



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua extinsă)

24 octombrie 2019 *

„Politica socială – Dialog între partenerii sociali la nivelul Uniunii – Acord intitulat «Cadrul general de informare și de consultare a funcționarilor și [a] angajaților administrațiilor guvernelor centrale» – Cerere comună a părților semnatare de a pune în aplicare acest acord la nivelul Uniunii – Refuz al Comisiei de a prezenta Consiliului o propunere de decizie – Acțiune în anulare – Act supus căilor de atac – Admisibilitate – Marja de apreciere a Comisiei – Autonomia partenerilor sociali – Principiul subsidiarității – Proportionalitate”

În cauza T-310/18,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), cu sediul în Bruxelles (Belgia),

Jan Goudriaan, cu domiciliul la Bruxelles,

reprezențați de R. Arthur, solicitor, de R. Palmer și de K. Apps, barristers,

reclamantți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de I. Martínez del Peral, de M. van Beek și de M. Kellerbauer, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei Comisiei din 5 martie 2018 privind refuzul de a prezenta Consiliului Uniunii Europene o propunere de decizie de punere în aplicare a acordului intitulat „Cadrul general de informare și de consultare a funcționarilor și [a] angajaților administrațiilor guvernelor centrale”, semnat de Délégation syndicale de l’administration nationale et européenne [Delegația Sindicatelor din Administrația Națională și Europeană] (DSANE) și de Employeurs de l’administration publique européenne [Angajatorii din Administrația Publică Europeană] (EAPE) la 21 decembrie 2015,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă),

compus, la deliberări, din domnii S. Gervasoni, președinte, L. Madise și R. da Silva Passos, doamna K. Kowalik-Bańczyk (raportor) și domnul C. Mac Eochaidh, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 23 mai 2019,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Prin documentul de consultare C(2015) 2303 final din 10 aprilie 2015, Comisia Europeană a invitat partenerii sociali, în temeiul articolului 154 alineatul (2) TFUE, să se pronunțe cu privire la posibila orientare a unei acțiuni a Uniunii Europene referitoare la o consolidare a directivelor privind informarea și consultarea lucrătorilor. Această consultare privea printre altele eventuala extindere a domeniului de aplicare al directivelor menționate la funcționarii și la angajații administrațiilor publice din statele membre.
- 2 La 2 iunie 2015, partenerii sociali întruniți în cadrul Comitetului pentru dialog social din administrațiile guvernelor centrale, și anume, pe de o parte, Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne (DSANE) și, pe de altă parte, Employeurs de l'administration publique européenne (EAPE), în temeiul articolului 154 alineatul (4) TFUE, au informat Comisia cu privire la voința lor de a negocia și de a încheia un acord în temeiul articolului 155 alineatul (1) TFUE.
- 3 La 21 decembrie 2015, DSANE și EAPE au semnat un acord intitulat „Cadrul general de informare și de consultare a funcționarilor și [a] angajaților administrațiilor guvernelor centrale” (denumit în continuare „acordul”).
- 4 Prin scrisoarea din 1 februarie 2016, DSANE și EAPE au solicitat în comun Comisiei să prezinte o propunere în vederea punerii în aplicare a acordului la nivelul Uniunii printr-o decizie a Consiliului Uniunii Europene adoptată în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE.
- 5 La 5 martie 2018, Comisia a informat DSANE și EAPE că a decis să refuze prezentarea către Consiliu a unei propuneri de decizie de punere în aplicare a acordului la nivelul Uniunii (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 6 În decizia atacată, Comisia a arătat în esență, în primul rând, că administrațiile guvernelor centrale se aflau sub autoritatea guvernelor statelor membre, că acestea exercitau prerogative de putere publică și că structura, organizarea și funcționarea lor erau în totalitate de competența statelor membre. În al doilea rând, Comisia a arătat că în numeroase state membre existau deja dispoziții care asigură un anumit grad de informare și de consultare a funcționarilor și a angajaților acestor administrații. În al treilea rând, Comisia a constatat că importanța administrațiilor menționate depindea de gradul de centralizare sau de descentralizare a statelor membre, astfel încât, în cazul punerii în aplicare a acordului printr-o decizie a Consiliului, nivelul de protecție a funcționarilor și a angajaților administrațiilor publice ar varia în mod considerabil în funcție de statele membre.

Procedura și concluziile părților

- 7 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 15 mai 2018, reclamantii, și anume, pe de o parte, European Federation of Public Service Unions (EPSU), asociație care regroupează organizații sindicale europene reprezentative ale lucrătorilor din serviciile publice și care a creat TUNED împreună cu Confédération européenne des syndicats indépendants [Confederația Europeană a Sindicatelor Independente] (CESI), și, pe de altă parte, domnul Jan Goudriaan, secretar general al EPSU, au introdus prezenta acțiune.
- 8 Comisia a depus memoriul în apărare la 26 iulie 2018.

- 9 Reclamanții au depus replica la 19 septembrie 2018.
- 10 Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la 11 octombrie 2018, reclamanții au introdus o cerere de aplicare a regimului de confidențialitate față de public în legătură cu anumite date care figurează în anexele la cererea introductivă.
- 11 Comisia a depus duplica la 14 noiembrie 2018.
- 12 Prin Ordonanța din 13 decembrie 2018, EPSU și Willem Goudriaan/Comisia (T-310/18, nepublicată, EU:T:2018:1018), președintele Camerei a noua a Tribunalului a respins o cerere de intervenție în susținerea concluziilor reclamanților formulată de European Transport Workers' Federation (ETF).
- 13 Printr-o măsură de organizare a procedurii adoptată în temeiul articolului 89 alineatul (3) literele (a) și (b) din Regulamentul de procedură, Tribunalul a adresat părților întrebări scrise la care să se răspundă în ședință.
- 14 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 23 mai 2019. În urma ședinței, președintele Camerei a noua extinsă a Tribunalului a decis să nu închidă faza orală a procedurii.
- 15 Printr-o măsură de organizare a procedurii adoptată în temeiul articolului 89 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul de procedură, Tribunalul a invitat reclamanții să comenteze în scris o argumentație dezvoltată de Comisie în cadrul ședinței. Reclamanții au dat curs acestei solicitări în termenul stabilit.
- 16 Faza orală a procedurii s-a încheiat prin decizia președintelui Camerei a noua extinse a Tribunalului din 24 iunie 2019.
- 17 Reclamanții solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 18 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă, în măsura în care este prezentată de domnul Goudriaan;
 - respingerea acțiunii în totalitate ca nefondată;
 - obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitate

Cu privire la existența unui act atacabil

- 19 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că din articolul 263 primul paragraf TFUE rezultă că instanța Uniunii controlează legalitatea actelor „menite să producă efecte juridice față de terți”.

- 20 În consecință, acțiunea în anulare este deschisă împotriva tuturor măsurilor sau dispozițiilor adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care vizează producerea unui efect juridic (Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctele 39 și 42, și Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul European, 294/83, EU:C:1986:166, punctul 24).
- 21 În speță, trebuie analizat, în primul rând, dacă decizia atacată ar putea fi calificată drept act pregătitor și, în al doilea rând, dacă existența unei marje largi de apreciere a Comisiei ar putea avea o incidență asupra admisibilității acțiunii.

