Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILO JÄÄSKINEN
prezentate la 18 decembrie 2014[1]

Cauza C-409/13

Consiliul Uniunii Europene
împotriva

Comisiei Europene

„Acțiune în anulare — Drept instituțional — Articolul 293 TFUE — Articolul 294 TFUE — Principiul repartizării competențelor între instituțiile Uniunii — Principiul echilibrului instituțional — Principiul cooperării loiale — Procedura legislativă ordinară — Dreptul de inițiativă al Comisiei — Puterea de retragere a unei propuneri de act legislativ — Întinderea controlului jurisdicțional al actului de retragere — Motivarea acestei retrageri”

I – Introducere

1. Prezentul litigiu, care prezintă caracter constituțional, se desfășoară între Consiliul Uniunii Europene, pe de o parte, și Comisia Europeană, pe de altă parte, și privește existența unei puteri acordate eventual Comisiei de a retrage o propunere legislativă și, dacă este cazul, întinderea, precum și limitele acesteia. Dorim să subliniem de la bun început că, în pofida opțiunii părților din prezenta procedură de a utiliza expresia „drept de retragere” pentru a descrie puterea contestată a Comisiei, în prezentele concluzii intenționăm să utilizăm expresia „puterea de retragere”[2], din moment ce exercitarea puterii respective nu afectează poziția juridică a colegiuitorului decât în sensul că împiedică continuarea procedurii legislative de către acesta din urmă.

2. Acțiunea Consiliului are în vedere decizia de retragere a Comisiei din 8 mai 2013 (denumită în continuare „decizia atacată”) referitoare la Propunerea de regulament-cadru al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale privind acordarea de asistență macrofinanciară țărilor terțe (denumită în continuare „propunerea de regulament-cadru”)[3], care a fost adoptată în cursul primei lecturi a procedurii legislative ordinare în sensul articolului 294 TFUE și înainte ca Consiliul să fi adoptat oficial o poziție cu privire la propunerea menționată.

3. Prezenta acțiune are la bază trei motive întemeiate pe încălcarea principiului atribuirii de competențe prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și a principiului echilibrului instituțional, pe încălcarea principiului cooperării loiale conținut la articolul 13 alineatul (2) TUE și, respectiv, pe încălcarea obligației de motivare prevăzute la articolul 296 al doilea paragraf TFUE.

1 — Limba originală: franceza.

2 — A admite existența unei astfel de puteri echivalează, în opinia noastră, cu a recunoaște Comisiei o competență normativă de a decide retragerea sau menținerea propunerii sale legislative fără a solicita consimțământul explicit sau implicit din partea celorlalte instituții.

3 — COM(2011) 396 final.

4. Dat fiind că este vorba despre prima cauză în care Curtea este chemată să aprecieze validitatea unui act de retragere a unei propuneri legislative de către Comisie, prezenta procedură necesită o luare de poziție de principiu cu privire la puterea respectivă și la condițiile de exercitare a acesteia, precum și cu privire la întinderea controlului jurisdicțional care se poate exercita asupra unui act de retragere. În această privință, subliniem de la bun început că puterea de retragere a Comisiei constituie un subiect inedit. Astfel, nu numai că este tratat insuficient în jurisprudență și în doctrină, dar, în plus, atunci când este menționat în acestea, este neglijat din cauza unui amalgam cu dreptul de inițiativă al Comisiei, precum și cu principiul echilibrului instituțional.

5. Pentru aceste motive, prezentele concluzii urmăresc să rafineze esența puterii de retragere ca atare, propunând în același timp, în spiritul principiului simplicității, cunoscut și sub denumirea de „briciul lui Ockham”[4], o soluție întemeiată pe o distincție între aspectul formal al puterii de retragere, pe de o parte, și analiza temeiniciei actului de retragere adoptat de Comisie în cadrul procedurii legislative ordinare, pe de altă parte. În temeiul acestei distincții, intenționăm să stabilim limitele controlului jurisdicțional al puterii de retragere menționate.

II – **Istoricul litigiului și decizia atacată**

6. Asistența macrofinanciară este un ajutor financiar de natură macroeconomică acordat unor țări terțe a căror balanță de plăți cunoaște dificultăți pe termen scurt. Inițial, aceasta era acordată, de la caz la caz, prin decizii ale Consiliului adoptate în temeiul articolului 352 TFUE[5]. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 212 TFUE constituie un temei juridic specific pentru deciziile de acordare a unei asistențe macrofinanciare, care trebuie adoptate de Parlamentul European și de Consiliu în conformitate cu procedura legislativă ordinară, sub rezerva procedurii de urgență prevăzute la articolul 213 TFUE, în cadrul căreia Consiliul poate hotărî singur.

7. Potrivit înscrisurilor depuse la dosar, propunerea de regulament-cadru a fost prezentată la 4 iulie 2011 de către Comisie, în temeiul articolelor 209 TFUE și 212 TFUE. Articolul 7 din propunerea menționată se referea la procedura de acordare a unei asistențe macrofinanciare. Potrivit alineatului (1) al acestui articol, țara care dorea să obțină o astfel de asistență trebuia să solicite acest lucru în scris Comisiei. Articolul 7 alineatul (2) coroborat cu articolul 14 alineatul (2) din propunerea de regulament-cadru prevedea că, dacă erau îndeplinite condițiile prevăzute la articolele 1, 2, 4 și 6, Comisia acorda asistența solicitată conform procedurii denumite „de examinare”, instituită prin articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 182/2011 privind „comitologia”[6].

8. După mai multe reuniuni ale grupului de lucru al consilierilor financiari, propunerea de regulament-cadru a făcut obiectul unei orientări generale a Consiliului, aprobată de Comitetul reprezentanților permanenți (Coreper) la 15 decembrie 2011. În această orientare generală, Consiliul a propus, printre altele, în ceea ce privește articolul 7 alineatul (2) din propunerea menționată, înlocuirea atribuirii unei competențe de executare a Comisiei cu aplicarea procedurii legislative ordinare.

9. În cadrul ședinței plenare din 24 mai 2012, Parlamentul a adoptat, prin vot parțial în primă lectură, raportul care conținea 53 de propuneri de amendamente privind propunerea de regulament-cadru. Acest raport propunea printre altele recurgerea mai degrabă la acte delegate decât la acte de executare, în scopul acordării unei asistențe macrofinanciare[7].

4 — Atribuit lui William of Ockham, filosof din secolul al XIV-lea, principiul simplicității se aplică în domeniul științelor în măsura în care enunță că „ipotezele suficiente cele mai simple sunt cele mai probabile”. În opinia noastră, acesta se poate transpune raționamentului juridic care trebuie adoptat în speță.

5 — Fostul articol 308 CE și fostul articol 235 din Tratatul CE.

6 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO L 55, p. 13).

7 — 2011/0176(COD) din 24 mai 2012. Text adoptat de Parlament prin vot parțial în primă lectură/lectură unică (JO 2012, C 264 E).

10. Trei trialoguri informale au avut loc între Parlament, Consiliu și Comisie la 5 și la 28 iunie 2012, precum și la 19 septembrie 2012. A reieșit din acestea că, în pofida divergențelor dintre ele cu privire la procedura care trebuia urmată în vederea acordării unei asistențe macrofinanciare, nici Parlamentul, nici Consiliul nu erau de acord cu propunerea Comisiei de a se recurge la acte de executare.

11. La 10 ianuarie 2013, Comisia a prezentat, în vederea celui de al patrulea trialog, un „non-paper" intitulat „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation" (denumită în continuare „«non-paper»-ul Comisiei"), care propunea o soluție de compromis în ceea ce privește procedura de acordare a unei asistențe macrofinanciare. Aceasta consta într-o „combinare (i) a condițiilor detaliate pentru asistența macrofinanciară (ii) a mecanismelor de consultare informală anterioare [procesului decizional propus], (iii) a includerii a cel mult patru acte delegate, (iv) a utilizării selective a comitologiei și (v) a mecanismelor diverse de evaluare și de raportare".

12. În urma celui de al patrulea trialog din 30 ianuarie 2013, Parlamentul și Consiliul au preconizat o altă soluție de compromis care consta în aplicarea procedurii legislative ordinare pentru adoptarea unei decizii de acordare a unei asistențe macrofinanciare, în recurgerea la un act de punere în aplicare pentru adoptarea acordului cu țara beneficiară și în delegarea în favoarea Comisiei a competenței de a adopta anumite acte legate de asistența astfel acordată [8].

