HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

19 aprilie 2016*

„Drept instituțional — Inițiativă cetățenească europeană — Politica socială — Serviciu de interes economic general — Articolul 352 TFUE — Refuz de înregistrare — Lipsă vădită a unor competențe ale Comisiei — Articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 211/2011 — Principiul bunei administrări — Obligația de motivare”

În cauza T-44/14,

Bruno Costantini, cu domiciliul în Jesi (Italia), și ceilalți reclamanți, ale căror nume figurează în anexă, reprezentați de O. Brouwer și de J. Wolfhagen, avocați, și de A. Woods, solicitor,

reclamanți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de H. Krämer, în calitate de agent,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei C(2013) 7612 final a Comisiei din 5 noiembrie 2013 prin care s-a respins cererea de înregistrare a propunerii de inițiativă cetățenească europeană intitulată „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!”,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnul H. Kanninen, președinte, doamna I. Pelikánová și domnul E. Buttigieg (raportor), judecători,

grefier: domnul L. Grzegorczyk, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 28 octombrie 2015,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Reclamanții, domnul Bruno Costantini și ceilalți reclamanți ale căror nume figurează în anexă, sunt la originea unei propuneri de inițiativă cetățenească europeană (denumită în continuare „ICE”) intitulată „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!” („Dreptul la îngrijiri pe termen lung: A trăi o viață demnă și independentă este un drept fundamental!”, denumită în continuare „propunerea de ICE în litigiu”), transmisă Comisiei Europene la 5 septembrie 2013, al cărei obiect, astfel cum a fost descris în cererea de înregistrare, este acela de a invita Uniunea Europeană să „propună o legislație care să protejeze dreptul fundamental la demnitate umană, garantând o protecție socială adecvată și accesul la îngrijiri pe termen lung de calitate, suportabile, dincolo de asistența medicală”.

2 Propunerea de ICE în litigiu face trimitere la articolele 14 TFUE, 153 TFUE și 352 TFUE ca temei juridic al acțiunii propuse.

3 Prin decizia din 5 noiembrie 2013 (denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a refuzat înregistrarea propunerii de ICE în litigiu pentru motivul că aceasta nu intra în mod vădit în sfera de competență care îi permite Comisiei să prezinte o propunere de adoptare a unui act juridic al Uniunii Europene în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

Procedura și concluziile părților

4 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 15 ianuarie 2014, reclamanții au introdus prezenta acțiune.

5 Reclamanții solicită Tribunalului:

— anularea deciziei atacate;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

6 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

7 În susținerea acțiunii formulate, reclamanții invocă trei motive, întemeiate, primul, pe greșita aplicare a 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 L 65, p. 1), al doilea, pe nerespectarea principiului bunei administrări și, al treilea, pe nemotivare.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe greșita aplicare a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011

8 În susținerea primului motiv, care cuprinde, în esență, patru aspecte, reclamanții arată că Comisia a săvârșit erori de drept prin faptul că a refuzat să înregistreze propunerea de ICE în litigiu în aplicarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011. În această privință, reclamanții susțin în cadrul primelor trei aspecte că au fost încălcate de către Comisie articolele 14 TFUE, 153 TFUE și 352 TFUE, care furnizează temeiuri juridice corespunzătoare în raport cu propunerea de ICE în litigiu, și afirmă, în cadrul celui de al patrulea aspect, că aceasta a încălcat articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 întrucât a interpretat și a aplicat condiția enunțată de această dispoziție prea strict și într-un mod care contravine obiectivelor mecanismului ICE.

9 În speță, Tribunalul apreciază că este oportun să se pronunțe mai întâi cu privire la al patrulea aspect al motivului, pentru a defini sensul și conținutul condiției de înregistrare a propunerilor de ICE enunțate la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, și apoi să examineze celelalte trei aspecte ale motivului.

Cu privire la al patrulea aspect al primului motiv

10 Reclamanții apreciază că a fost aplicat în mod eronat de către Comisie criteriul juridic enunțat la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011. Mai precis, ei susțin că, atunci când Comisia interpretează și aplică această condiție de înregistrare a propunerilor de ICE, având în vedere obiectivele și spiritul regulamentului, ea nu poate să opereze un control prea strict, întrucât interpretarea efectuată în stadiul înregistrării propunerilor de ICE ar trebui doar să îi permită să verifice dacă fondul inițiativei privește un subiect asupra căruia comitetul cetățenilor și instituțiile pot dialoga. Mai întâi, o apreciere prea strictă a condiției menționate ar contraveni obiectivului mecanismului ICE, care este acela de a spori participarea democratică a cetățenilor. În continuare, reclamanții susțin că aplicarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 necesită luarea în considerare de către Comisie a calității persoanelor aflate la originea propunerilor de ICE, în sensul că membrii comitetelor nu sunt pe deplin la curent cu mecanismele interne ale Uniunii și cu particularitățile acestora. În sfârșit, reclamanții apreciază că, ținând seama de prezența adverbului „vădit” în cadrul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, înregistrarea unei propuneri de ICE nu trebuie refuzată decât dacă propunerea se află în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei și cu luarea în considerare a faptului că de foarte multe ori caracterul corect și adecvat al alegerii temeiului juridic este controversat.