– *Eventuala calificare drept act pregătitor*

- 22 Potrivit unei jurisprudențe constante, nu constituie în principiu acte atacabile decât măsurile care stabilesc definitiv poziția unei instituții la sfârșitul unei proceduri administrative și care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii, cu excluderea, *inter alia*, a măsurilor intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală, care nu au astfel de efecte (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 10, și Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaiki Techniki/Comisia, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 42).
- 23 Situația nu este diferită decât dacă acte sau decizii adoptate în cursul procedurii pregătitoare, pe de o parte, constituie ele însele ultima etapă a unei proceduri speciale diferite de procedura principală și, pe de altă parte, produc ele însele efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 11).
- 24 Trimiterea la noțiunea de propunere constituie o indicație clară a faptului că conținutul unui act nu este destinat să producă efecte juridice și, prin urmare, că acest act nu constituie un act atacabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia, C-301/03, EU:C:2005:727, punctele 22 și 33). Acesta este în special cazul unei propuneri prezentate de Comisie în cadrul unei proceduri care se desfășoară în mai multe faze, în măsura în care o astfel de propunere constituie un act intermediar care nu produce efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Ordonanța din 15 mai 1997, Berthu/Comisia, T-175/96, EU:T:1997:72, punctele 21 și 22).
- 25 Pe de altă parte, atunci când o decizie are un caracter negativ, aceasta trebuie să fie apreciată în funcție de natura cererii la care ea oferă un răspuns (Hotărârea din 8 martie 1972, Nordgetreide/Comisia, 42/71, EU:C:1972:16, punctul 5, și Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Buckl și alții/Comisia, C-15/91 și C-108/91, EU:C:1992:454, punctul 22). Rezultă că un refuz este un act susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 263 TFUE, în cazul în care actul pe care instituția refuză să îl adopte ar fi putut să fie atacat în temeiul acestei dispoziții (a se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1996, Salt Union/Comisia, T-330/94, EU:T:1996:154, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 26 Prin urmare, acțiunile în anulare îndreptate împotriva unui refuz de a face o propunere sunt, în principiu, inadmisibile, la fel ca cele îndreptate împotriva unei propuneri (a se vedea în acest sens Ordonanța din 13 martie 2007, Arizona Chemical și alții/Comisia, C-150/06 P, nepublicată, EU:C:2007:164, punctele 23 și 24).
- 27 Totuși, în anumite ipoteze, atunci când un text organizează o procedură prealabilă care permite anumitor persoane să solicite Comisiei să prezinte o propunere de act, refuzul Comisiei de a prezenta o asemenea propunere constituie un act atacabil. Astfel, acest refuz, pe de o parte, pune capăt procedurii prealabile inițiate în temeiul textului respectiv și, pe de altă parte, exclude deschiderea procedurii de adoptare a actului propriu-zis. Un asemenea refuz exprimă poziția definitivă a Comisiei, produce efecte juridice obligatorii și, prin urmare, poate să facă obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iunie 1998, Lilly Industries/Comisia, T-120/96, EU:T:1998:141, punctele 53, 55, 56 și 58, și Hotărârea din 23 aprilie 2018, One of Us și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctele 66, 77 și 101).

- 28 Or, din însuși textul articolului 155 TFUE, reprodus la punctul 49 de mai jos, rezultă că această dispoziție autorizează partenerii sociali să negocieze un acord la nivelul Uniunii, iar ulterior să solicite în comun Comisiei să prezinte o propunere de punere în aplicare a acestui acord printr-o decizie a Consiliului. În aceste condiții, decizia prin care Comisia refuză să prezinte o propunere în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE nu constituie un act pur preliminar sau pregătitor, ci, dimpotrivă, constituie o luare de poziție definitivă a Comisiei având ca efect, pe de o parte, să pună capăt unei proceduri prealabile prevăzute în favoarea partenerilor sociali și, pe de altă parte, să nu deschidă procedura de adoptare a unui act propriu-zisă. În consecință, o astfel de decizie produce efecte juridice obligatorii.
- 29 Rezultă că decizia atacată nu constituie un act pregătitor.

– Eventuala incidență asupra existenței unei marje largi de apreciere

- 30 Este adevărat că, în anumite ipoteze, existența unei marje largi de apreciere determină inadmisibilitatea acțiunii în anulare. Aceasta este situația atunci când o acțiune este introdusă împotriva deciziei Comisiei de a nu iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în condițiile în care Comisia dispune, în această privință, de o putere de apreciere pe deplin discreționară (Hotărârea din 17 mai 1990, Sonito și alții/Comisia, C-87/89, EU:C:1990:213, punctul 6, și Hotărârea din 20 februarie 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Comisia, C-107/95 P, EU:C:1997:71, punctele 10, 11 și 19). Aceasta este situația și atunci când acțiunea în anulare vizează decizia Parlamentului European cu privire la soluțiile care trebuie date unei petiții care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 227 TFUE, din moment ce Parlamentul dispune în această privință de o largă putere de apreciere, de natură politică (Hotărârea din 9 decembrie 2014, Schönberger/Parlamentul European, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punctul 24).
- 31 Totuși, ipotezele menționate la punctul 30 de mai sus sunt excepționale și foarte specifice.
- 32 Astfel, existența unei largi puteri de apreciere recunoscute unei instituții are drept unică consecință, în principiu, limitarea întinderii și a intensității controlului exercitat de instanța Uniunii (a se vedea punctul 110 de mai jos).
- 33 În special, atunci când se pune în discuție prerogativa de inițiativă a Comisiei, care constă în a propune acte ale Uniunii, marja largă de apreciere atribuită acestei instituții nu este suficientă pentru a împiedica admisibilitatea unei acțiuni în anulare. Astfel, Curtea a statuat că decizia Comisiei de a retrage o propunere de act legislativ constituia un act care poate face obiectul unei acțiuni în anulare și, prin urmare, al unui control jurisdicțional (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 76-78). Situația este aceeași în ceea ce privește decizia prin care Comisia refuză să prezinte o propunere de act juridic în urma unei inițiative cetățenești europene (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2018, One of Us și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctele 88-101, 169 și 170).
- 34 Or, decizia prin care Comisia refuză să prezinte o propunere având ca obiect punerea în aplicare la nivelul Uniunii a unui acord încheiat de partenerii sociali se raportează la exercitarea prerogativei sale de inițiativă (a se vedea de asemenea punctul 73 de mai jos).
- 35 În consecință, chiar dacă s-ar dovedi, în stadiul examinării pe fond a acțiunii, că, în speță, Comisia dispunea de o largă putere de apreciere, această împrejurare nu s-ar opune admisibilității prezentei acțiuni.
- 36 Prin urmare, decizia atacată constituie un act atacabil.

Cu privire la calitatea procesuală activă a reclamanților

- 37 Comisia arată că acțiunea este inadmisibilă în măsura în care este introdusă de domnul Goudriaan, întrucât acesta din urmă nu are calitate procesuală activă.
- 38 Trebuie amintit că, în cazul în care o cerere introductivă este depusă de mai mulți reclamanți, aceasta este admisibilă dacă unul dintre ei are calitate procesuală activă. Într-o asemenea ipoteză, nu se impune examinarea calității procesuale active a celorlalți reclamanți (a se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava și alții/Comisia, T-364/16, EU:T:2018:696, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 39 Or, în speță, Comisia nu contestă calitatea procesuală activă a EPSU. În această privință, este cert că decizia atacată are ca destinatar în special pe DSANE, care este lipsită de personalitate juridică și de orice autonomie, rezultatele dialogului social la care participă trebuind să fie aprobate de organele decizionale ale EPSU și ale CESI. În aceste condiții, aceștia din urmă trebuie considerați destinatari ai deciziei atacate în ceea ce privește organizațiile reprezentative ale lucrătorilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 martie 2010, Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-50/05, EU:T:2010:101, punctul 40, și Hotărârea din 22 mai 2012, Sviluppo Globale/Comisia, T-6/10, nepublicată, EU:T:2012:245, punctul 19). Rezultă că EPSU are calitate procesuală activă în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf prima teză TFUE.
- 40 În aceste condiții și având în vedere jurisprudența menționată la punctul 38 de mai sus, nu este necesar să se examineze cauza de inadmisibilitate întemeiată pe faptul că domnul Goudriaan nu ar avea calitate procesuală activă.