13. Cu ocazia celui de al cincilea trialog din 27 februarie 2013, reprezentanții Parlamentului și ai Consiliului au confirmat intenția lor de a păstra recurgerea la procedura legislativă ordinară în scopul acordării unei asistențe macrofinanciare. Conform cererii introductive, reprezentantul Comisiei ar fi indicat în această etapă că Comisia își punea problema dacă o astfel de abordare nu ar reprezenta o denaturare a propunerii sale și că ea ar putea, dacă era cazul, să și-o retragă având în vedere că abordarea menționată constituia o încălcare a dreptului său de inițiativă legislativă.

14. Abordarea care consta în înlocuirea procedurii actului de punere în aplicare cu procedura legislativă ordinară a făcut obiectul unui acord de principiu între Parlament și Consiliu, oficializat în cadrul celui de al șaselea trialog din 25 aprilie 2013. Cu această ocazie, reprezentantul Comisiei și-a exprimat oficial dezacordul cu această abordare. În scrisoarea din 6 mai 2013 adresată domnului Rehn, vicepreședintele Comisiei, președintele Coreper și-a exprimat regretul cu privire la anunțul făcut de reprezentantul Comisiei cu ocazia celui de al șaselea trialog. Acesta a solicitat Comisiei să își revadă poziția, având în vedere în special perspectiva unui acord iminent între Parlament și Consiliu.

15. Prin scrisoarea din 8 mai 2013 adresată președinților Parlamentului și Consiliului, care constituie decizia atacată, domnul Rehn a comunicat că, în cadrul celei de a 2 045-a reuniuni, colegiul comisarilor decisese să retragă propunerea de regulament-cadru conform articolului 293 alineatul (2) TFUE. Procesul-verbal al acestei reuniuni menționează, cu privire la acest aspect, că „Comisia aprobă linia de conduită indicată în nota SI(2013)231" [9]. Din nota menționată reiese că serviciile Comisiei au considerat că recurgerea la procedura legislativă ordinară constituia o denaturare a propunerii de regulament-cadru în sensul că procedura ar deveni dificilă și imprevizibilă și mai ales în sensul că deciziile de acordare a asistenței sub forma unor regulamente speciale ar avea același rang normativ ca regulamentul-cadru. Pe de altă parte, nota menționa de asemenea preocupări de ordin constituțional privind o limitare a dreptului de inițiativă al Comisiei.

16. Parlamentul și Consiliul și-au oficializat acordul într-o declarație comună, care a fost adoptată la 9 iulie 2013.

8 — Această soluție a fost detaliată într-un document din 19 februarie 2013, care a fost distribuit membrilor grupului de lucru al consilierilor financiari, la care participau reprezentanți ai Comisiei.

9 — Nota respectivă, anexată la dosar de către Comisie, constituie un studiu pregătit de Direcția Generală (DG) Economie și Finanțe, sub autoritatea cabinetului domnului Rehn, care reia desfășurarea negocierilor cu privire la propunerea de regulament-cadru, precum și motivarea care justifică retragerea.

III – **Concluziile părților și procedura în fața Curții**

17. Prin acțiunea introdusă la 18 iulie 2013, Consiliul solicită Curții anularea deciziei atacate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

18. În memoriul în apărare, Comisia solicită Curții respingerea acțiunii ca nefondată și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

19. Au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului formulate de Republica Cehă, de Republica Federală Germania, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Slovacă, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei, precum și de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

20. În ședința care a avut loc la 23 septembrie 2014, au fost ascultate Republica Cehă, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Republica Italiană, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Consiliul și Comisia.

IV – **Cu privire la admisibilitate**

21. Trebuie să se stabilească mai întâi dacă decizia atacată este un act supus căilor de atac în sensul articolului 263 TFUE. Considerăm că această problemă trebuie să fie examinată din oficiu de Curte pentru a-și stabili competența de judecare a acțiunii.

22. Potrivit unei jurisprudențe constante, constituie acte atacabile în sensul articolului 263 TFUE toate actele adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii [10]. Pentru a stabili dacă un act produce astfel de efecte, trebuie să se aibă în vedere însuși conținutul acestuia, precum și intenția autorului său [11]. În consecință, forma pe care o prezintă un act sau o decizie nu prezintă, în principiu, importanță în ceea ce privește admisibilitatea unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva acelui act sau a acelei decizii [12].

23. În speță, este vorba despre un act atipic [13], și anume o scrisoare a vicepreședintelui Comisiei adresată președinților Parlamentului și Consiliului, prin care Comisia îi informează cu privire la decizia colegiului său de a retrage propunerea de regulament-cadru conform articolului 293 alineatul (2) TFUE.

24. În consecință, prin actul atacat, Comisia a pus capăt procedurii legislative, privând astfel Parlamentul și Consiliul de orice mijloc de acțiune. Astfel, după cum observă Consiliul, actul atacat i-a afectat poziția juridică, împiedicându-l să adopte propunerea cu care fusese sesizat anterior.

25. În speță, trebuie să se concluzioneze, așadar, că decizia atacată a produs efecte juridice în relațiile dintre instituții. Prin urmare, decizia atacată urmărește să producă într-adevăr efecte de drept obligatorii. În consecință, acțiunea în anularea acestei decizii este admisibilă.

10 — A se vedea Hotărârile Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „AETR” (22/70, EU:C:1971:32, punctul 42), Parlamentul/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, EU:C:1993:271, punctul 13), precum și Comisia/Consiliul (C-27/04, EU:C:2004:436, punctul 44).

11 — A se vedea Hotărârea Țările de Jos/Comisia (C-147/96, EU:C:2000:335, punctul 27).

12 — Ordonanța Makhteshim-Agan Holding și alții/Comisia (C-69/09 P, EU:C:2010:37, punctele 37 și 38).

13 — A se vedea de asemenea, cu privire la admisibilitatea unei decizii adoptate de reprezentanții statelor membre în calitate de reprezentanți ai guvernelor lor, iar nu de membri ai Consiliului, Hotărârea Comisia/Consiliul (C-114/12, EU:C:2014:2151, punctele 38-40).

V – **Cu privire la încălcarea principiului atribuirii de competențe și a principiului echilibrului instituțional**

A – *Argumentația părților*

26. Prin intermediul primului motiv, Consiliul, susținut de statele membre intervenient, subliniază legătura existentă între principiul atribuirii de competențe și principiul echilibrului instituțional [14] și arată că tratatele nu conțin o trimitere explicită la o prerogativă generală a Comisiei care să o autorizeze să retragă propunerile pe care le prezintă legiuitorului.

27. Consiliul contestă existența unui „drept” de retragere de natură simetrică dreptului de inițiativă consacrat la articolul 17 alineatul (2) TUE, cvasiabsolut în sensul că ar fi discreționar. Dreptul de retragere al Comisiei ar trebui să fie, dimpotrivă, limitat la situații obiective printre care ar figura scurgerea timpului sau apariția unor împrejurări noi sau a unor date tehnice sau științifice care ar face ca propunerea legislativă să devină caducă sau să rămână fără obiect, o lipsă durabilă a unei evoluții semnificative a procedurii legislative care să permită să se întrevadă un eșec sau existența unei strategii comune partajate cu legiuitorul în spiritul cooperării loiale și al respectării echilibrului instituțional [15]. Astfel, rolul Comisiei în cadrul procedurii legislative ordinare ar fi limitat la cel al unui „honest broker” [16].

28. Prerogativa generală de retragere nu ar putea fi recunoscută, așadar, Comisiei în temeiul articolului 293 alineatul (2) TFUE fără să se încalce atât litera, cât și finalitatea acestei dispoziții, care ar urmări să faciliteze procesul legislativ. În plus, recunoașterea în favoarea Comisiei a unei prerogative generale de retragere ar însemna privarea de efect util a dreptului Consiliului, consacrat la articolul 293 alineatul (1) TFUE, de a modifica propunerea Comisiei în limitele obiectului și finalității acesteia [17].