11 Comisia contestă argumentele reclamanților.

12 În primul rând, Comisia susține că o propunere de ICE se află în afara sferei de competență în ceea ce privește formularea unei propuneri de act dacă niciuna dintre dispozițiile tratatelor care prevăd adoptarea de acte juridice pe baza unei propuneri a Comisiei nu poate servi ca temei juridic pentru un act care privește obiectul propunerii de ICE. O asemenea situație ar fi vădită atunci când această concluzie nu depinde de împrejurări de fapt.

13 În al doilea rând, Comisia subliniază că condiția care figurează la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 trebuie să fie examinată și îndeplinită din stadiul înregistrării. Pe de altă parte, controlul juridic operat în această privință nu poate fi aproximativ, ci ar trebui, dimpotrivă, să fie complet pentru a se evita ca procedura să își urmeze cursul deși ar fi evident că adoptarea unui act nu ar putea fi propusă de Comisie în lipsa unei competențe atribuite Uniunii.

14 În această privință, trebuie arătat că, în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 211/2011, înregistrarea unei propuneri de ICE de către Comisie constituie condiția prealabilă necesară pentru colectarea declarațiilor de susținere a ICE în cauză. În acest scop, organizatorii

membri ai comitetului cetățenilor trebuie să furnizeze Comisiei informații în special cu privire la obiectul și la obiectivele propunerii de ICE pentru ca aceasta să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile de înregistrare stabilite la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011. În temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 211/2011, dacă nu sunt îndeplinite condițiile stabilite la alineatul (2) al articolului menționat, Comisia refuză înregistrarea. O asemenea decizie are ca efect finalizarea procesului privind propunerea de ICE.

15 Printre condițiile de înregistrare stabilite la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 figurează cea potrivit căreia Comisia trebuie să procedeze la înregistrare dacă „propunerea de inițiativă cetățenească nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor”.

16 Trebuie amintit că, potrivit articolului 5 TUE, delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii și că, în temeiul articolului 13 alineatul (2) TUE, fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate. În acest context, articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede condiția potrivit căreia propunerea de ICE nu trebuie să fie vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

17 Din modul de redactare a dispoziției amintite rezultă că Comisia trebuie să procedeze la o primă examinare a elementelor de care dispune pentru a aprecia dacă propunerea de ICE nu intră în mod vădit în sfera sa de competență, cu precizarea că se prevede efectuarea unei examinări mai complexe în cazul înregistrării propunerii. Astfel, articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede că, la primirea ICE, Comisia, în termen de trei luni, își prezintă într-o comunicare concluziile juridice și politice privind ICE, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele acțiunilor sau ale refuzului de a acționa.

18 În speță, pentru a determina dacă a fost aplicată corect de către Comisie condiția care figurează la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, trebuie analizat dacă, în raport cu propunerea de ICE și în cadrul unei prime examinări a elementelor de care dispunea, Comisia nu putea în mod vădit să propună adoptarea unui act al Uniunii întemeiat pe articolele 14 TFUE, 153 TFUE sau 352 TFUE.

Cu privire la primul aspect al primului motiv

19 Reclamanții susțin mai întâi că Comisia a procedat la o apreciere eronată a articolului 14 TFUE, întrucât, în temeiul acestei dispoziții, adaptată în special celui de al doilea obiectiv al propunerii de ICE în litigiu, ea poate transmite o propunere de text legislativ. În susținerea argumentației lor, reclamanții invocă înregistrarea de către Comisie a unei propuneri de ICE similare, intitulată „Apa și salubritatea sunt un drept al omului”, unul dintre obiectivele acesteia fiind ca aprovizionarea cu apă și gestionarea resurselor de apă să nu fie supuse normelor pieței interne și ca serviciile legate de alimentarea cu apă să fie scutite de liberalizare. În plus, reclamanții arată că interpretarea dată sferei de aplicare a articolului 14 TFUE în decizia atacată contravine principiilor care stau la baza Regulamentului nr. 211/2011, în măsura în care Comisia nu ar putea să refuze înregistrarea unei propuneri de ICE dacă unul sau mai multe dintre obiectivele acesteia pot să intre în competența Uniunii și să facă obiectul unei discuții între comitetul cetățenilor și instituții. În sfârșit, reclamanții susțin că propunerea de ICE în litigiu urmărește printre altele ca, în temeiul articolului 14 TFUE, îngrijirile pe termen lung să fie excluse din sfera de aplicare a normelor pieței interne și să fie calificate drept serviciu universal, astfel încât Comisia a denaturat în decizia atacată esența propunerii de ICE în litigiu.

20 Comisia contestă argumentele reclamanților.

21 Reiese din decizia atacată că s-a considerat de către Comisie că articolul 14 TFUE nu constituia un temei juridic valabil pentru propunerea de ICE întrucât legiuitorul Uniunii nu poate impune statelor membre să furnizeze un serviciu de interes economic general (denumit în continuare „SIEG”), ci este competent doar să stabilească principiile și condițiile pe care statele membre trebuie să le respecte în ipoteza în care decid în mod autonom să furnizeze un anume SIEG.