Cu privire la admisibilitatea anexei C.3

- 41 Comisia arată că anexa C.3 la memoriul în replică, care conține consultanța juridică a unui profesor de drept, este inadmisibilă în temeiul principiului *iura novit curia*. Astfel, anexele ar avea o funcție pur probatorie și instrumentală și nu ar putea consta în consultanță juridică cu privire la interpretarea dreptului Uniunii.
- 42 În această privință, trebuie amintit că principiul *iura novit curia* nu poate însemna că anexele la cererea introductivă referitoare la interpretarea dreptului Uniunii sunt, din principiu, inadmisibile (Hotărârea din 12 decembrie 2018, Servier și alții/Comisia, T-691/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:922, punctul 102).
- 43 Astfel, textul unei cereri introductive poate fi susținut și completat, cu privire la aspecte specifice, prin trimiteri la extrase din înscrisurile anexate, cu condiția ca elementele esențiale ale argumentării în drept să figureze în cererea introductivă însăși (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2006, FNCBV și alții/Comisia, T-217/03 și T-245/03, EU:T:2006:391, punctul 79 și jurisprudența citată).
- 44 În speță, reclamanții au dezvoltat în mod suficient, în cererea introductivă și ulterior în memoriul în replică, teza lor referitoare la interpretarea articolului 155 alineatul (2) TFUE. În consecință, consultanța juridică prezentată în anexa C.3 la memoriul în replică nu servește decât la susținerea și la completarea acestei teze. Prin urmare, anexa menționată este admisibilă.

Cu privire la temeinicie

- 45 În susținerea acțiunii formulate, reclamanții invocă două motive întemeiate, primul, pe o eroare de drept în ceea ce privește întinderea competențelor Comisiei, iar al doilea pe caracterul insuficient și vădit eronat al motivelor deciziei atacate.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește întinderea competențelor Comisiei

- 46 Reclamanții susțin în esență că Comisia a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a utilizat o prerogativă de refuz de care aceasta nu dispunea în cadrul articolului 155 alineatul (2) TFUE. Aceștia arată că, cu excepția constatării insuficienței reprezentativității a părților semnatare ale unui acord sau a nelegalității clauzelor acestui acord, Comisia este obligată să admită o cerere comună a părților semnatare prin care se urmărește punerea în aplicare a acordului menționat la nivelul Uniunii și să prezinte în acest scop Consiliului o propunere de decizie. Or, în speță, Comisia ar fi refuzat să admită cererea comună a părților semnatare ale acordului, întemeindu-se pe alte motive legate de caracterul inadecvat al unei astfel de acțiuni.
- 47 Comisia contestă argumentația reclamanților. În special, aceasta arată că este de competența ei să decidă, singură, cu privire la oportunitatea de a face uz de prerogativa sa de inițiativă, inclusiv în cadrul articolului 155 alineatul (2) TFUE.
- 48 Articolul 155 alineatul (2) TFUE trebuie interpretat ținând seama nu numai de termenii acestei dispoziții, ci și de contextul și de obiectivele sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 noiembrie 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punctul 12, și Hotărârea din 10 martie 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punctul 21).

– Interpretarea literală

- 49 Potrivit articolului 155 TFUE, se prevăd următoarele:

„(1) Dialogul între partenerii sociali la nivelul Uniunii poate conduce, în cazul în care aceștia doresc, la raporturi contractuale, inclusiv acorduri.

(2) Acordurile încheiate la nivelul Uniunii sunt puse în aplicare în conformitate cu procedurile și practicile proprii partenerilor sociali și statelor membre sau, în domeniile aflate sub incidența articolului 153 [TFUE], la cererea comună a părților semnatare, printr-o decizie a Consiliului la propunerea Comisiei. Parlamentul [...] este informat.

[...]”

- 50 Astfel, din articolul 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE rezultă că un acord încheiat la nivelul Uniunii de partenerii sociali poate fi pus în aplicare în două moduri distincte, și anume, fie în conformitate cu procedurile și cu practicile specifice partenerilor sociali și statelor membre, fie, în domeniile care intră sub incidența articolului 153 TFUE, la nivelul Uniunii în conformitate cu o procedură specifică ce conduce la adoptarea unui act al Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctul 73).
- 51 În ceea ce privește în special procedura care permite punerea în aplicare a unui acord la nivelul Uniunii, articolul 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE se limitează să arate că această punere în aplicare ia forma unei decizii a Consiliului adoptate la cererea comună a părților semnatare și la propunerea Comisiei și că Parlamentul este informat.
- 52 Trebuie să se constate că articolul 155 alineatul (2) TFUE nu precizează în mod expres dacă, atunci când este sesizată cu o cerere comună a părților semnatare prin care se urmărește punerea în aplicare a unui acord la nivelul Uniunii, Comisia este obligată să prezinte Consiliului o propunere de decizie în acest sens sau dacă, dimpotrivă, ea poate refuza să prezinte Consiliului o astfel de propunere.

- 53 Totuși, reclamanții susțin că termenii „shall be implemented” [„va fi pus în aplicare”] și „intervient” [„intervine”] utilizați în versiunile engleză și, respectiv, franceză ale articolului 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE creează o obligație de a acționa pentru Comisie. De asemenea, ei fac referire la geneza acestei dispoziții și arată că, în cadrul negocierii Tratatului de la Maastricht, a fost înlocuită o formulare inițială care lăsa o marjă de apreciere Comisiei, în fiecare dintre cele două versiuni lingvistice, cu o formulare imperativă care exclude orice marjă de apreciere.
- 54 În această privință, trebuie amintite originile actualului articol 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE, a cărui conținut a fost stabilit în cadrul negocierii Tratatului de la Maastricht.
- 55 Într-o primă etapă, președinția luxemburgheză a prezentat, la 18 iunie 1991, un proiect de tratat privind Uniunea (CONF-UP-UEM 2008/91) care a creat un nou articol, articolul 118 B alineatul (2) din Tratatul CE. Versiunea franceză originală a acestei dispoziții era redactată în următorii termeni: „[S]i les partenaires sociaux le souhaitent, la Commission peut présenter des propositions pour la transposition au niveau communautaire des accords [conclus par les partenaires sociaux]” [„[D]acă partenerii sociali doresc acest lucru, Comisia poate prezenta propuneri pentru transpunerea la nivel comunitar a acordurilor [încheiate de partenerii sociali]”].
- 56 Într-o a doua etapă, în cadrul unui grup ad-hoc de dialog social, Uniunea Confederațiilor Industriale și Patronale din Europa (UNICE), Confederația Europeană a Sindicatelor (CES) și Centrul European al Întreprinderilor Publice (CEEP) au negociat și au semnat, la 31 octombrie 1991, un acord privind propuneri de redactare a anumitor articole din tratatul în curs de negociere (denumit în continuare „Acordul din 31 octombrie 1991”). Acest acord modifica redactarea articolului 118 B alineatul (2) din Tratatul CE propusă de președinția luxemburgheză, prevăzând, pentru prima dată, două proceduri distincte și alternative de punere în aplicare a acordurilor încheiate de partenerii sociali. Pentru a evoca punerea în aplicare a acestor acorduri în conformitate cu oricare dintre cele două proceduri menționate la punctul 50 de mai sus, versiunile engleză și franceză ale Acordului din 31 octombrie 1991 utilizau termenii „[the] agreement may be realized” [„[a]cordul poate fi realizat”] și, respectiv, „la mise en œuvre des accords [...] interviendra” [„punerea în aplicare a acordurilor [...] se va realiza”].
- 57 Într-o a treia etapă, propunerea care figurează în Acordul din 31 octombrie 1991 a fost reluată în esență la articolul 4 din Acordul privind politica socială încheiat între statele membre ale Comunității Europene, cu excepția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (JO 1992, C 191, p. 91, denumit în continuare „Acordul privind politica socială”), anexat la Protocolul (nr. 14) privind politica socială, el însuși anexat la Tratatul CE. Articolul 4 alineatul (2) primul paragraf din Acordul privind politica socială prevedea că punerea în aplicare a acordurilor încheiate de partenerii sociali ar avea loc în conformitate cu oricare dintre cele două proceduri menționate la punctul 50 de mai sus. În special, versiunile engleză și franceză ale acestei dispoziții conțineau termenii „[the a]greements [...] shall be implemented” [„[a]cordurile [...] vor fi puse în aplicare”] și, respectiv, „la mise en œuvre des accords [...] intervient” [„punerea în aplicare a acordurilor [...] se realizează”]. Acești termeni au fost ulterior preluați în cadrul articolului 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE.
- 58 Prin urmare, rezultă că, în redactarea avută în vedere la începutul negocierii Tratatului de la Maastricht, depunerea de către Comisie a unei propuneri prin care se urmărea punerea în aplicare a unui acord la nivelul Uniunii avea în mod clar un caracter facultativ ca urmare a utilizării verbelor modale „may” în versiunea engleză și „pouvoir” în versiunea franceză. În schimb, în redactarea reținută în final în urma acestei negocieri, verbele menționate au dispărut în favoarea unei formulări care are, în anumite versiuni lingvistice, un caracter imperativ ca urmare a utilizării prezentului indicativ, în special în versiunea franceză („intervient”), sau a timpului viitor al modului indicativ, în special în versiunea engleză („shall be implemented”).
- 59 Or, astfel cum arată Comisia în mod întemeiat, formularea imperativă evocată la punctul 58 de mai sus a apărut la momentul redactării Acordului privind politica socială, și anume, în momentul în care, în conformitate cu propunerea formulată de partenerii sociali în Acordul din 31 octombrie 1991, cele

