sau de a autoriza semnarea acordurilor internaționale la inițiativa instituțiilor Uniunii și ca acestea să fi negociat în prealabil, împiedicând cetățenii Uniunii să recurgă la mecanismul ICE pentru a propune modificări sau renunțarea la acele acorduri. Desigur, în fața Tribunalului, Comisia a susținut că o ICE putea, dacă era cazul, să privească de asemenea o propunere de deschidere a negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional. Or, nimic nu justifică, în această din urmă ipoteză, obligarea autorilor unei propuneri ICE să aștepte încheierea unui acord pentru a putea constata, ulterior, numai oportunitatea.
- 45 Argumentul Comisiei, conform căruia actele pe care propunerea unei ICE o invită să le prezinte Consiliului ar conduce la o ingerință inadmisibilă în desfășurarea unei proceduri legislative în curs, nu poate, nici acesta, să fie admis. Astfel, obiectivul urmărit de ICE este de a permite cetățenilor Uniunii să participe mai mult la viața democratică a Uniunii, mai ales, expunându-i în detaliu Comisiei problemele ridicate de ICE, invitând această instituție să prezinte o propunere de act juridic al Uniunii după ce, dacă este cazul, a prezentat ICE în cadrul unei audieri publice organizate la Parlament, conform articolului 11 din Regulamentul nr. 211/2011, prin urmare, declanșând o dezbatere democratică fără să aștepte adoptarea actului juridic care se dorește, în definitiv, modificat sau abandonat.
- 46 A admite o asemenea posibilitate nu aduce, deci, atingere principiului echilibrului instituțional, caracteristic structurii instituționale a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 64), în măsura în care revine Comisiei sarcina să decidă dacă da sau nu da curs favorabil ICE prezentând, conform articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, prin intermediul unei comunicări, concluziile sale juridice și politice asupra ICE, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, precum și motivele pe care le are de a întreprinde sau de a nu întreprinde acțiunile.
- 47 În consecință, departe de a reprezenta o ingerință în desfășurarea unei proceduri legislative în curs, propunerea ICE constituie o expresie a participării efective a cetățenilor Uniunii la viața democratică a acesteia, fără a repune în discuție echilibrul instituțional urmărit de tratate.
- 48 În sfârșit, niciun motiv nu se opune ca acțiunea pe care Comisia „intenționează să o întreprindă, dacă este cazul”, în sensul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011, să poată consta în a propune Consiliului să adopte actele vizate de propunerea ICE. Contrar susținerilor Comisiei, nimic nu ar împiedica, dacă ar fi cazul, instituțiile Uniunii să negocieze și să încheie noi proiecte de acorduri transatlantice de liber schimb ca urmare a adoptării de către Consiliu a actelor care fac obiectul propunerii ICE.
- 49 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se concluzioneze că Comisia a încălcat articolul 11 alineatul (4) TUE, precum și articolul 4 alineatul (2) litera (b) coroborat cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011 prin faptul că a refuzat înregistrarea propunerii ICE.
- 50 În consecință, primul motiv trebuie admis și, prin urmare, acțiunea în ansamblu, fără să mai fie necesară pronunțarea cu privire la cel de al doilea motiv.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 51 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Consiliu, inclusiv a celor efectuate în procedura de măsuri provizorii, conform concluziilor reclamanților.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

- 1) **Anulează Decizia C(2014) 6501 final a Comisiei din 10 septembrie 2014 prin care s-a respins cererea de înregistrare a propunerii inițiativei cetățenești europene intitulate „Stop TTIP”.**
- 2) **Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de domnul Michael Efler și de ceilalți reclamânți ale căror nume figurează în anexă, inclusiv cheltuielile de judecată aferente procedurii de măsuri provizorii.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 10 mai 2017.

Semnături