22 Având în vedere cererea de înregistrare a propunerii de ICE în litigiu și mai precis obiectul, obiectivele și informațiile mai detaliate care figurează în nota explicativă, este necesar să se stabilească dacă aceasta se situa în mod vădit în afara cadrului în care Comisia putea să transmită o propunere de act în temeiul articolului 14 TFUE.

23 În primul rând, în ceea ce privește calificarea serviciilor de îngrijire pe termen lung ca SIEG, trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 14 TFUE, fără a aduce atingere articolului 4 TUE și articolelor 93 TFUE, 106 TFUE și 107 TFUE, și având în vedere locul ocupat de SIEG în cadrul valorilor comune ale Uniunii și rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii, Uniunea și statele membre, fiecare în limita competențelor care le revin și în limita domeniului de aplicare al tratatelor, asigură funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condiții, în special economice și financiare, care să le permită îndeplinirea misiunilor lor. Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene stabilesc aceste principii și prevăd aceste condiții, fără a aduce atingere competenței statelor membre de a furniza aceste servicii, de a încredința prestarea lor și de a le finanța, cu respectarea tratatelor.

24 Astfel, conform unei jurisprudențe constante, statele membre au dreptul, cu respectarea dreptului Uniunii, să definească întinderea și organizarea SIEG (Hotărârea din 20 aprilie 2010, Federutility și alții, C-265/08, Rep., EU:C:2010:205, punctul 29). Ele au o largă putere de apreciere cu privire la definirea a ceea ce consideră a fi SIEG, iar definirea acestor servicii de către un stat membru nu poate fi contestată de Comisie decât în cazul unei erori vădite. Această prerogativă a statului membru referitoare la definirea SIEG este confirmată de lipsa atât a unei competențe atribuite în mod special Uniunii, cât și a unei definiții precise și complete a noțiunii de SIEG în dreptul Uniunii (Hotărârea din 12 februarie 2008, BUPA și alții/Comisia, T-289/03, Rep., EU:T:2008:29, punctele 166 și 167, Hotărârea din 7 noiembrie 2012, CBI/Comisia, T-137/10, Rep., EU:T:2012:584, punctul 99, și Hotărârea din 16 iulie 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisia, T-309/12, EU:T:2014:676, punctul 105).

25 Având în vedere aceste elemente, Comisia a putut conchide în mod întemeiat în decizia atacată că nu putea în mod vădit să prezinte o propunere de act întemeiată pe articolul 14 TFUE și care să vizeze calificarea ca SIEG a îngrijirilor pe termen lung.

26 În al doilea rând, este necesar să se arate că, după cum a susținut și Comisia, nicio dispoziție a tratatelor nu o abilitează să propună adoptarea unui act al Uniunii prin care un serviciu să fie scutit de la aplicarea normelor pieței interne. Astfel, din cuprinsul articolului 14 TFUE reiese că normele specifice pe care le prevede sunt aplicabile SIEG fără a aduce atingere articolului 106 TFUE. Or, potrivit alineatului (2) al acestei din urmă dispoziții, chiar și întreprinderile care au sarcina de a gestiona astfel de servicii se supun normelor tratatelor și în special regulilor privind piața internă și concurența, principiu de la care nu se poate deroga decât în condiții stricte, a căror existență depinde de împrejurări de fapt și de drept care prevalează în fiecare stat membru și care trebuie demonstrate în fiecare caz concret de către statul membru sau de către întreprinderea care le invocă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Franța, C-159/94, Rec., EU:C:1997:501, punctul 94, și Hotărârea din 17 mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Rec., EU:C:2001:281, punctul 59). Prin urmare, Comisia nu poate să propună într-un mod general scutirea de la aplicarea normelor pieței interne a serviciilor a căror calificare ca SIEG depinde de politica națională urmată de fiecare stat membru.

27 În consecință, Comisia a putut conchide în mod întemeiat în decizia atacată că nu putea în mod vădit să prezinte o propunere de act întemeiată pe articolul 14 TFUE și care să vizeze excluderea îngrijirilor pe termen lung de la aplicarea normelor pieței interne.

28 Această apreciere nu poate fi repusă în discuție de celelalte argumente ale reclamanților.

29 Mai întâi, reclamanții arată că articolul 14 TFUE constituie un temei juridic adecvat în vederea stabilirii principiilor care reglementează furnizarea unui SIEG și susțin în această privință că dispoziția menționată constituie un temei juridic al Directivei 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 52, p. 3).

30 În această privință, este necesar să se arate că, deși articolul 16 CE, devenit în esență articolul 14 TFUE, este amintit în considerentul (3) al Directivei 2008/6, respectiv se amintește aspectul că el subliniază locul pe care îl ocupă SIEG în cadrul valorilor comune ale Uniunii Europene, precum și rolul acestora în promovarea coeziunii sociale și teritoriale și se precizează că ar trebui să se aibă grijă ca aceste servicii să funcționeze pe baza unor principii și condiții care să le permită să își îndeplinească misiunea, directiva menționată prevede mai exact ca temei juridic articolul 47 alineatul (2) CE și articolele 55 CE și 95 CE. Așadar, acest argument trebuie înlăturat ca nefondat.