două proceduri de punere în aplicare a acordurilor încheiate de partenerii sociali, menționate la punctul 50 de mai sus, au fost regrupate în cadrul aceleiași teze. Cu această ocazie, verbul tezei a încetat să se raporteze la prezentarea de către Comisie a unor propuneri de punere în aplicare a acestor acorduri la nivelul Uniunii și, prin urmare, a vizat punerea în aplicare a acordurilor respective în conformitate cu oricare dintre cele două proceduri amintite la punctul 50 de mai sus. În aceste condiții, formularea imperativă menționată mai sus poate avea funcția de a exprima caracterul exclusiv al celor două proceduri în discuție.

- 60 În aceste condiții, termenii articolului 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE nu permit, prin ei înșiși, să se concluzioneze că Comisia ar fi obligată să prezinte Consiliului o propunere de decizie atunci când este sesizată cu o cerere comună a părților semnatare în acest sens.
- 61 Pe de altă parte, trebuie arătat că interpretarea literală preconizată de reclamanți presupune că formularea imperativă menționată la punctul 58 de mai sus se raportează la punerea în aplicare a acordurilor încheiate de partenerii sociali. Or, dacă s-ar reține această interpretare, ea ar avea o dublă consecință.
- 62 În primul rând, interpretarea preconizată de reclamanți ar presupune că, atunci când partenerii sociali prezintă o cerere comună prin care se urmărește punerea în aplicare a unui acord la nivelul Uniunii, atât Comisia, cât și Consiliul ar fi obligați, în orice împrejurare, să admită această cerere, cea dintâi prin prezentarea către Consiliu a unei propuneri de decizie având ca obiect punerea în aplicare a acordului menționat, iar al doilea prin adoptarea propunerii respective. Or, o astfel de interpretare ar contrazice poziția împărtășită în mod întemeiat de părți, potrivit căreia, pe de o parte, Comisia poate, cel puțin în anumite ipoteze, să refuze să prezinte Consiliului o propunere de decizie având ca obiect punerea în aplicare a unui acord (a se vedea punctul 75 de mai jos) și, pe de altă parte, Consiliul nu este niciodată obligat să adopte o astfel de propunere a Comisiei (a se vedea punctul 76 de mai jos).
- 63 În al doilea rând, interpretarea susținută de reclamanți ar presupune că, atunci când partenerii sociali nu prezintă o cerere comună prin care se urmărește punerea în aplicare a unui acord la nivelul Uniunii, partenerii sociali și statele membre ar fi obligați să pună în aplicare la nivelul lor acest acord, în conformitate cu procedurile și cu practicile proprii. Or, o asemenea consecință, care de altfel nu este evocată de reclamanți, ar fi contrară intenției celor 11 state membre semnatare ale Acordului privind politica socială. Astfel, din Declarația nr. 2 anexată la acest acord rezultă că, prin încheierea acordului menționat, statele membre vizate nu au intenționat să se oblige să aplice în mod direct acordurile încheiate între parteneri sociali la nivelul Uniunii sau să elaboreze norme pentru transpunerea acordurilor respective.

– *Interpretarea contextuală*

- 64 În primul rând, trebuie amintit, în general, rolul Comisiei în elaborarea actelor Uniunii.
- 65 Potrivit articolului 17 alineatul (1) TUE, Comisia „promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop”, „asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora” și „supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene”. În temeiul articolului 17 alineatul (2) TUE, „[a]ctele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel”, în timp ce „celelalte acte se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru”. Pe de altă parte, articolul 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE prevede că Comisia „își exercită responsabilitățile în deplină independență” și că membrii acesteia „nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea niciunui guvern, instituție, organ, oficiu sau agenție”.

- 66 Prerogativa de inițiativă legislativă recunoscută Comisiei la articolul 17 alineatul (2) TUE, în ceea ce privește actele legislative, sau de o dispoziție specifică a tratatelor, în ceea ce privește actele fără caracter legislativ, implică faptul că revine Comisiei sarcina de a decide dacă prezintă sau nu prezintă o propunere de act, cu excepția cazului în care ar avea obligația, potrivit dreptului Uniunii, să prezinte o astfel de propunere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 70, și Hotărârea din 23 aprilie 2018, One of Us și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctul 109).
- 67 Prerogativa de inițiativă încredințată de tratate Comisiei este explicată prin funcția acestei instituții, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, care este în special promovarea interesului general al Uniunii și asigurarea respectării dreptului Uniunii, precum și prin independența de care beneficiază, în temeiul articolului 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE, în exercitarea responsabilităților sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2018, One of Us și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctul 110).
- 68 În al doilea rând, trebuie precizate anumite caracteristici ale procedurii prevăzute la articolul 155 alineatul (2) TFUE.
- 69 În această privință, trebuie să se constate că articolul 155 alineatul (2) TFUE nu cuprinde nicio trimitere expresă la procedura legislativă ordinară sau la procedura legislativă specială. Rezultă că procedura de punere în aplicare, la nivelul Uniunii, a acordurilor încheiate de partenerii sociali nu constituie o procedură legislativă în sensul articolului 289 alineatele (1) și (2) TFUE și că măsurile adoptate la capătul acestei proceduri nu constituie acte legislative în sensul articolului 289 alineatul (3) TFUE (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 60-62 și 65-67).
- 70 De asemenea, trebuie amintit că procedura de încheiere și de punere în aplicare, la nivelul Uniunii, a acordurilor vizate la articolul 155 TFUE cuprinde mai multe etape în cursul cărora partenerilor sociali și instituțiilor, în special Comisiei și Consiliului, li se atribuie, fiecăruia, roluri distincte și specifice.
- 71 Mai întâi, în etapa de consultare inițiată de Comisie și reglementată la articolul 154 alineatele (2) și (3) TFUE, partenerii sociali pot informa Comisia cu privire la voința lor de a iniția procedura prevăzută la articolul 155 TFUE.
- 72 În continuare, în etapa de negociere propriu-zisă, partenerii sociali pot, astfel cum prevede articolul 155 alineatul (1) TFUE, să stabilească raporturi contractuale, inclusiv prin încheierea unui acord.
- 73 În sfârșit, se deschide etapa de punere în aplicare a acordului în conformitate cu oricare dintre cele două proceduri prevăzute la articolul 155 alineatul (2) TFUE (a se vedea punctul 50 de mai sus). În ceea ce privește procedura care permite punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii, această dispoziție prevede în mod expres că decizia Consiliului se adoptă „la propunerea Comisiei”. Astfel, dispoziția respectivă concretizează, în cadrul procedurii fără caracter legislativ pe care o instituie, prerogativa de inițiativă a Comisiei menționată la articolul 17 alineatul (2) TUE.
- 74 În fapt, trebuie să se constate că, deși inițiativa etapei de negociere, precum și încheierea unui acord sunt exclusiv de competența partenerilor sociali în cauză, este la fel de adevărat că, în etapa de punere în aplicare a acordului, Consiliul acționează la propunerea Comisiei. Din acest motiv, atunci când partenerii sociali au încheiat un acord și solicită în comun punerea sa în aplicare la nivelul Uniunii, aceștia trebuie să adreseze cererea comună Comisiei. În ipoteza menționată, aceasta din urmă dispune din nou de un drept de a interveni și recuperează controlul asupra procedurii. În acest caz, îi revine sarcina de a examina dacă este necesar să prezinte Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a acordului la nivelul Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctele 75, 76, 79 și 84).