29. În plus, Consiliul susține că puterea discreționară de retragere a unui proiect de fiecare dată când Comisia nu este de acord cu modificările convenite între colegiuitori sau când nu este satisfăcută de rezultatul final al unei negocieri ar însemna să i se acorde acesteia un mijloc de presiune nejustificat cu privire la desfășurarea lucrărilor legislative, precum și un drept de veto cu privire la acțiunea legislativă în funcție de considerații de oportunitate politică, ceea ce ar plasa Comisia pe aceeași poziție de egalitate cu colegiuitorii și ar conduce astfel la eludarea procedurii legislative ordinare, la afectarea puterii legislative rezervate Parlamentului și Consiliului prin articolul 14 alineatul (1) TUE și prin articolul 16 alineatul (1) TUE, precum și la a permite Comisiei să își depășească competența de inițiativă. Recunoașterea în favoarea Comisiei a unei puteri discreționare de retragere ar fi contrară și separării puterilor, precum și principiului democrației în sensul articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE [18].

14 — A se vedea în această privință Hotărârile Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7, p. 44), Meroni/Înalta Autoritate (10/56, EU:C:1958:8, p. 82), Roquette Frères/Consiliul (138/79, EU:C:1980:249, punctele 33 și 34), Wybot (149/85, EU:C:1986:310, punctul 23), Parlamentul/Consiliul (C-70/88, EU:C:1990:217, punctul 22), precum și Parlamentul/Consiliul (C-133/06, EU:C:2008:257, punctul 57).

15 — Consiliul se referă în această privință la articolul 7 alineatele (2) și (3) din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatele UE și FUE (denumit în continuare „Protocolul privind subsidiaritatea”).

16 — A se vedea în acest sens punctele 13, 17, 22, 24 și 27 din Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei privind aspectele practice în cadrul procedurii de codecizie (articolul 251 din Tratatul CE) (JO 2007, C 145, p. 5, denumită în continuare „Declarația comună din 2007”).

17 — Hotărârile ACF Chemiefarma/Comisia (41/69, EU:C:1970:71), Comisia/Consiliul (355/87, EU:C:1989:220, punctul 44), precum și Eurotunnel și alții (C-408/95, EU:C:1997:532, punctul 39).

18 — Consiliul se referă la jurisprudența potrivit căreia acest principiu își găsește expresia atât în Parlament, cât și în apartenența membrilor Consiliului la guverne responsabile din punct de vedere politic în fața parlamentelor lor naționale. A se vedea în acest sens Hotărârile Roquette Frères/Consiliul (EU:C:1980:249, punctul 33), Maizena/Consiliul (139/79, EU:C:1980:250, punctul 34) și Comisia/Consiliul (C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 20).

30. În observațiile formulate [19], Republica Federală Germania adaugă că, având în vedere revalorizarea rolului Parlamentului în cadrul procedurii legislative, precum și importanța pe care instituțiile Uniunii Europene o acordă procedurii de negociere informală în cadrul trialogurilor, Comisia nu mai poate, fără să încalce principiul cooperării loiale, să își retragă propunerea legislativă din momentul în care apare un compromis între colegiuitori care anticipează adoptarea actului legislativ în cauză.

31. În apărare, Comisia arată că retragerea unei propuneri legislative constituie, la fel ca și prezentarea sau modificarea unei astfel de propuneri, una dintre expresiile dreptului său de inițiativă în interesul general al Uniunii, consacrat la articolul 17 alineatul (1) prima teză TUE. În consecință, la fel cum ar reveni doar Comisiei sarcina de a decide să prezinte sau să nu prezinte o propunere legislativă ori să își modifice sau să nu își modifice propunerea inițială ori o propunere deja modificată, ar reveni doar Comisiei, atât timp cât propunerea sa nu a fost adoptată, sarcina de a decide să o mențină sau să o retragă [20]. Articolul 7 din Protocolul privind subsidiaritatea ar demonstra că autorii Tratatului FUE au conceput dreptul de retragere al Comisiei ca un drept general.

32. Practica consacrată a Comisiei ar garanta respectarea competențelor celorlalte instituții ale Uniunii și a principiului cooperării loiale. În afara cazurilor de retrageri periodice grupate, Comisia ar proceda la retrageri punctuale atunci când constată lipsa susținerii politice pentru inițiativa sa [21].

33. În ceea ce privește speța de față, Comisia contestă, în primul rând, că a încălcat puterile legiuitorului Uniunii [22]. Prin adoptarea deciziei atacate, aceasta și-ar fi asumat responsabilitățile care îi revin în cadrul procedurii legislative și care implică, potrivit articolului 17 alineatul (1) TUE, ca aceasta să ia inițiativele corespunzătoare pentru a promova interesul general al Uniunii, iar aceasta pe tot parcursul procedurii. Comisia contestă că decizia atacată nu ar respecta articolul 293 alineatul (1) TFUE și subliniază că ea ar constitui o normă de procedură, iar nu expresia vreunui principiu general potrivit căruia Consiliul ar avea dreptul să adopte un act în orice împrejurări, fără să țină seama de obligația prevăzută la articolul 13 alineatul (2) TFUE. În plus, articolul 293 alineatul (1) TFUE menționat nu ar interzice Comisiei retragerea unei propuneri legislative.

34. În ceea ce privește dispoziția articolului 293 alineatul (2) TFUE, aceasta ar ilustra faptul că rolul Comisiei în procedura legislativă se prelungește pe tot parcursul acesteia și constă nu numai în favorizarea contactelor dintre colegiuitori pentru apropierea pozițiilor lor, ci și în asumarea, în cadrul trialogurilor, a propriilor responsabilități prin apărarea poziției sale, dacă este nevoie prin retragerea propunerii sale inițiale în împrejurări precum cele din speță.

35. În sfârșit, Comisia contestă că decizia atacată afectează principiul democrației, subliniind că, la fel ca și celelalte instituții ale Uniunii, ea are legitimitate democratică proprie, în special în temeiul articolului 17 alineatele (7) și (8) TUE, precum și legitimitate politică în fața Parlamentului.

19 — Este adevărat că acest argument este prezentat de Republica Federală Germania în cadrul celui de al doilea motiv, referitor la încălcarea principiului cooperării loiale. Cu toate acestea, răspunsul la această critică este esențial în scopul recunoașterii puterii de retragere ca atare.

20 — A se vedea în acest sens Hotărârea Fediol/Comisia (188/85, EU:C:1988:400, punctul 37).

21 — Comisia adaugă că, între 1977 și 1994, ar fi retras, în rarele situații în care nu a fost posibil să ajungă la o soluție conformă cu dreptul Uniunii, propunerea legislativă pentru motivul că legiuitorul urmărea să adopte un act care ar fi denaturat propunerea sa, ar fi adus o atingere gravă echilibrului instituțional sau ar fi implicat o nelegalitate vădită. A se vedea programele de lucru al Comisiei pentru anii 2011, 2012 și 2013 [COM(2010) 623 final, COM(2011) 777 final și, respectiv, COM(2012) 629 final].

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea Eurotunnel și alții (EU:C:1997:532, punctul 39).

B – *Analiză (existența, întinderea și exercitarea puterii de retragere a unei propuneri legislative în cadrul procedurii legislative ordinare în sensul articolului 294 TFUE)*

1. Introducere

36. Deși părțile din prezenta procedură par să fie de acord cu privire la principiul potrivit căruia dreptul Uniunii ar permite Comisiei să retragă o propunere legislativă, ele au poziții divergente cu privire la temeiul constituțional și la întinderea unei astfel de competențe. În consecință, intenționăm, într-o primă etapă, să identificăm temeiul juridic și esența puterii de retragere a Comisiei, înainte de a aborda, într-o a doua etapă, natura juridică precisă a deciziei de retragere prin prisma întinderii controlului jurisdicțional care trebuie exercitat asupra unui asemenea act [23].

2. Temeiul constituțional al puterii de retragere

37. Invocând o încălcare a principiului atribuirii de competențe, Consiliul expune în mod clar, în cadrul primului motiv, temerile legate de recunoașterea în favoarea Comisiei a unei puteri în temeiul căreia aceasta din urmă ar bloca activitatea legislativă a Uniunii și s-ar erija în colegiuitor care dispune de un drept de veto legislativ, privând astfel de prerogative Parlamentul și Consiliul. În același timp, Consiliul admite că posibilitatea de a retrage o propunere legislativă a fost recunoscută întotdeauna, în practică, Comisiei, ca un corolar al dreptului de inițiativă, ceea ce nu ar permite totuși să se deducă de aici existența unui „drept” de retragere.