31 În plus, argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia a efectuat o interpretare a articolului 14 TFUE contrară principiilor care stau la baza Regulamentului nr. 211/2011 trebuie respins întrucât, contrar celor pretinse de reclamanți, mecanismul ICE nu are ca obiect sau ca obiectiv să inițieze un simplu dialog între cetățeni și instituții, ci să invite Comisia, în cadrul atribuțiilor sale, să prezinte o propunere de act.

32 În continuare, reclamanții consideră că aprecierea Comisiei privind articolul 14 TFUE denaturează esența propunerii de ICE în litigiu, care urmărește, conform celui de al doilea obiectiv, ca îngrijirile pe termen lung să fie excluse din sfera de aplicare a anumitor norme ale pieței interne și să fie calificate ca serviciu universal. Astfel, esența propunerii de ICE în litigiu ar fi ca serviciile de îngrijire pe termen lung existente să devină perene printr-o acțiune a legiuitorului Uniunii.

33 În această privință, trebuie arătat că nici obiectul, nici obiectivul propunerii de ICE în litigiu nu menționează noțiunea de serviciu universal și că nota explicativă face anumite trimiteri la serviciul universal, însă în cadrul menționării articolului 14 TFUE, grație căruia îngrijirile pe termen lung ar putea fi calificate ca SIEG. În consecință, prin faptul că a indicat în decizia atacată că articolul 14 TFUE nu era un temei juridic adecvat care să permită obligarea statelor membre să califice un serviciu drept SIEG și că a transmis că nu putea formula propuneri de act care să vizeze excluderea unui serviciu de la aplicarea normelor pieței interne, Comisia nu a denaturat propunerea de ICE în litigiu. În consecință, argumentul reclamanților trebuie respins.

34 În sfârșit, argumentul reclamanților întemeiat pe înregistrarea propunerii de ICE intitulate „Apa și salubritatea sunt un drept al omului” nu poate fi primit. Astfel, în măsura în care înregistrarea acestei propuneri de ICE care menționează articolul 14 TFUE ca temei juridic propus este pertinentă, aceasta nu înseamnă totuși că s-ar fi considerat în mod expres de către Comisie că articolul 14 TFUE constituia un temei juridic adecvat în vederea propunerii unui act care să excludă serviciile legate de apă de la aplicarea normelor pieței interne. Astfel, decizia Comisiei de a proceda la înregistrarea acestei propuneri de ICE atestă doar faptul că, pentru Comisie, respectiva propunere de ICE nu se afla vădit în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

35 În consecință, Comisia nu a săvârșit nicio eroare de apreciere în decizia atacată în ceea ce privește articolul 14 TFUE, întrucât era vădit faptul că nu putea să propună, în temeiul acestei dispoziții, adoptarea unui text care să califice serviciile de îngrijiri pe termen lung drept SIEG și să excludă aceste servicii de la aplicarea normelor pieței interne.

Cu privire la al doilea aspect al primului motiv

36 Reclamanții arată că, în decizia atacată, Comisia nu a apreciat corect articolul 153 TFUE, care, coroborat cu articolul 14 TFUE, furnizează un temei juridic adecvat propunerii de ICE în litigiu prin aceea că permite să se stabilească recomandări minime privind securitatea socială a lucrătorilor. Deși reclamanții admit că, în ceea ce privește persoanele care nu au calitatea de lucrători, această dispoziție nu constituie temeiul juridic cel mai solid, ei susțin că este necesară coroborarea ei cu articolul 14 TFUE pentru a se asigura că cele mai multe persoane cu putință, printre care și lucrătorii, pot beneficia de îngrijiri pe termen lung.

37 Comisia contestă argumentele reclamanților.

38 În decizia atacată, Comisia a arătat că articolul 153 TFUE nu putea că constituie un temei juridic adecvat în vederea adoptării unui act al cărui obiect era cel al propunerii de ICE în litigiu, întrucât articolul 153 TFUE permite doar adoptarea de recomandări minime privind securitatea și protecția socială a lucrătorilor, cu excluderea asistenței medicale și a îngrijirilor pe termen lung pentru persoanele care nu au calitatea de lucrători.

39 În această privință, este necesar să se arate că articolul 153 TFUE nu acoperă decât în parte sfera de aplicare a măsurilor preconizate prin propunerea de ICE în litigiu, întrucât această dispoziție, care vizează explicit și exclusiv lucrătorii, nu permite adoptarea de acte juridice referitoare la alte categorii de persoane. În consecință, articolul 153 TFUE nu poate constitui prin el însuși un temei juridic în vederea adoptării unui act al cărui obiect este cel al propunerii de ICE în litigiu și care vizează garantarea furnizării universale a îngrijirilor pe termen lung în Uniune.

40 Cu toate acestea, trebuie constatat, astfel cum subliniază reclamanții și cum reiese din nota explicativă anexată la cererea de înregistrare, că articolul 153 TFUE este invocat în propunerea de ICE în litigiu ca temei juridic adițional la acțiunea care ar trebui întreprinsă în temeiul articolului 14 TFUE.