- 75 Tribunalul a statuat deja că intervenția Comisiei trebuia să fie conformă principiilor care guvernează acțiunea sa în domeniul politicii sociale. Astfel cum au indicat în mod întemeiat atât reclamantul, cât și Comisia, revine în special acesteia din urmă sarcina de a asigura reprezentativitatea părților semnatare ale acordului (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctele 85 și 88). De asemenea, părțile convin în mod întemeiat cu privire la faptul că Comisia poate și trebuie să asigure legalitatea clauzelor unui acord încheiat de partenerii sociali înainte de a propune punerea sa în aplicare prin decizie a Consiliului.
- 76 În ceea ce îl privește, Consiliul este ținut să verifice dacă Comisia și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în aplicarea tratatelor și în special a titlului X din partea a treia din Tratatul FUE referitor la politica socială, în caz contrar riscând să confirme o neregularitate care poate să afecteze legalitatea actului pe care l-ar fi adoptat în cele din urmă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctul 87). În plus, atât reclamantul, cât și Comisia recunosc faptul că Consiliul dispune de o marjă de apreciere pentru a decide dacă este necesar să adopte o decizie având ca obiect punerea în aplicare a unui acord și că acesta poate să nu fie în măsură să adopte o astfel de decizie în lipsa unui acord, după caz, cu majoritate calificată sau cu unanimitate în cadrul său.
- 77 Totuși, reclamantul susține că, în afara celor două ipoteze vizate la punctul 75 de mai sus, Comisia este obligată să prezinte Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a unui acord încheiat de partenerii sociali.
- 78 Or, în primul rând, o asemenea interpretare ar repune în discuție principiul, exprimat la articolul 17 alineatul (3) al treilea paragraf TUE, potrivit căruia Comisia își exercită competențele în mod independent și fără a accepta vreo instrucțiune din partea cuiva.
- 79 În al doilea rând, o asemenea interpretare ar împiedica Comisia să își îndeplinească în întregime rolul care constă, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, în promovarea interesului general al Uniunii și în luarea, dacă este cazul, inițiativelor corespunzătoare în acest scop. Astfel, rolul atribuit Comisiei prin articolul 17 alineatul (1) TUE presupune că, înainte de a face uz de prerogativa sa de inițiativă, ea apreciază, având în vedere interesul general al Uniunii, caracterul adecvat al inițiativei avute în vedere. Prin urmare, atunci când este sesizată cu o cerere de punere în aplicare, la nivelul Uniunii, a unui acord încheiat de partenerii sociali, Comisia trebuie nu numai să verifice stricta legalitate a clauzelor acestui acord, ci și să aprecieze oportunitatea, inclusiv din perspectiva unor considerații de ordin politic, economic și social, a eventualei puneri în aplicare, la nivelul Uniunii, a acordului respectiv.
- 80 Este necesar să se adauge că, astfel cum arată Comisia, funcția de promovare a interesului general al Uniunii care îi incumbă acestei instituții nu poate fi îndeplinită, în mod implicit, numai de partenerii sociali semnatori ai unui acord. Astfel, partenerii sociali menționați, chiar atunci când sunt suficient de reprezentativi și acționează în comun, nu reprezintă decât o parte din multiplele interese care trebuie luate în considerare la elaborarea politicii sociale a Uniunii.
- 81 În al treilea rând, interpretarea propusă de reclamant ar modifica echilibrul instituțional în detrimentul Comisiei și în favoarea partenerilor sociali, chiar dacă aceștia nu se numără printre instituțiile enumerate limitativ la articolul 13 alineatul (1) TUE.
- 82 În plus, în cazul în care interpretarea susținută de reclamant ar fi reținută, partenerii sociali ar dispune de o putere de constrângere împotriva Comisiei de care nici Parlamentul, nici Consiliul nu dispun. Astfel, trebuie amintit că articolele 225 și 241 TFUE permit Parlamentului European și, respectiv, Consiliului să ceară Comisiei să le prezinte orice propunere corespunzătoare, prevăzând totodată că Comisia poate să nu prezinte o propunere, cu condiția să comunice motivele refuzului său.

– Interpretarea teleologică

- 83 Potrivit articolului 151 primul paragraf TFUE, dialogul social constituie unul dintre obiectivele Uniunii. Articolul 152 primul paragraf TFUE precizează că Uniunea „recunoaște și promovează rolul partenerilor sociali la nivelul său, ținând seama de diversitatea sistemelor naționale”, și că ea „facilitează dialogul dintre aceștia, respectându-le autonomia”. Articolul 154 alineatul (1) TFUE prevede că Comisia „are misiunea de a promova consultarea partenerilor sociali la nivelul Uniunii” și că „adoptă orice măsură utilă pentru a facilita dialogul acestora, asigurând o susținere echilibrată a părților”.
- 84 Din dispozițiile amintite la punctul 83 de mai sus rezultă că titlul X din partea a treia a Tratatului FUE are drept scop, printre altele, promovarea rolului partenerilor sociali și facilitarea dialogului dintre aceștia, cu respectarea autonomiei lor.
- 85 Acesta este motivul pentru care nu numai că este prevăzut, la articolul 154 alineatele (2) și (3) TFUE, că Comisia consultă partenerii sociali, ci și precizat, la articolul 155 TFUE, că aceștia din urmă pot să negocieze și să încheie acorduri care pot fi aplicate ulterior în conformitate cu oricare dintre cele două proceduri menționate la punctul 50 de mai sus.
- 86 Autonomia partenerilor sociali recunoscută la articolul 152 primul paragraf TFUE implică faptul că, în cursul etapei de negociere și de încheiere a unui acord, care este de competență exclusivă a partenerilor sociali (a se vedea punctul 74 de mai sus), aceștia din urmă pot dialoga și acționa în mod liber, fără a primi ordine sau instrucțiuni din partea nimănui și în special din partea statelor membre sau a instituțiilor. În consecință, instituțiile și mai ales Comisia trebuie să se abțină de la orice comportament care urmărește să influențeze în mod direct desfășurarea negocierilor și să impună partenerilor sociali principiul sau conținutul unui acord.
- 87 În schimb, odată ce partenerii sociali au negociat în mod liber și au încheiat un acord, iar părțile semnatare au solicitat în comun punerea în aplicare a acestui acord la nivelul Uniunii, Comisia dispune din nou de un drept de a interveni și recuperează controlul supra procedurii (a se vedea punctul 74 de mai sus).
- 88 În mod cert, reclamantii arată că, dacă, din motive de oportunitate, Comisia ar fi autorizată să refuze prezentarea unei propuneri de decizie de punere în aplicare a unui acord încheiat de partenerii sociali, aceștia din urmă ar fi determinați, în practică, să negocieze în amonte cu Comisia conținutul acestui acord pentru a permite punerea sa în aplicare ulterioară, ceea ce ar reduce întinderea autonomiei lor.
- 89 Totuși, este necesar să se arate că articolul 155 TFUE se limitează să asocieze partenerii sociali la procesul de adoptare a anumitor acte fără caracter legislativ, fără să le confere vreo putere de decizie. Astfel, partenerii sociali sunt autorizați numai să încheie un acord și apoi să solicite Comisiei să prezinte Consiliului o propunere având ca obiect punerea în aplicare a acestui acord la nivelul Uniunii. În schimb, partenerilor sociali nu li se recunoaște nici prerogativa de a adopta ei înșiși acte care produc efecte juridice obligatorii față de terți, nici prerogativa de a prezenta direct Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a unui acord.
- 90 În consecință, obiectivul de promovare a rolului partenerilor sociali și al dialogului dintre aceștia din urmă, cu respectarea autonomiei lor, nu implică faptul că instituțiile, și anume Comisia, apoi Consiliul, sunt obligate să dea curs unei cereri comune prezentate de părțile semnatare ale unui acord și prin care se urmărește punerea în aplicare a acestui acord la nivelul Uniunii.