38. Considerăm totuși, pe de o parte, că aceste temeri nu sunt justificate, din moment ce recunoașterea unei puteri de retragere a propunerii legislative limitate temporar conform articolului 294 TFUE contribuie în sine la păstrarea echilibrului instituțional în sensul articolului 13 alineatul (2) TUE, prin aceea că presupune că fiecare instituție trebuie să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte [24]. În plus, abordarea care constă, pe de o parte, în a admite existența unei facultăți punctuale a Comisiei de a proceda la retrageri „limitate la situații de natură obiectivă, independente de interesele speciale ale Comisiei”, și, pe de altă parte, în a respinge existența unei astfel de puteri a Comisiei ne pare afectată de o contradicție internă.

39. Și totuși, nu suntem de acord, pe de altă parte, nici cu poziția care pare a fi susținută de Comisie atunci când arată că o decizie de retragere ar fi supusă acelorași norme ca prezentarea propunerii legislative. Astfel, considerăm că aceasta nu este o abordare întemeiată pe o simetrie perfectă între dreptul de inițiativă legislativă și puterea de retragere care stă la baza dispozițiilor tratatelor. Dimpotrivă, puterea de retragere constituie o competență, importantă desigur, dar care are caracteristici proprii și limite specifice.

23 — În orice caz, prezenta analiză are în vedere doar exercitarea prerogativelor Comisiei în cadrul procedurii legislative ordinare și se limitează la relațiile cu celelalte instituții în acest cadru.

24 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1991:373, punctul 20).

40. Este cert că tratatele nu prevăd în mod expres nici existența unei puteri de retragere a unei propuneri legislative a Comisiei, nici, cu atât mai mult chiar, condițiile de exercitare a acesteia. Totuși, potrivit unei tradiții consacrate, Comisia procedează la retrageri individuale sau grupate în temeiul unei „purificări administrative”[25]. În jurisprudența Curții, posibilitatea unei retrageri este numai incidentală. Rezultă din această jurisprudență că „Comisia este liberă să retragă sau să își modifice propunerea […] în cazul în care, după o nouă apreciere a intereselor Comunității, aceasta consideră superfluă adoptarea măsurilor în discuție”[26]. Eventualitatea unei retrageri este admisă de asemenea potrivit Protocolului privind subsidiaritatea, care prevede o retragere a unui proiect legislativ ca urmare a îndoielilor exprimate de parlamentele naționale în ceea ce privește respectarea principiului subsidiarității.

41. În această privință, dorim să subliniem de la bun început că legitimitatea Uniunii se întemeiază pe constatarea că tratatele fondatoare sunt calificate drept cartă constituțională generatoare a unei ordini juridice ale cărei subiecte sunt cetățenii Uniunii[27]. Această legitimitate implică faptul că normele referitoare la formarea voinței instituțiilor, stabilite prin tratate, „nu sunt la discreția nici a statelor membre, nici a instituțiilor însele”[28]. În special, limitele competenței conferite Comisiei printr-o dispoziție specifică din tratat nu se pot deduce dintr-un principiu general, ci trebuie să fie deduse dintr-o interpretare a termenilor proprii ai dispoziției în discuție[29].

42. Astfel, potrivit articolului 14 alineatul (1) TUE și articolului 16 alineatul (1) TUE coroborate cu articolul 289 alineatul (1) TFUE, funcția de „a legifera” este încredințată Parlamentului și Consiliului. Acestea o exercită împreună. În schimb, potrivit articolului 17 alineatul (2) TUE, un act legislativ poate fi adoptat numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazurilor în care tratatele prevăd altfel. În temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE, Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop.

43. Ideea care constă în a conferi Comisiei atribuția de a identifica interesul general al tuturor statelor membre și de a propune soluțiile adecvate pentru a-l îndeplini a condus, în sistemul comunitar, la încredințarea în favoarea Comisiei a unui cvasimonopol al inițiativei legislative[30]. În condițiile în care se menționează uneori erodarea politică a acestei puteri a Comisiei, este esențial să se sublinieze că reformele succesive ale cadrului instituțional nu au modificat *conținutul* dreptului de inițiativă al Comisiei[31].

25 — Comisia procedează în acest sens fie la începutul mandatului colegiului, fie anual în cadrul unei revizuiri globale, ținând seama de obiective obligatorii, de stadiul avansării procedurii legislative, precum și de verificarea respectării cerințelor actuale în materie de îmbunătățire a legislației. A se vedea, de exemplu, Comunicarea Comisiei intitulată „Rezultatul analizării propunerilor care se află în prezent în procedura legislativă” [COM(2005) 462 final, punctul 1]. Cu privire la problematica autolimitării puterii legislative de către Comisie pentru motive politice, și anume pentru a evita denaturarea unei propuneri, al cărei ultim exemplu datează din 1994, a se vedea Ponzano, P., „Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique”, *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, p. 27 și urm. (accesibilă la adresa de internet http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, p. 11), care face trimitere la Rasmussen, A., „Challenging the Commission’s right of initiative”, *West European Politics*, vol. 30, nr. 2, 244-264, martie 2007. În sfârșit, a se vedea răspunsul din 23 ianuarie 1987 al Comisiei la întrebarea scrisă nr. 2422/86 a domnului Fernand Herman adresată Comisiei: retragerea unei propuneri de către Comisie (JO 1987, C 220, p. 6.)

26 — Hotărârea Fediol/Comisia (EU:C:1988:400).

27 — A se vedea în acest sens Avizul 1/91 (EU:C:1991:490, punctul 21) și Hotărârea van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, p. 2).

28 — Hotărârea Regatul Unit/Consiliul (68/86, EU:C:1988:85, punctul 38), precum și Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Parlamentul/Consiliul (C-133/06, EU:C:2007:551, punctul 29).

29 — Hotărârea Franța și alții/Comisia (188/80-190/80, EU:C:1982:257, punctul 6).

30 — A se vedea contribuția prezentată de domnii Barnier și Vittorino, membri ai Convenției: „Le droit d’initiative de la Commission”, Convenția europeană, Bruxelles, 3 septembrie 2002, CONV 230/02. Este cert că acest drept nu mai este exclusiv, în special în lumina articolului 7 TUE, a articolului 11 alineatul (4) TUE, a articolului 129 alineatele (3) și (4) TFUE, a articolului 252 primul paragraf TFUE și a articolului 308 al treilea paragraf TFUE.

31 — A se vedea printre altele studiile lui Soldatos, P., „L’urgence de protéger le pouvoir d’initiative législative de la Commission européenne”, *L’Union européenne et l’idéal de la meilleure législation*, Editura Pédone, 2013, p. 175-190.

44. În acest context, recunoscând impactul evoluției dreptului Uniunii cu privire la noțiunea „metodă comunitară” [32], aceasta nu este totuși în mai mică măsură aplicabilă și corespunde unui sistem original de repartizare a competențelor [33] care conduce la procese decizionale aflate la originea distincției dintre Uniune și orice altă entitate statală sau organizație internațională interguvernamentală. Metoda respectivă este, așadar, o caracteristică *sui generis* a mecanismului legislativ supranațional instituit prin tratate.

45. Ar fi, prin urmare, eronat, în opinia noastră, să se efectueze o simplă asimilare a funcției pe care o îndeplinește Comisia în acest cadru cu un atribut al funcției executive în sensul strict al termenului [34]. Astfel, Comisia nu este chemată să se exprime numai ca viitor organism al punerii în aplicare a dispozițiilor legislative care vor fi adoptate de Parlament și de Consiliu, ci în calitate de depozitar al interesului general al Uniunii, efectiv în calitate de instituție în măsură să îl amintească [35].

46. Responsabilitatea de a promova interesul Uniunii care revine Comisiei în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE constituie, în opinia noastră, temeiul principal pentru a i se recunoaște o putere de retragere a unei propuneri legislative.