41 În această privință, trebuie să se constate că, din moment ce Tribunalul a considerat că înregistrarea propunerii de ICE în litigiu putea fi refuzată de Comisie întrucât nu intra în mod vădit în sfera de aplicare a articolului 14 TFUE, concluzia Comisiei privind articolul 153 TFUE, prezentat în cererea de înregistrare ca temei juridic adițional, trebuie să fie aprobată.

Cu privire la al treilea aspect al primului motiv

42 Reclamanții susțin, în esență, că, pe de o parte, articolul 352 TFUE nu a făcut obiectul niciunei analize în decizia atacată și că, pe de altă parte, Comisia poate utiliza această dispoziție pentru adoptarea unor măsuri conforme cu obiectul și cu obiectivele propunerii de ICE în litigiu.

43 În primul rând, din argumentația reclamanților reiese că aceștia contestă în principal nemotivarea deciziei atacate în ceea ce privește articolul 352 TFUE. În această privință, trebuie amintit că controlul respectării obligației de motivare ca normă fundamentală de procedură se diferențiază de controlul temeiniciei motivării, care ține de controlul legalității pe fond a actului (Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, Rec., EU:C:1998:154, punctul 67).

44 În consecință, argumentele reclamanților prezentate în cadrul prezentului motiv, dar prin care se urmărește constatarea nemotivării deciziei atacate în ceea ce privește articolul 352 TFUE trebuie examinate în cadrul celui de al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

45 În al doilea rând, în măsura în care reclamanții, în cadrul prezentului aspect al primului motiv, urmăresc să demonstreze că articolul 352 TFUE constituie un temei juridic adecvat, Comisia, în răspuns la o întrebare adresată de Tribunal în ședință, a confirmat că invocă inadmisibilitatea acestei argumentații în temeiul articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991.

46 Trebuie amintit că, potrivit articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii din fața Tribunalului în conformitate cu articolul 53 primul paragraf din același statut, și articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură din 2 mai 1991, cererea introductivă trebuie să cuprindă, printre altele, expunerea sumară a motivelor invocate. Aceste mențiuni trebuie să fie suficient de clare pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații. În vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din chiar textul cererii introductive (a se vedea Hotărârea din 10 mai 2006, Galileo International Technology și alții/Comisia, T-279/03, Rec., EU:T:2006:121, punctul 36 și jurisprudența citată).

47 În această privință, este necesar să se arate că argumentația referitoare la articolul 352 TFUE este formulată în cadrul primului motiv, privind aplicarea eronată a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, în cuprinsul căruia reclamanții repun în discuție, pe de o parte, interpretarea și aplicarea acestei dispoziții și, pe de altă parte, aplicarea ei în ceea ce privește temeiurile juridice propuse în cererea de înregistrare a propunerii de ICE în litigiu. În plus, substanța argumentelor reclamanților, în măsura în care aceștia susțin că articolul 352 TFUE constituie un temei juridic adecvat în vederea adoptării unui act care să pună în aplicare obiectivele propunerii de ICE în litigiu, se degajă cu suficientă claritate, astfel încât Comisia a putut, după cum reiese din înscrisurile sale, să își prezinte în mod util apărarea. În consecință, al treilea aspect al primului motiv, în măsura în care este întemeiat pe o apreciere eronată a articolului 352 TFUE, nu poate fi declarat inadmisibil, iar susținerea Comisiei trebuie, prin urmare, să fie respinsă.

48 În al treilea rând, din argumentația reclamanților reiese că aceștia apreciază că propunerea de ICE în litigiu nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei rezultate din articolul 352 TFUE în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

49 În acest scop, reclamanții afirmă, mai întâi, că, dacă articolele 14 TFUE și 153 TFUE ar fi insuficiente în vederea adoptării unui act al cărui obiect este cel al propunerii de ICE în litigiu, atunci Comisia ar putea să propună un text întemeiat pe articolul 352 TFUE. În plus, ei susțin că în cadrul unei propuneri de ICE poate fi utilizat articolul 352 TFUE. În sfârșit, reclamanții susțin că ar fi contrară spiritului Regulamentului nr. 211/2011 cerința ca cetățenii Uniunii să arate prin ce ar fi necesară adoptarea unui act juridic referitor la obiectul unei propuneri de ICE pentru atingerea obiectivelor urmărite prin tratate.

50 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 352 TFUE, în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului, adoptă măsurile corespunzătoare.

51 Potrivit jurisprudenței, articolul 352 TFUE, care face parte integrantă dintr-o ordine instituțională bazată pe principiul competențelor atribuite, nu ar putea constitui un temei pentru extinderea domeniului competențelor Uniunii dincolo de cadrul general care rezultă din ansamblul dispozițiilor tratatului și în special din cele care definesc misiunile și acțiunile Uniunii. Această dispoziție nu poate în niciun caz să servească drept temei pentru adoptarea unor dispoziții care ar avea, în esență, drept consecință modificarea tratatului fără parcurgerea procedurii pe care acesta o prevede în acest sens (Avizul 2/94 din 28 martie 1996, Rec., EU:C:1996:140, punctul 30). În consecință, utilizarea acestei dispoziții este subordonată anumitor condiții pentru a se respecta delimitarea competențelor stabilită în tratate și pentru a se evita repunerea în discuție a acestei delimitări prin adoptarea unui act de drept derivat.