– *Alte argumente ale reclamantilor*

- 91 Reclamanții invocă, de asemenea, multe alte norme, principii și obiective ale Uniunii în susținerea interpretării articolului 155 alineatul (2) TFUE.
- 92 În primul rând, reclamanții invocă principiul, exprimat la articolul 13 alineatul (2) TUE, potrivit căruia fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate.
- 93 În această privință, trebuie să se răspundă că, prin efectuarea unei aprecieri a oportunității de a pune în aplicare, la nivelul Uniunii, un acord încheiat de partenerii sociali, Comisia se limitează să exercite prerogativele care îi sunt conferite prin articolul 155 alineatul (2) primul paragraf TFUE coroborat cu articolul 17 alineatele (1)-(3) TUE (a se vedea punctele 66, 67 și 79 de mai sus).
- 94 În al doilea rând, reclamanții invocă principiul democrației, recunoscut la articolul 10 alineatele (1) și (2) TUE.
- 95 În această privință, trebuie amintit că principiul democrației se reflectă, cu titlu principal, în participarea Parlamentului la procesul decizional (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctul 88 și jurisprudența citată). Cu toate acestea, Parlamentul nu poate obliga Comisia să facă uz de prerogativa sa de inițiativă (a se vedea punctul 82 de mai sus). Numai cu titlu subsidiar, în absența intervenției Parlamentului, respectarea principiului democrației poate fi asigurată în mod alternativ, prin intermediul partenerilor sociali, cu condiția ca aceștia să fie suficient de reprezentativi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iunie 1998, UEAPME/Consiliul, T-135/96, EU:T:1998:128, punctul 89).
- 96 Or, este necesar să se arate că, obligând Comisia, în anumite cazuri, să propună punerea în aplicare a unui acord printr-o decizie a Consiliului adoptată în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE, interpretarea preconizată de reclamanți ar interzice în practică Comisiei să prezinte, în temeiul articolului 153 alineatul (2) TFUE, o propunere având același obiect și, dacă este cazul, același conținut. Prin urmare, această interpretare ar face să prevaleze, în mod sistematic, o procedură fără caracter legislativ, în cadrul căreia Parlamentul este doar informat, asupra unei proceduri legislative, în cadrul căreia Parlamentul dispune, în principiu, de o competență de codecizie.
- 97 În al treilea rând, reclamanții se întemeiază pe un principiu de „subsidiaritate orizontală”, care ar presupune că partenerii sociali sunt cei mai în măsură să aprecieze dacă un acord trebuie să fie pus în aplicare la nivelul partenerilor sociali naționali și al statelor membre sau la nivelul Uniunii.
- 98 În această privință, trebuie arătat că, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (3) TUE, principiul subsidiarității reglementează exercitarea de către Uniune a competențelor pe care le împărtășește cu statele membre. Prin urmare, principiul menționat este înțeles din perspectiva unei dimensiuni „verticale”, în sensul că reglementează raporturile dintre Uniune, pe de o parte, și statele membre, pe de altă parte. În schimb, contrar celor sugerate de reclamanți, acest principiu nu are, în dreptul Uniunii, o dimensiune „orizontală”, întrucât nu are vocația să reglementeze raporturile dintre Uniune, pe de o parte, și partenerii sociali la nivelul Uniunii, pe de altă parte. De altfel, principiul subsidiarității nu poate fi invocat în scopul modificării echilibrului instituțional.
- 99 În al patrulea rând, reclamanții invocă dreptul de a negocia și de a încheia convenții colective, consacrat la articolul 28 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, libertatea de asociere, recunoscută, în special în domeniul sindical, la articolul 12 din Carta drepturilor fundamentale, precum și obiectivele urmărite de Uniune și care figurează la articolul 3 alineatul (3) TUE și la articolul 9 TFUE, precum o „economie socială de piață [tinzând] spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social” și o „protecție socială corespunzătoare”.

- 100 În această privință, este necesar să se observe că niciuna dintre dispozițiile menționate la punctul 99 de mai sus nu implică faptul că partenerii sociali semnatori ai unui acord pot obliga instituțiile să pună în aplicare un astfel de acord la nivelul Uniunii.
- 101 În al cincilea rând, reclamanții menționează pozițiile pe care Comisia le-ar fi adoptat în mai multe comunicări, în special în comunicările COM(93) 600 final din 14 decembrie 1993 privind aplicarea acordului referitor la politica socială, COM(1998) 322 final din 20 mai 1998 privind adaptarea și promovarea dialogului social la nivel comunitar și COM(2002) 341 final din 26 iunie 2002, „Dialogul social european, o forță pentru modernizare și schimbare”.
- 102 În această privință, este necesar să se constate că comunicările menționate la punctul 101 de mai sus sunt lipsite de orice forță juridică obligatorie. În consecință, comunicările menționate nu pot fi invocate în mod util pentru a se opune interpretării unei dispoziții a tratatelor care rezultă din formularea, din contextul și din obiectivele acestei dispoziții.
- 103 Din ansamblul acestor considerații rezultă că, atunci când partenerii sociali au negociat și au încheiat un acord în temeiul articolului 155 alineatul (1) TFUE, iar părțile semnatare prezintă o cerere comună prin care se urmărește punerea în aplicare a acestui acord la nivelul Uniunii printr-o decizie a Consiliului adoptată în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE, Comisia nu este obligată să admită această cerere și îi revine sarcina de a aprecia dacă este necesar să prezinte Consiliului o propunere în acest sens.
- 104 În consecință, întrucât a refuzat să prezinte Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a acordului, Comisia nu a săvârșit o eroare de drept în ceea ce privește întinderea competențelor sale.
- 105 Prin urmare, primul motiv trebuie înlăturat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe caracterul insuficient și vădit eronat al motivelor deciziei atacate

- 106 Reclamanții susțin că motivele pentru care Comisia a refuzat să prezinte Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a acordului la nivelul Uniunii sunt insuficiente și vădit eronate. Astfel, cele trei motive care figurează în decizia atacată nu ar permite justificarea unui asemenea refuz.
- 107 Comisia contestă argumentația reclamanților.
- 108 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, atunci când este sesizată cu o cerere de punere în aplicare, la nivelul Uniunii, a unui acord încheiat de partenerii sociali, Comisia trebuie să ia în considerare interesul general al Uniunii și să aprecieze caracterul adecvat al unei astfel de puneri în aplicare, inclusiv din perspectiva considerațiilor de ordin politic, economic și social (a se vedea punctul 79 de mai sus).
- 109 În consecință, atunci când apreciază dacă este cazul să prezinte Consiliului o propunere de decizie având ca obiect punerea în aplicare, la nivelul Uniunii, a unui acord încheiat de partenerii sociali, Comisia dispune de o marjă largă de apreciere (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 23 aprilie 2018, *One of Us* și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctul 169).
- 110 Or, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, atunci când o instituție dispune de o largă putere de apreciere, controlul jurisdicțional se limitează, în principiu, la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, precum și la controlul acurateții situației de fapt reținute și al absenței unei erori de drept, a unei erori vădite în aprecierea faptelor sau a unui abuz de putere (a se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, *Chronopost* și *La Poste/UFEX* și alții, C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctul 143 și jurisprudența citată).