47. Desigur, Tratatul UE nu ridică Comisia la nivel de colegiuitor. Cu toate acestea, participarea sa la procesul legislativ reiese din puterea sa de inițiativă în sensul articolului 17 TUE și din clauza care figurează la articolul 293 alineatul (1) TFUE, în temeiul căreia Consiliul poate modifica o propunere a Comisiei doar hotărând în unanimitate, precum și din articolul 293 alineatul (2) TFUE, care îi permite să modifice propunerea legislativă, atât timp cât Consiliul nu a hotărât. În consecință, puterea de retragere decurge din rolul care este încredințat Comisiei în cadrul procesului legislativ și se întemeiază, așadar, pe articolul 17 alineatele (1) și (2) TUE și pe articolul 293 alineatele (1) și (2) TFUE, considerate împreună.

48. În plus, în lumina jurisprudenței privind echilibrul instituțional, din moment ce tratatele acordă Comisiei o prerogativă constituțională care îi conferă puterea de a aprecia în condiții de independență deplină oportunitatea unei propuneri legislative sau a modificării unei astfel de propuneri, nicio altă instituție nu poate obliga Comisia să adopte o inițiativă atunci când ea nu consideră că există un interes al Uniunii pentru adoptarea propunerii respective [36]. Exercitarea puterii de retragere se poate analiza, așadar, ca o ultimă manifestare a monopolului de inițiativă legislativă al Comisiei, privit ca expresie a rolului său de gardian al interesului Uniunii.

32 — Referindu-se la construcția europeană, Jean Monnet considera că „elementul esențial este dialogul constant [pe care Comunitatea] îl organizează între instituțiile naționale și instituțiile comunitare ale căror obiective sunt legate și nu mai pot avansa decât împreună […]. Acest dialog, inseparabil de decizie, este însăși esența vieții comunitare și își exprimă originalitatea printre sistemele politice moderne”, Monnet, J., *Mémoires*, Paris, 1976, p. 626. În doctrină, *ex multis*, Dehousse, R., „La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?”, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I (2003), p. 95. Manin, Ph., „La méthode communautaire: changement et permanence”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, tomul 1 (2004), p. 213-237. Cu privire la metoda comunitară ca „nucleu” al integrării europene în cadrul Comunităților, prin raportare la modalitățile „interguvernamentale”, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — A se vedea Cartea albă privind guvernarea [COM(2001) 428]: „metoda se întemeiază pe principiile potrivit cărora: 1) Comisia este singura care trebuie să formuleze propuneri legislative și politici. Independența acesteia îi întărește capacitatea de a executa politicile, de a fi gardian al tratatului și de a reprezenta Uniunea în negocierile internaționale; 2) actele legislative și bugetare sunt adoptate de Consiliu (care reprezintă statele membre) și de Parlament (care reprezintă cetățenii). Executarea politicilor este încredințată Comisiei și autorităților naționale; 3) Curtea de Justiție a Comunităților Europene garantează respectarea statului de drept”.

34 — O astfel de asimilare ar rezulta dintr-un paralelism cu sistemele parlamentare clasice în care dreptul de inițiativă legislativă revine suveranului. Or, din punct de vedere istoric, această prerogativă a suveranului a fost afectată de competența, recunoscută parlamentelor naționale, de a propune amendamente, cărora li s-a atribuit, ulterior, un drept propriu de inițiativă legislativă.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008 (citat al domnului Troper), p. 315.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1990:217, punctul 19).

49. Pentru acest motiv, considerăm că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, recunoașterea, chiar confirmarea, în favoarea Comisiei, a unei puteri de retragere nu poate aduce atingere principiului atribuirii de competențe în sensul articolului 13 alineatul (2) TFUE. Este mai degrabă o expresie particulară a acestuia, fără a afecta modalitățile de exercitare a puterii respective care, ele, pot eventual aduce atingere echilibrului constituțional, ceea ce va trebui să se examineze în continuare.

50. În această privință, trebuie să se recunoască valoarea articolului 293 TFUE [37], care constituie instrumentul menit să asigure echilibrul între puterile Consiliului și cele ale Comisiei [38]. Astfel, această dispoziție, al cărei mod de redactare a suferit puține modificări de la semnarea Tratatului CEE, conține două dispoziții strâns legate între ele, și anume una prin care se exclude posibilitatea ca Consiliul să adopte un text fără consimțământul Comisiei, iar cealaltă care permite Comisiei să își modifice oricând cu ușurință propunerea, astfel încât Consiliul să nu fie constrâns să voteze în unanimitate [39]. Și totuși, modificările succesive ale tratatului au limitat utilizarea alineatului (1) al acestui articol, în special de la generalizarea codeciziei, ulterior a procedurii legislative ordinare în sensul Tratatului de la Lisabona. Astfel, articolul 293 alineatul (1) TFUE nu se aplică nici în ipoteza unui comitet de conciliere, nici în cea a unei a treia lecturi în sensul articolului 294 TFUE, nici în cadrul procedurii bugetare, aceste cazuri făcând obiectul unor dispoziții speciale.

51. În sfârșit, trebuie analizat argumentul referitor la principiul democrației, invocat de guvernul german din perspectiva consolidării rolului Parlamentului în calitate de colegiuitor. Astfel, guvernul amintit propune ca articolul 293 alineatul (2) TFUE să fie interpretat în sensul că are în vedere în special desfășurarea negocierilor dintre Parlament și Consiliu. O asemenea interpretare pare să pornească de la principiul potrivit căruia, odată ce s-ar ajunge la un acord politic între legiuitori, Comisia s-ar afla în imposibilitatea de a-și exercita prerogativele în privința propunerii legislative, ceea ce ar confirma rolul său de mediere în serviciul legiuitorului („honest broker”).

52. Admițând că participarea Parlamentului la procedura legislativă reprezintă reflectarea unui principiu democratic fundamental, potrivit căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative [40], considerăm totuși că reținerea de la bun început a unui principiu de preferință tinzând la maximizarea participării Parlamentului la procesul decizional echivalează cu afectarea echilibrului instituțional stabilit prin tratate [41]. În plus, este necesar ca o astfel de dezbatere să fie plasată din nou în contextul său constituțional corect, și anume cel al contenciosului referitor la temeiul juridic al unui act care trebuie adoptat. Or, prezenta cauză ridică problema distinctă a temeiului constituțional al puterii de retragere legislativă. În orice caz, jurisprudența Curții nu confirmă abordarea susținută de guvernul respectiv [42].

37 — Doctrina insistă asupra faptului că articolul 293 TFUE reflectă în sine forța dreptului de inițiativă al Comisiei. A se vedea în acest sens Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1 .

38 — Pentru a aminti, în temeiul articolului 293 TFUE: „(1) În cazul în care, în temeiul tratatelor, Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 294 alineatele (10) și (13), la articolele 310, 312, 314 și la articolul 315 al doilea paragraf. (2) Atât timp cât Consiliul nu a luat o hotărâre, Comisia își poate modifica propunerea pe tot parcursul procedurilor care duc la adoptarea unui act al Uniunii.”

39 — Petite, M., „Avis de temps calme sur l’article 189 A, paragraphe 1”, *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, p. 197.

40 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxid de titan” (C-300/89, EU:C:1991:244, punctul 20), Parlamentul/Consiliul (C-65/93, EU:C:1995:91, punctul 21) și Parlamentul/Consiliul (C-155/07, EU:C:2008:605, punctul 78).

41 — Împărtășim, așadar, opinia exprimată de avocatul general Poiares Maduro în cauza Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-411/06, EU:C:2009:189, nota de subsol 5). Astfel, admițând importanța reprezentativității democratice directe ca o măsură a democrației europene, acesta a subliniat totodată că democrația europeană implica de asemenea un echilibru delicat între dimensiunea națională și cea europeană a democrației, fără să fie necesar ca una să prevaleze asupra celeilalte. Din acest motiv, Parlamentul European nu dispune de aceeași putere ca parlamentele naționale în cadrul procesului legislativ și, chiar dacă s-ar putea pleda în favoarea întăririi puterilor Parlamentului European, popoarele europene sunt cele care au puterea de a decide asupra acestei chestiuni prin intermediul unei revizuiri a tratatelor.

42 — Astfel, potrivit Curții, a recunoaște unei instituții posibilitatea de a stabili temeiuri juridice derivate, fie în sensul unei înăspriri, fie în sensul unei simplificări a condițiilor de adoptare a unui act, ar conduce la a permite instituției respective să aducă atingere principiului echilibrului instituțional. A se vedea în acest sens Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:2008:257, punctele 56 și 57).