52 În plus, trebuie precizat că nici articolul 352 TFUE, nici Regulamentul nr. 211/2011 nu exclud utilizarea articolului 352 TFUE în cadrul ICE.

53 Cu toate acestea, obiectivul participării democratice a cetățenilor Uniunii care stă la baza mecanismului ICE nu poate să afecteze principiul atribuirii competențelor și să autorizeze Uniunea să legifereze într-un domeniu pentru care nu i-a fost atribuită nicio competență, așa încât respectarea condițiilor care figurează la articolul 352 TFUE se impune și în cadrul unei propuneri de ICE. Astfel, revine Comisiei sarcina de a verifica dacă, în raport cu o propunere de ICE, este vădit că nu va putea face o propunere de act juridic întemeiat pe dispoziția menționată. Aceasta nu prejudecă însă aprecierea de către instituții a necesității unui asemenea act juridic, în măsura în care această apreciere poate să fie efectuată după înregistrarea propunerii de ICE și poate să figureze, dacă este cazul, în comunicarea prevăzută la articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 211/2011.

54 În speță, trebuie arătat că cererea de înregistrare nu conține elemente apte să demonstreze că sunt îndeplinite condițiile pentru utilizarea articolului 352 TFUE. Astfel, deși din nota explicativă anexată la cererea de înregistrare reiese că reclamanții și-au susținut propunerile referitoare la articolele 14 TFUE și 153 TFUE, aceștia nu au explicat pentru ce motive ar fi justificată utilizarea articolului 352 TFUE. Iar din această anexă rezultă cel mult că, dacă s-ar considera de către Comisie că articolul 14 TFUE nu constituie un temei juridic adecvat, ar trebui să se facă apel la articolul 352 TFUE. În consecință, chiar dacă nu se poate reproșa reclamanților că nu au dovedit în cererea de înregistrare că actul solicitat era necesar, ei ar fi trebuit să demonstreze cel puțin că actul respectiv se înscria în cadrul politicilor definite în tratate și urmărea atingerea unui obiectiv menționat în acestea din urmă, ceea ce ar fi permis Comisiei să aprecieze în mod circumstanțiat cererea lor vizând utilizarea pentru acțiunea propusă a articolului 352 TFUE.

55 În aceste împrejurări, critica reclamanților care vizează contestarea concluziei Comisiei potrivit căreia articolul 352 TFUE nu constituia vădit un temei juridic adecvat în vederea propunerii unui act juridic vizând punerea în aplicare a obiectivelor propunerii de ICE în litigiu nu poate fi primită.

56 Având în vedere elementele care precedă, este necesar să se concluzioneze că Comisia nici nu a încălcat articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, nici nu a săvârșit o eroare de drept în aplicarea articolelor 14 TFUE, 153 TFUE și 352 TFUE. În consecință, primul motiv trebuie respins în totalitate.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului bunei administrări

57 Prin intermediul celui de al doilea motiv, reclamanții arată, în esență, că principiul bunei administrări dă naștere unei obligații de coerență care presupune tratarea cauzelor similare în același mod și justificarea oricărei diferențieri și că această obligație a fost încălcată de Comisie prin faptul că a refuzat înregistrarea propunerii de ICE în litigiu deși procedase la înregistrarea altor propuneri de ICE. Astfel, prin înregistrarea unor propuneri de ICE anterioare, Comisia ar fi instituit o practică potrivit căreia, în situații în care pertinența unui temei juridic este îndoielnică, propunerile de ICE sunt

înregistrate în vederea inițierii unui dialog între cetățeni și instituții și ar fi interpretat condiția care figurează la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 din perspectiva acestui obiectiv. Propunerea de ICE în litigiu și ICE intitulată „Apa și salubritatea sunt un drept al omului” ar fi, pe de altă parte, foarte similare atât din perspectiva obiectivelor lor, cât și din perspectiva temeiurilor juridice propuse și, în temeiul principiului coerenței, înregistrarea celei dintâi nu ar fi trebuit refuzată.

58 Comisia contestă argumentele reclamanților.

59 Trebuie subliniat de la bun început că, în răspuns la o întrebare adresată de Tribunal în ședință, reclamanții au confirmat în mod explicit că invocă prin intermediul prezentului motiv încălcarea obligației de coerență ca element component al principiului bunei administrări, iar nu al principiului egalității de tratament.

60 Trebuie amintit în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, instituțiile trebuie să își exercite competențele în conformitate cu principiile generale de drept al Uniunii, precum principiul egalității de tratament și principiul bunei administrări, și că, având în vedere principiile menționate, acestea trebuie să ia în considerare deciziile adoptate deja cu privire la cereri similare și să analizeze cu o deosebită atenție aspectul dacă este sau nu este necesar să decidă în același sens. Principiul egalității de tratament trebuie să se concilieze însă cu respectarea legalității (a se vedea prin analogie Hotărârea din 10 martie 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/OAPI, C-51/10 P, Rep., EU:C:2011:139, punctele 73-75 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Gollnisch/Parlamentul, T-346/11 și T-347/11, Rep., EU:T:2013:23, punctul 109).