- 111 Această limitare a intensității controlului instanței Uniunii se impune în special în cazul în care instituțiile Uniunii sunt obligate să arbitreze între interese divergente și să aleagă astfel opțiuni în cadrul alegerilor politice care intră sub incidența propriilor lor responsabilități (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, C-280/93, EU:C:1994:367, punctul 91, și Hotărârea din 14 iulie 2005, Rica Foods/Comisia, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 112 În aceste condiții, decizia atacată trebuie să facă obiectul unui control restrâns din partea Tribunalului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2018, One of Us și alții/Comisia, T-561/14, atacată cu recurs, EU:T:2018:210, punctul 170).
- 113 Este necesar să se analizeze separat, pe de o parte, problema respectării obligației de motivare prevăzute la articolul 296 TFUE, care constituie o normă fundamentală de procedură, și, pe de altă parte, problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului litigios (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 67, și Hotărârea din 18 iunie 2015, Ipatau/Consiliul, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punctul 37).

– *Cu privire la respectarea obligației de motivare*

- 114 În înscrisurile lor, reclamanții evocă o „motivare insuficientă”.
- 115 Presupunând că reclamanții înțeleg astfel să invoce un motiv întemeiat pe încălcarea obligației de motivare prevăzute la articolul 296 TFUE, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă prin această dispoziție trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate, precum și de interesul de a primi explicații propriu destinatarului actului sau altor persoane vizate în mod direct și individual de acesta. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse prin articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 63, și Hotărârea din 1 iulie 2008, Chronopost și La Poste/UFEX și alții, C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctul 88).
- 116 În speță, decizia atacată este fondată pe cele trei motive enumerate la punctul 6 de mai sus. În esență, aceste motive sunt întemeiate, în primul rând, pe caracterul specific al administrațiilor guvernelor centrale și în special pe împrejurarea că acestea exercită prerogative de putere publică, în al doilea rând, pe existența, în legislațiile naționale a numeroase state membre, a unor dispoziții referitoare la informarea și la consultarea funcționarilor și a angajaților acestor administrații și, în al treilea rând, pe existența unor diferențe semnificative între statele membre cu privire la definirea și la limitele respectivelor administrații, astfel încât o eventuală decizie a Consiliului de punere în aplicare a acordului ar avea un domeniu de aplicare mai mult sau mai puțin extins în funcție de statele membre.
- 117 *Primo*, trebuie amintit că Comisia a consultat partenerii sociali cu privire la oportunitatea unei acțiuni a Uniunii referitoare la informarea și la consultarea funcționarilor și a angajaților administrației publice și că, tocmai în urma acestei consultări, partenerii sociali au negociat și au semnat acordul (a se vedea punctele 1-3 de mai sus). *Secundo*, Comisiei i-a luat mai mult de doi ani pentru a răspunde cererii prezentate de partenerii sociali în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE (a se vedea punctele 4

și 5 de mai sus). În aceste condiții și având în vedere atitudinea Comisiei, destinatarii deciziei atacate se puteau aștepta ca instituția menționată să adopte o motivare mai dezvoltată decât cea, relativ succintă, care este rezumată la punctele 6 și 116 de mai sus.

118 Totuși, chiar dacă acest mod de a proceda al Comisiei poate să surprindă, este la fel de adevărat că destinatarii deciziei atacate, și anume DSANE și EAPE, au fost puși în situația de a cunoaște cele trei justificări ale deciziei respective și că Tribunalul este în măsură să își exercite controlul. De altfel, reclamanții nu susțin că au fost împiedicați să conteste temeinicia motivelor deciziei atacate ca urmare a conciziei sau a neclarității motivelor menționate.

119 În aceste condiții, se poate considera că decizia atacată îndeplinește obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE.

– *Cu privire la temeinicia motivării*

120 În înscrisurile lor, reclamanții contestă temeinicia celor trei motive ale deciziei atacate, menționate la punctele 6 și 116 de mai sus.

121 În primul rând, reclamanții susțin că cele trei motive ale deciziei atacate nu se numără printre cele pentru care Comisia poate refuza să admită o cerere comună a părților semnatare ale unui acord prin care se urmărește punerea în aplicare a acestui acord la nivelul Uniunii, și anume, pe de o parte, lipsa de reprezentativitate a părților respective și, pe de altă parte, nelegalitatea clauzelor acordului menționat.

122 În această privință, este suficient să se arate că din răspunsul dat la primul motiv rezultă că, în cadrul procedurii fără caracter legislativ prevăzute la articolul 155 alineatul (2) TFUE, Comisia poate refuza să facă uz de prerogativa sa de inițiativă, întemeindu-se pe alte motive decât cele legate de lipsa de reprezentativitate a părților semnatare ale unui acord sau de nelegalitatea clauzelor acestui acord.

123 În al doilea rând, reclamanții consideră că cele trei motive ale deciziei atacate sunt eronate, lipsite de relevanță și insuficiente pentru a justifica această decizie.

124 În ceea ce privește primul motiv al deciziei atacate, reclamanții susțin că Uniunea are competența de a proteja drepturile sociale ale funcționarilor și ale angajaților administrațiilor guvernelor centrale. Mai mult, punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii nu ar repune în discuție competența statelor membre de a stabili structura, organizarea și funcționarea acestor administrații. În plus, ar fi din ce în ce mai puțin justificată excluderea de la beneficiul dreptului social al Uniunii a tuturor funcționarilor și angajaților respectivelor administrații, în special atunci când funcțiile acestora din urmă nu sunt legate de securitatea națională sau de exercitarea prerogativelor de putere publică.

125 În ceea ce privește al doilea motiv al deciziei atacate, reclamanții explică faptul că punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii ar păstra o utilitate, întrucât ar garanta funcționarilor și angajaților administrațiilor guvernelor centrale un nivel minim de informare și de consultare în toate statele membre și în special în cele în care acest nivel minim nu este încă atins.

126 În ceea ce privește al treilea motiv al deciziei atacate, reclamanții consideră că punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii ar avea drept consecință reducerea diferențelor de nivel de protecție existente în prezent între lucrători. Astfel, o asemenea punere în aplicare ar apropia situația funcționarilor și a angajaților administrațiilor guvernelor centrale de cea a lucrătorilor care intră în domeniul de aplicare al directivelor Uniunii ce reglementează dreptul la informare și la consultare.

127 Pe de altă parte, reclamanții sunt surprinși de faptul că Comisia s-a bazat pe motive pe care le respinsese în mod necesar deja atunci când a lansat, în anul 2015, o consultare a partenerilor sociali.