53. În plus, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul a devenit, în calitate de colegiuitor, egalul Consiliului în cadrul procedurii legislative ordinare, ceea ce constituie, în opinia noastră, un semn fundamental al valorizării Parlamentului în stadiul actual de dezvoltare a dreptului Uniunii. În special, importanța relației dintre Parlament și Consiliu și diminuarea corespunzătoare a rolului Comisiei reies cu ușurință din comparația dintre prima lectură și lecturile următoare ale procedurii legislative în sensul articolului 294 TFUE [43]. Astfel, a doua lectură nu mai privește propunerea Comisiei, ci amendamentele la poziția Consiliului, în privința cărora Comisia poate fie să își exprime acordul, fie să emită un aviz negativ [44]. Procedura continuă în acest caz cu o a treia lectură întemeiată pe proiectul adoptat de Parlament și de Consiliu [45].

54. Este adevărat că, încă de la prima lectură, este recunoscută importanța negocierilor dintre Parlament și Consiliu. Astfel, Consiliul obține un avantaj din adoptarea „orientării generale", care este considerată *de facto* ca elementul de bază al negocierilor [46]. În schimb, niciun element din textul articolelor 293 TFUE și 294 TFUE nu permite să se susțină teza unei preponderențe absolute a înțelegerii politice formale sau informale dintre Parlament și Consiliu, în defavoarea exercitării dreptului de inițiativă al Comisiei în etapa primei lecturi. Dimpotrivă, exercitarea acestei competențe constituie o expresie a echilibrului instituțional. În această privință, guvernul german însuși admite că, în anumite cazuri, Comisia își poate retrage propunerea în temeiul unui drept cu caracter complementar, nescris.

55. Având în vedere toate considerațiile precedente, reiese că recunoașterea în favoarea Comisiei a unei puteri de retragere trebuie atenuată în sensul că o astfel de putere se poate exercita, ținând seama de efectele sale, numai cu respectarea limitelor trasate de tratate și de principiile generale de drept. Suntem de acord, așadar, pe deplin cu poziția Consiliului atunci când subliniază că puterea de retragere nu poate fi exercitată în mod abuziv [47]. Trebuie să se traseze, prin urmare, limitele puterii de retragere.

3. Cu privire la esența puterii de retragere a Comisiei

56. Mai întâi, ne pare incontestabil că recunoașterea puterii de retragere și mai ales exercitarea acesteia de către Comisie afectează poziția normativă a celorlalte instituții participante la procedura legislativă. Astfel, fiind ancorată în responsabilitatea încredințată Comisiei în temeiul Tratatului UE de promovare a interesului Uniunii, exercitarea acesteia împiedică continuarea procedurii legislative de către colegiuitori. Din moment ce acest lucru le afectează poziția juridică în mod definitiv, puterea de retragere nu poate fi nelimitată.

57. În primul rând, puterea de retragere constituie înainte de toate o prerogativă recunoscută Comisiei în mod limitat în timp. În cadrul procedurii legislative ordinare, s-au atribuit Comisiei importante funcții de gardian al interesului general în diferitele etape ale procedurii, ceea ce o pune în situația să efectueze arbitraje politice între instituții, păstrându-și în același timp autonomia proprie. Rolul Comisiei evoluează în mod considerabil în cursul procedurii legislative. Prin urmare, situația trebuie să

43 — Articolul 294 alineatele (1)-(6) TFUE are următorul cuprins: „(1) În cazul în care, în tratate, se face trimitere la procedura legislativă ordinară pentru adoptarea unui act, se aplică procedura de mai jos. (2) Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului. *Prima lectură*. (3) Parlamentul European adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Consiliului. (4) În cazul în care poziția Parlamentului European este aprobată de Consiliu, actul respectiv se adoptă cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European. (5) În cazul în care poziția Parlamentului European nu este aprobată de Consiliu, acesta adoptă poziția sa în primă lectură și o transmite Parlamentului European. (6) Consiliul informează pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției sale în primă lectură. Comisia informează pe deplin Parlamentul European cu privire la poziția sa."

44 — Potrivit articolului 294 alineatul (7) litera (c) TFUE, „[î]n cazul în care, în termen de trei luni de la data transmiterii, Parlamentul European […] propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziția Consiliului din prima lectură, textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emite un aviz cu privire la aceste modificări".

45 — Potrivit articolului 294 alineatul (11) TFUE, „Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și ia toate inițiativele necesare pentru promovarea unei apropieri între pozițiile Parlamentului European și ale Consiliului".

46 — A se vedea Jacqué, J.-P., „Le Conseil après Lisbonne", *Revue des affaires européennes*, 2012/2, p. 213 și urm.

47 — Punctul 62 din cererea introductivă.

fie aceeași pentru puterea de retragere a propunerii legislative, care nu trebuie confundată cu un drept de veto legislativ, care constituie o prerogativă a executivului, recunoscută în general șefului statului pentru a preveni în mod suspensiv sau definitiv intrarea în vigoare a unui act legislativ adoptat de instituția învestită cu puterea legislativă.

58. Pentru acest motiv, articolul 293 alineatul (2) TFUE, în temeiul căruia Comisia păstrează la dispoziția sa puterea de a modifica proiectul, trebuie considerat ca implicând o limită temporală și în scopul exercitării puterii de retragere.

59. Astfel, comparația dintre diferitele lecturi prevăzute la articolul 294 TFUE demonstrează că, în etapa primei lecturi, Comisia își exercită puterea de inițiativă sub rezerva respectării principiilor generale, în timp ce, în etapa celei de a doua și a celei de a treia lecturi, prerogativele sale constituționale sunt din ce în ce mai reduse.

60. După ce Consiliul a adoptat „poziția sa în primă lectură” în sensul articolului 294 alineatul (5) TFUE, acesta „a hotărât” în sensul articolului 293 alineatul (1) TFUE, astfel încât rolul Comisiei se limitează în acest caz, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 294 alineatul (7) litera (c) TFUE și ale articolului 294 alineatul (9) TFUE, la a emite un aviz cu privire la modificările propuse de Parlament în a doua lectură cu privire la poziția Consiliului în primă lectură. Astfel, repartizarea puterii legislative între Parlament și Consiliu, care își află originea în vechea procedură de cooperare, nu permite Comisiei să meargă până la a modifica sau *a fortiori* la a-și retrage propunerea după ce Consiliul și-a adoptat în mod oficial poziția. Comisia rămâne totuși asociată pe deplin la procedură până la finalizarea acesteia. Astfel, înainte de a se putea pronunța cu privire la poziția Parlamentului, Consiliul trebuie să fie sesizat cu avizul Comisiei referitor la aceste modificări[48].

61. În consecință, în măsura în care puterea de retragere constituie una dintre manifestările responsabilităților încredințate Comisiei în temeiul tratatelor, în special a puterii sale de inițiativă legislativă, articolul 294 alineatul (5) TFUE trebuie interpretat în sensul că stabilește limita temporală dincolo de care Comisia nu mai are dreptul să retragă propunerea unui act legislativ[49].

62. Ipoteza specială a retragerii care rezultă din Protocolul privind subsidiaritatea pledează de asemenea în favoarea unei astfel de interpretări a limitelor temporale ale puterii de retragere. Astfel, în cazul în care, în pofida îndoielilor parlamentelor naționale în ceea ce privește respectarea principiului subsidiarității de un proiect de act legislativ, exprimate în temeiul articolului 6 din protocolul menționat, Comisia își menține propunerea, legiuitorul este obligat, potrivit articolului 7 alineatul (3) litera (a) din același protocol, să se pronunțe cu privire la respectarea principiului subsidiarității înainte de încheierea primei lecturi. Acest lucru presupune că eventualele contestații ale parlamentelor naționale, precum și decizia Comisiei în ceea ce privește retragerea, menținerea sau modificarea propunerii trebuie efectuate într-o etapă anterioară și, în orice caz, înainte de încheierea primei lecturi.