61 În speță, după cum reiese din examinarea primului motiv, Comisia a putut constata în mod întemeiat în decizia atacată că propunerea de ICE în litigiu se situa vădit în afara sferei de competență care îi permite să prezinte o propunere de adoptare a unui act juridic. Prin urmare, din moment ce s-a stabilit că, în speță, articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 a fost aplicat în mod corect de Comisie, reiese din jurisprudență citată la punctul 60 de mai sus că legalitatea deciziei atacate nu poate fi repusă în discuție pentru simplul fapt că nu s-ar fi urmat de către Comisie o anumită practică decizională, chiar presupunând că aceasta ar fi fost stabilită.

62 În consecință, al doilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nemotivare

63 Reclamanții susțin că decizia atacată încalcă obligația de motivare enunțată la articolul 296 TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și formulează, în esență, trei critici în această privință. În primul rând, ei apreciază că decizia atacată nu este suficient motivată în privința refuzului de a considera că articolul 352 TFUE este un temei juridic adecvat. În al doilea rând, reclamanții reproșează Comisiei că nu a expus motivele care justifică refuzul de înregistrare, în condițiile în care fuseseră înregistrate propuneri anterioare similare. În al treilea rând, ei susțin că trebuia motivată de către Comisie opțiunea sa de a aplica în mod strict articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 cererii de înregistrare a propunerii de ICE în litigiu.

64 Comisia contestă argumentele reclamanților.

65 În primul rând, în ceea ce privește cea de a doua și cea de a treia critică, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, este necesar să se diferențieze obligația de motivare ca normă fundamentală de procedură, care poate invocată în cadrul unui motiv prin care se pune în discuție insuficiența motivării sau chiar nemotivarea unei decizii, de controlul temeiniciei motivării, care ține de controlul legalității pe fond a actului și presupune că instanța verifică dacă motivele pe care se întemeiază actul sunt sau nu sunt afectate de erori (Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink’s France,

punctul 43 de mai sus, EU:C:1998:154, punctul 67). Astfel, este vorba despre două controale de natură diferită care conduc la aprecieri distincte ale Tribunalului (Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, punctul 43 de mai sus, EU:C:1998:154, punctele 66-68).

66 În speță, este necesar să se arate că, prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia critici ale celui de al treilea motiv, reclamanții prezintă argumente care țin de aprecierea pe fond a deciziei atacate, care au fost deja examinate și respinse în cadrul celui dintâi și al celui de al doilea motiv. Aceste susțineri nu sunt susceptibile să modifice conținutul obligației de motivare a Comisiei.

67 În consecință, Tribunalul nu poate examina aceste critici în cadrul verificării respectării obligației de motivare. Astfel, în cadrul unui motiv întemeiat pe nemotivare sau pe insuficiența motivării, motivele și argumentele prin care se urmărește contestarea temeiniciei deciziei în litigiu trebuie considerate lipsite de pertinență (Hotărârea din 1 iulie 2009, Operator ARP/Comisia, T-291/06, Rep., EU:T:2009:235, punctul 48).

68 În al doilea rând, în ceea ce privește prima critică, trebuie amintit mai întâi că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de a motiva o decizie individuală, care figurează la articolul 296 TFUE, are ca scop să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a ști dacă decizia este bine fundamentată sau dacă este eventual afectată de un viciu care permite contestarea validității sale și să dea posibilitatea instanței Uniunii să își exercite controlul asupra legalității deciziei controlate (Hotărârea din 18 septembrie 1995, Tiercé Ladbroke/Comisia, T-471/93, Rec., EU:T:1995:167, punctul 29, și Hotărârea din 27 septembrie 2012, J/Parlamentul, T-160/10, EU:T:2012:503, punctul 20).

69 Articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 211/2011, potrivit căruia Comisia informează organizatorii cu privire la motivele refuzului, constituie expresia specifică a respectivei obligații de motivare în domeniul ICE.

70 În plus, în conformitate cu o jurisprudență de asemenea constantă, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză. Astfel, obligația de motivare trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului și de natura motivelor invocate. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său (Ordonanța din 14 noiembrie 2013, J/Parlamentul, C-550/12 P, EU:C:2013:760, punctul 19).

71 În sfârșit, reiese de asemenea dintr-o jurisprudență constantă că Comisia nu este obligată, în motivarea deciziilor sale, să ia poziție cu privire la toate argumentele pe care le invocă persoanele interesate în cursul procedurii administrative. Astfel, este suficient ca aceasta să expună situația de fapt și considerațiile juridice care prezintă o importanță esențială în economia deciziei (Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, C-404/04 P, EU:C:2007:6, punctul 30; a se vedea de asemenea Hotărârea din 29 iunie 1993, Asia Motor France și alții/Comisia, T-7/92, Rec., EU:T:1993:52, punctul 31 și jurisprudența citată).