- 128 Trebuie să se examineze criticile reclamanților rezumate la punctele 123-127 de mai sus.
- 129 În această privință, *primo*, reclamanții nu demonstrează că elementele luate în considerare în cadrul celor trei motive ale deciziei atacate ar fi inexacte din punct de vedere material sau lipsite de orice relevanță pentru a aprecia caracterul adecvat al punerii în aplicare a acordului la nivelul Uniunii.
- 130 Astfel, în ceea ce privește primul motiv al deciziei atacate, Comisia nu a repus în discuție existența unei competențe a Uniunii de a adopta acte referitoare la drepturile sociale ale funcționarilor și ale angajaților administrațiilor guvernelor centrale. În schimb, Comisia a adus în discuție specificitățile administrațiilor menționate. Or, reclamanții nu contestă în mod serios aceste specificități și în special faptul că anumiți funcționari și anumiți angajați ai administrațiilor respective exercită prerogative de putere publică. Pe de altă parte, contrar celor susținute de reclamanți, punerea în aplicare a acordului ar putea avea o incidență asupra funcționării administrațiilor guvernelor centrale prin modificarea relațiilor pe care acestea din urmă le au cu funcționarii și cu angajații lor.
- 131 În ceea ce privește al doilea motiv al deciziei atacate, era preferabil ca Comisia să țină seama de nivelul de protecție asigurat deja în anumite state membre, iar aceasta chiar în prezența unor eventuale lacune în alte state membre. Or, în ședință, reclamanții nu au repus în discuție afirmația Comisiei potrivit căreia 22 de state membre dispuneau deja, în anul 2014, de norme referitoare la informarea și la consultarea funcționarilor și a angajaților administrațiilor guvernelor centrale.
- 132 În ceea ce privește al treilea motiv al deciziei atacate, argumentația reclamanților potrivit căreia punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii ar apropia situația funcționarilor și a angajaților administrațiilor guvernelor centrale de cea a lucrătorilor din sectorul privat nu repune în discuție împrejurarea că, în același timp, această punere în aplicare ar afecta în mod foarte diferit statele membre în funcție de gradul lor de centralizare sau de descentralizare. Or, nimic nu interzicea Comisiei să ia în considerare această din urmă împrejurare drept consecință nedorită a punerii în aplicare a acordului la nivelul Uniunii.
- 133 *Secundo*, trebuie amintită marja largă de apreciere de care dispunea Comisia (a se vedea punctul 109 de mai sus), inclusiv pentru a stabili, pe de o parte, dacă era necesar să se acopere o eventuală lacună în domeniul de aplicare al directivelor Uniunii care reglementează dreptul la informare și la consultare al lucrătorilor și, pe de altă parte, dacă punerea în aplicare a acordului constituia un mijloc adecvat pentru a remedia această lacună. Or, pentru a contesta aprecierea Comisiei, reclamanții se limitează să invoce existența unei competențe a Uniunii și utilitatea pe care ar putea să o prezinte în speță exercitarea competenței respective. În aceste condiții și având în vedere ansamblul elementelor luate în considerare de Comisie în cadrul celor trei motive ale deciziei atacate, nu rezultă că, refuzând să prezinte Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare a acordului, Comisia ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere.
- 134 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție de împrejurarea că, în anul 2015, Comisia a inițiat o consultare privind în special situația funcționarilor și a angajaților administrațiilor publice din statele membre în raport cu domeniul de aplicare al directivelor privind informarea și consultarea lucrătorilor. Astfel, cu această ocazie, Comisia s-a limitat să lanseze o dezbatere, fără a aduce atingere formei și conținutului eventualelor acțiuni care trebuiau întreprinse.
- 135 În al treilea rând, reclamanții arată că, în speță, nimic nu justifică înlăturarea de către Comisie a punerii în aplicare a acordului în temeiul principiilor subsidiarității și proporționalității. Aceștia îi reproșează Comisiei în special că nu a efectuat vreo analiză de impact în raport cu principiile menționate.

- 136 În această privință, este necesar să se arate că din modul de redactare a deciziei atacate nu reiese că Comisia ar fi fondat decizia atacată pe un motiv întemeiat pe faptul că principiile subsidiarității și proporționalității, astfel cum figurează la articolul 5 alineatele (3) și (4) TUE, împiedicau din punct de vedere juridic punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii printr-o decizie a Consiliului adoptată în temeiul articolului 155 alineatul (2) TFUE.
- 137 Totuși, din motivarea deciziei atacate reiese că Comisia a considerat că punerea în aplicare a acordului la nivelul Uniunii nu era nici necesară, nici adecvată, în măsura în care, printre altele, statele membre erau competente în ceea ce privește funcționarea administrațiilor guvernelor centrale, iar unele dintre acestea instituiseră deja dispoziții care să asigure un anumit grad de informare și de consultare a funcționarilor și a angajaților respectivelor administrații. În plus, în cadrul unei reuniuni cu partenerii sociali care a avut loc la 17 ianuarie 2018, Comisia a precizat sensul deciziei atacate, arătând că aceasta era „puternică în materie de subsidiaritate” și că aprecia că era preferabil ca acordul să fie pus în aplicare de partenerii sociali la nivel național. Astfel, Comisia a ținut seama de considerații legate de subsidiaritate și de proporționalitate la momentul aprecierii, nu a posibilității unei acțiuni a Uniunii, ci a caracterului adecvat al unei astfel de acțiuni. Or, din cele menționate la punctul 133 de mai sus rezultă că Comisia nu a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că nu era adecvat să pună în aplicare acordul la nivelul Uniunii.
- 138 În sfârșit, în ceea ce privește lipsa unei analize de impact, reclamantii nu precizează în temeiul cărei dispoziții Comisia ar fi fost obligată să efectueze o asemenea analiză înainte de a refuza să facă uz de prerogativa sa de inițiativă.
- 139 În consecință, presupunând chiar că un motiv întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității ar putea fi operant în împrejurări precum cele din speță, motivul întemeiat pe încălcarea principiilor subsidiarității și proporționalității trebuie înlăturat ca nefondat.
- 140 Prin urmare, al doilea motiv trebuie înlăturat.
- 141 Rezultă din tot ceea ce precedă că acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 142 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Cu toate acestea, în temeiul articolului 135 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Tribunalul poate, în măsura impusă de echitate, să decidă ca o parte care cade în pretenții să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte sau chiar să decidă ca ea să nu fie obligată la plata acestora.
- 143 În speță, reclamantii au căzut în pretenții. În plus, Comisia a solicitat în mod expres ca aceștia să fie obligați la plata cheltuielilor de judecată. Totuși, având în vedere împrejurările speței și în special atitudinea Comisiei (a se vedea punctele 117 și 118 de mai sus), echitatea impune, conform articolului 135 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) European Federation of Public Service Unions (EPSU) și domnul Jan Goudriaan, pe de o parte, și Comisia Europeană, pe de altă parte, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 24 octombrie 2019.

Semnături

Cuprins

Istoricul cauzei	2
Procedura și concluziile părților	2
În drept	3
Cu privire la admisibilitate	3
Cu privire la existența unui act atacabil	3
– Eventuala calificare drept act pregătitor	4
– Eventuala incidență asupra existenței unei marje largi de apreciere	5
Cu privire la calitatea procesuală activă a reclamantilor	6
Cu privire la admisibilitatea anexei C.3	6
Cu privire la temeinicie	6
Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește întinderea competențelor Comisiei	7
– Interpretarea literală	7
– Interpretarea contextuală	9
– Interpretarea teleologică	12
– Alte argumente ale reclamantilor	13
Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe caracterul insuficient și vădit eronat al motivelor deciziei atacate	14
– Cu privire la respectarea obligației de motivare	15
– Cu privire la temeinicia motivării	16
Cu privire la cheltuielile de judecată	18