63. În plus, o asemenea determinare a limitelor temporale confirmă legalitatea retragerilor grupate efectuate până în prezent de către Comisie. Astfel, întrucât nu există termene imperative în cadrul primei lecturi, Comisia rămâne responsabilă de soarta care trebuie rezervată propunerilor legislative în această etapă. Întrucât prima lectură nu este supusă niciunui termen, dezbaterile pot continua atât timp cât instituțiile consideră util acest lucru, chiar mai mulți ani. În acest context, pare, așadar,

48 — Pentru detalii, a se vedea Ghidul procedurii legislative ordinare, broșură a Consiliului 2010 disponibilă pe pagina internet http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf

49 — Este evident că, în cazul în care Consiliul aprobă poziția Parlamentului în sensul articolului 294 alineatul (4) TFUE, Comisia nu își mai poate exercita puterea de retragere.

coerent să se recunoască Comisiei puterea, chiar obligația, de a-și retrage propunerea atunci când își pierde convingerea că actul în discuție mai răspunde interesului general al Uniunii. În schimb, cu ocazia celei de a doua sau a celei de a treia lecturi, termenele imperative, foarte scurte [50], sunt de strictă aplicare, iar colegiuitorii sunt cei care devin „stăpânii" actului care urmează să fie adoptat.

64. În sfârșit, încadrarea puterii de retragere printr-o dispoziție din tratat răspunde imperativului elementar de securitate juridică. În acest context, argumentul invocat de guvernul german [51] potrivit căruia oficializarea unui acord între Parlament și Consiliu sub forma unui rezultat al trialogurilor s-ar opune retragerii de către Comisie a propunerii legislative nu poate fi admis. Desigur, trebuie să se recunoască dubla dimensiune a procedurii legislative, juridică, dar și politică, aceasta din urmă dovedindu-se a fi determinantă în sensul că permite să se ajungă la un consens [52]. Cu toate acestea, necesitatea unei discipline juridice care decurge din principiul constituțional al democrației reprezentative, care impune o transparență a procedurilor în cadrul adoptării unui act legislativ prevalează în sensul că consensul trebuie ancorat ulterior într-o dispoziție din tratat, în caz contrar acțiunea legiuitorului fiind expusă riscului de nelegalitate [53].

65. În al doilea rând, în cadrul temporal definit anterior, puterea de retragere este supusă unei limite fundamentale care rezultă din respectarea obligatorie a principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 13 alineatul (2) TUE. Astfel, în cadrul dialogului interinstituțional pe care se întemeiază procedura legislativă, instituțiilor le sunt impuse aceleași obligații reciproce de cooperare loială precum cele care reglementează relațiile dintre statele membre și instituțiile Uniunii [54].

66. În sfârșit, puterea de retragere prezintă o limită care poate constitui temeiul unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa în sensul articolului 265 TFUE. Astfel, retragerea unei propuneri legislative poate constitui o încălcare a obligației de a acționa săvârșită de Comisie [55].

4. Cu privire la natura deciziei de retragere a propunerii legislative și la limitele controlului exercitat de instanța Uniunii

67. În apărare, Comisia susține că a adoptat decizia atacată pentru motivul că actul legislativ pe care colegiuitorii intenționau să îl adopte în pofida avertismentelor sale constituia o denaturare a propunerii sale și implica o atingere gravă adusă echilibrului instituțional prin acordul de principiu intervenit între Parlament și Consiliu în vederea înlocuirii, la articolul 7 din propunerea de regulament-cadru, a atribuirii unei competențe de execuție Comisiei cu recurgerea la procedura legislativă ordinară, iar aceasta în defavoarea obiectivelor de eficacitate, de transparență și de coerență

50 — În cadrul procedurii legislative ordinare, prima fază se compune dintr-o primă lectură, care nu face obiectul niciunui termen, apoi dintr-o a doua lectură, care este supusă unui termen dublu de trei luni la care se adaugă o lună pentru a doua lectură a Parlamentului și de trei luni la care se adaugă o lună pentru a doua lectură a Consiliului. Comitetul de conciliere este supus unui termen de șase săptămâni [sub rezerva unei prelungiri în temeiul articolului 294 alineatul (14) TFUE]. În continuare, în ceea ce privește a treia lectură a Parlamentului și a Consiliului, se aplică același termen de șase săptămâni.

51 — În cadrul celui de al doilea motiv: contestând caracterul licit al unei retrageri în cazurile enumerate de Comisie, guvernul german propune totodată, în subsidiar, să se interpreteze articolul 293 alineatul (2) TFUE în sensul că, ținând seama de principiul cooperării loiale, ultimul moment posibil pentru Comisie de a-și exercita dreptul de modificare și, *a fortiori*, posibilitatea nescrisă de retragere corespunde încheierii unui acord între Parlament și Consiliu.

52 — Vom reveni asupra statutului acordurilor interinstituționale în cadrul celui de al doilea motiv.

53 — A se vedea în această privință, cu privire la cerința transparenței, articolul 16 alineatul (8) TUE, în temeiul căruia Consiliului se întrunește în ședințe publice în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ, cu alte cuvinte atunci când acționează în calitatea sa de legiuitor. Transparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ. A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46).

54 — A se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1995:91, punctul 23).

55 — A se vedea în această privință Ordonanța Parlamentul/Comisia (C-445/93, EU:C:1996:283). Acest aspect este strict legat și de faptul că puterea de retragere este limitată de articolul 241 TFUE, în măsura în care Comisia trebuie să poată prezenta motivele care stau la baza unei decizii de retragere în ipoteza în care Consiliul solicită Comisiei să îi prezinte orice propunere adecvată în temeiul articolului menționat. Motivele în discuție trebuie să urmărească în special să demonstreze că o eventuală propunere legislativă nu ar răspunde unui interes al Uniunii în sensul articolului 17 alineatul (1) TFUE. Aceasta reflectă de asemenea problema dreptului de inițiativă *de iure* și *de facto*. A se vedea Documentul Convenției intitulat „Le droit d'initiative de la Commission" (CONV 230/02, p. 4).

urmărite de propunerea amintită. Aceasta adaugă că celelalte dispoziții ale propunerii de regulament-cadru menționate, care urmăreau să încadreze competențele sale de execuție, ar fi fost private de orice efect juridic prin modificarea cu privire la care Parlamentul și Consiliul s-au pus de acord.

68. Potrivit Comisiei, denaturarea propunerii de regulament-cadru nu ar rezulta atât din refuzul de a-i încredința competența de adoptare a deciziilor individuale de acordare a unei asistențe macrofinanciare, cât mai ales din intenția colegiuitorilor de a menține recurgerea la procedura legislativă ordinară. Aceasta subliniază că o alegere care ar fi efectuată, în conformitate cu sugestia inițială a Parlamentului, cu privire la recurgerea la acte delegate în condițiile articolului 290 alineatul (2) TFUE nu ar fi constituit, în ceea ce o privește, în opinia sa, o astfel de denaturare. În plus, colegiuitorii ar fi preferat să încerce să modifice propunerea Comisiei într-un sens care nu numai că ar fi obligat-o să prezinte o propunere legislativă în fiecare caz individual în care condițiile de acordare a unei asistențe macrofinanciare AMF ar fi fost îndeplinite, dar ar fi stabilit de asemenea într-o foarte mare măsură chiar conținutul propunerilor sale viitoare. Dreptul său de inițiativă ar fi în acest sens total predeterminat și delimitat.

69. Consiliul arată că, chiar dacă s-ar admite că o denaturare a propunerii legislative sau o atingere gravă adusă echilibrului instituțional constituie motive valabile de retragere, niciuna dintre aceste împrejurări nu ar fi existat în speță.

70. Ținând seama de condițiile dezbaterii, este esențial să se stabilească în prealabil natura exactă a deciziei de retragere.

71. Decizia de retragere a propunerii legislative adresate Parlamentului și Consiliului se adoptă în cursul procedurii legislative care este o formă specială de dialog interinstituțional.

72. În speță, reiese cu claritate din dosar că această decizie, privită prin prisma motivelor care determină Comisia să întrerupă procedura legislativă, trebuie analizată la un nivel dublu, care va constitui punctul de plecare pentru analiza noastră. Trebuie să se distingă, așadar, pe de o parte, nivelul formal referitor la exercitarea puterii de retragere (trebuie să se verifice aici respectarea esenței înseși a puterii respective, astfel cum a fost definită anterior) și, pe de altă parte, nivelul material referitor la temeinicia deciziei de retragere într-o situație precisă (și anume justificările de fond care au determinat Comisia să retragă propunerea concretă).