72 Trebuie arătat că, în speță, faptul că propunerea de ICE în litigiu nu a fost înregistrată este de natură să afecteze însăși efectivitatea dreptului cetățenilor de a prezenta o ICE, consacrat la articolul 24 primul paragraf TFUE. În consecință, o astfel de decizie trebuie să evidențieze în mod clar motivele care justifică respectivul refuz.

73 Astfel, cetățeanul care a prezentat o propunere de ICE trebuie să fie în măsură să înțeleagă motivele acestui refuz de înregistrare. Revine Comisiei, sesizată cu o propunere de ICE, sarcina de a o aprecia, dar și de a motiva decizia de refuz ținând seama de efectul ei asupra exercitării efective a dreptului consacrat de tratat. Aceasta rezultă din însăși natura dreptului respectiv, prin care, după cum se subliniază în considerentul (1) al Regulamentului nr. 211/2011, se urmărește consolidarea cetățeniei

europene și îmbunătățirea funcționării democratice a Uniunii printr-o participare a cetățenilor la viața democratică a Uniunii (Hotărârea din 30 septembrie 2015, Anagnostakis/Comisia, T-450/12, Rep., atacată cu recurs, EU:T:2015:739, punctul 26).

74 Reiese din decizia atacată că au fost explicate în mod expres de către Comisie motivele pentru care articolele 14 TFUE și 153 TFUE nu puteau constitui temeiuri juridice adecvate. În schimb, decizia atacată nu cuprinde nicio motivare expresă în ceea ce privește articolul 352 TFUE. Cu toate acestea, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, reiese – desigur, implicit, însă cu necesitate – din decizia atacată că aceasta a considerat că articolul 352 TFUE, la fel ca alte dispoziții ale tratatelor, nu era un temei juridic adecvat în vederea adoptării unui act care să pună în aplicare obiectivele propunerii de ICE în litigiu.

75 Este adevărat că motivarea unui act are, conform jurisprudenței, ca obiect să expună în mod clar și neechivoc raționamentul autorului actului pentru a furniza destinatarului său elementele care să îi permită să stabilească dacă este bine fundamentat sau dacă este eventual afectat de un viciu care justifică contestarea validității sale și să dea posibilitatea instanței Uniunii să își exercite controlul asupra legalității respectivului act.

76 Cu toate acestea, trebuie amintit și faptul că conținutul acestei obligații depinde de mai mulți factori. Astfel, nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, ci numai elementele esențiale în economia deciziei, întrucât problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 TFUE depinde de natura actului în cauză și de contextul în care a fost adoptat.

77 În speță, trebuie să se constate că cererea de înregistrare a propunerii de ICE în litigiu nu menționează niciun element apt să justifice utilizarea articolului 352 TFUE. Astfel, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, chiar dacă din nota explicativă reiese că reclamanții și-au fondat cererea întemeiată pe articolele 14 TFUE și 153 TFUE pe mai multe elemente, aceștia nu au explicat în niciun mod prin ce ar fi justificată utilizarea articolului 352 TFUE.

78 Or, ținând seama de faptul că utilizarea articolului 352 TFUE este însoțită de condiții stricte, legate în special de necesitatea unei acțiuni în cadrul politicilor definite de tratate pentru atingerea unui obiectiv menționat de aceste texte, reclamanții ar fi trebuit cel puțin să arate în ce fel propunerea de ICE în litigiu ținea de un obiectiv menționat de tratate pentru ca cererea lor să poată fi apreciată în această privință de către Comisie în mod circumstanțiat. Astfel, dacă nu sunt îndeplinite condițiile pentru utilizarea articolului 352 TFUE, această dispoziție nu constituie un temei juridic adecvat, iar condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 nu este îndeplinită.

79 În consecință, ținând seama de context și având în vedere lipsa din cererea de înregistrare a propunerii de ICE în litigiu a oricărei indicații, fie și sumare, în privința condițiilor de aplicare a articolului 352 TFUE în cadrul propunerii de ICE în litigiu, motivarea implicită cu privire la această dispoziție trebuie considerată suficientă, iar prima critică din cadrul celui de al treilea motiv trebuie respinsă.

80 Având în vedere ansamblul elementelor care precedă, este necesar să se concluzioneze că Comisia nu și-a încălcat obligația de motivare și că, prin urmare, cel de al treilea motiv și astfel acțiunea trebuie respinse.

Cu privire la cheltuielile de judecată

81 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 reclamanții au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Îi obligă pe domnul Bruno Costantini și pe ceilalți reclamanți, ale căror nume figurează în anexă, la plata cheltuielilor de judecată.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 aprilie 2016.

Semnături

Anexă

Robert Racke, cu domiciliul în Lamadelaine (Luxemburg),

Pietro Pravata, cu domiciliul în Beyne-Heusay (Belgia),

Zbigniew Gałązka, cu domiciliul în Łódź (Polonia),

Justo Santos Domínguez, cu domiciliul în Leganés (Spania),

Maria Isabel Lemos, cu domiciliul în Mealhada (Portugalia),

André Clavelou, cu domiciliul în Vincennes (Franța),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!", cu sediul în Bruxelles (Belgia).