73. Or, considerăm că numai primul aspect al deciziei de retragere poate ține de controlul jurisdicțional exercitat de către Curte. În schimb, cel de al doilea aspect privind temeinicia ține de controlul legalității actului definitiv a cărui adoptare s-ar putea efectua numai dacă Comisia nu și-ar exercita puterea de retragere sau dacă ar exercita-o în mod greșit. Pe de altă parte, ținând seama de această distincție, decizia de retragere nu trebuie să respecte, în opinia noastră, obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE, din moment ce motivele care stau la baza adoptării actului țin de controlul de fond al actului definitiv. Vom reveni asupra acestor aspecte în cadrul celui de al treilea motiv.

74. În schimb, dacă Curtea ar efectua controlul temeiniciei deciziei de retragere a Comisiei, acest lucru ar echivala nu numai cu eludarea sistemului căilor de atac instituit prin tratat prin efectuarea unui control al legalității *ex ante*[56] cu privire la un act legislativ, ci și cu realizarea unui control indirect al legalității *unui act legislativ in statu nascendi*, care nu este adoptat încă și care nu are, așadar, existență juridică.

56 — Doar ipoteza examinării *ex ante* fiind cea a procedurii prevăzute la articolul 218 alineatul (11) TFUE. A se vedea recent Hotărârea Consiliul/in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 58).

75. Astfel, observăm că, în speță, aspectul privind temeinicia deciziei în litigiu cuprinde o analiză politică a oportunității măsurii care urmează să fie adoptată, o examinare a particularităților aplicării actului în discuție, în special a modalităților de asistență macrofinanciară, alegerea temeiului juridic, problema repartizării competențelor prin prisma delegării competențelor de executare ale Comisiei și, mai general, problematica eventualei nelegalități de care ar fi afectat regulamentul care urmează să fie adoptat. Or, în urma procedurii legislative ordinare, aceste diferite chestiuni pot fi supuse controlului Curții în cadrul unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva actului final.

76. Astfel, Comisia arată că decizia atacată a fost adoptată nu pe baza unor considerații de oportunitate sau de alegere politică de care ar fi intenționat să se prevaleze considerându-se în mod greșit colegiuitor, ci din cauza temerii ca actul adoptat de colegiuitori să nu aducă atingere intereselor Uniunii. Or, în opinia noastră, Curtea nu se poate pronunța cu privire la legalitatea unor astfel de argumente anterior adoptării măsurii legislative în discuție, în caz contrar existând riscul de depășire a competențelor care îi sunt încredințate prin tratate.

77. În acest context, o importanță deosebită trebuie acordată controlului încălcării principiului repartizării competențelor.

78. Mai întâi, argumentația întemeiată pe o pretinsă denaturare a propunerii legislative trebuie examinată, în opinia noastră, în cadrul controlului actului definitiv, din moment ce denaturarea de către colegiuitor a unei propuneri a Comisiei echivalează cu a hotărî fără să fi fost sesizat cu o propunere și, așadar, cu a încălca dreptul de inițiativă al Comisiei. În această ipoteză, cea care este afectată de nelegalitate este măsura definitivă [57].

79. Pe de altă parte, atingerea adusă prerogativelor instituțiilor rezultă în mod clasic din alegerea eronată a temeiului juridic. Astfel, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie se întemeieze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului [58]. Imperativul securității juridice impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție de drept al Uniunii care trebuie să fie menționată expres drept temei legal și care indică forma juridică pe care trebuie să o ia acel act [59]. Or, această jurisprudență nu se aplică *anterior* adoptării actului a cărui temeinicie este contestată în cadrul unei proceduri incidente în raport cu actul principal.

80. În orice caz, presupunând că Curtea poate controla temeinicia deciziei de retragere, se pune problema de a stabili care ar fi efectul juridic al unei astfel de hotărâri a Curții, mai ales prin prisma autorității de lucru judecat aferente hotărârii respective.

81. Astfel, în cazul în care Curtea ar admite criticile îndreptate împotriva motivelor deciziei de retragere la nivel material și ar considera că Comisia a considerat în mod greșit acțiunea colegiuitorilor ca fiind o denaturare a proiectului său inițial, procedura legislativă ar putea continua. În măsura în care, conform articolului 278 TFUE, acțiunile cu care este sesizată Curtea nu au efect suspensiv, cu excepția situației în care Curtea consideră că trebuie să dispună suspendarea, procedura ar trebui reluată în întregime, ceea ce ar implica faptul că Comisia prezintă o nouă propunere legislativă. S-ar ridica astfel problema măsurii în care hotărârea Curții este obligatorie pentru Comisie prin limitarea exercitării dreptului său de inițiativă în sensul că Comisia nu ar mai putea prezenta nici propunerea inițială și nici o propunere care să se îndepărteze de poziția colegiuitorilor „validată” de către Curte. Prin sancționarea Comisiei din acest punct de vedere, Curtea s-ar îndepărta, în opinia noastră, de jurisprudența citată anterior, potrivit căreia prerogativele instituțiilor reprezintă unul dintre elementele echilibrului instituțional creat prin tratate [60].

57 — A se vedea Petite, M., *op. cit.*

58 — A se vedea Hotărârile Dioxid de titan (EU:C:1991:244, punctul 10) și Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punctul 30).

59 — A se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul (C-370/07, EU:C:2009:590, punctele 37-39).

60 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1990:217, punctul 20).

82. Situația ar fi aceeași în cazul în care Curtea ar confirma decizia de retragere, de exemplu pentru motivul că temeiul juridic propus de colegiuitori ar fi fost eronat în raport cu cel pe care se întemeia propunerea Comisiei. Considerăm util să amintim că, potrivit normelor cuprinse în Tratatul FUE care reglementează activitatea legislativă a instituțiilor Uniunii, Parlamentul și Consiliul, acționând împreună, au printre altele în temeiul articolului 294 alineatul (7) litera (a) și alineatul (13) TFUE posibilitatea să modifice, în cursul procedurii legislative, temeiul juridic reținut de Comisie [61].

83. Prin urmare, considerăm că Curtea și-ar asuma astfel o misiune de *arbitru prin excelență* în cadrul unei proceduri legislative în curs.

84. În consecință, pentru toate motivele prezentate, propunem Curții să nu se pronunțe, în cadrul prezentei acțiuni, cu privire la motivele invocate de Comisie în susținerea deciziei sale de retragere. Amintim în această privință că Comisia arată că ar putea proceda la retragere în special în cazul unei denaturări grave, a atingerii grave aduse echilibrului instituțional sau atunci când propunerea ar fi implicat o nelegalitate vădită. Comisia se pronunță de asemenea în favoarea unei posibilități de retragere întemeiate pe lipsa competenței Uniunii sau chiar pe un motiv fondat pe o încălcare a principiului subsidiarității. Or, este vorba în acest caz, în opinia noastră, despre aspecte care țin, de la caz la caz, de controlul legalității unui act definitiv adoptat în urma procedurii legislative.

85. Astfel, propunem să se considere inoperante argumentele invocate atât de Consiliu, cât și de Comisie cu privire la temeinicia deciziei atacate și să se limiteze controlul jurisdicțional doar la elemente la nivel formal care țin de esența dreptului de retragere, astfel cum sunt prezentate la punctele 56-65 din prezentele concluzii.

86. Având în vedere cele de mai sus, propunem respingerea primului motiv al Consiliului. În măsura în care reiese din dosar că Comisia a procedat la retragere înainte ca Consiliul să fi hotărât, în sensul articolului 294 alineatul (5) TFUE, trebuie analizat al doilea motiv al Consiliului, referitor la încălcarea principiului cooperării loiale.

VI – **Cu privire la încălcarea principiului cooperării loiale în sensul articolului 13 alineatul (2) TUE**

A – *Argumentația părților*

87. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Consiliul arată că Comisia nu a respectat în speță principiul cooperării loiale, care, în temeiul unei jurisprudențe codificate la articolul 13 alineatul (2) ultima teză TUE, se impune și instituțiilor Uniunii [62], în special în cadrul procedurii legislative ordinare [63].

88. Consiliul și statele membre care au intervenit în susținerea acestuia arată că, în loc să exprime rezerve, în special în etapa adoptării orientării generale a Consiliului sau a dezbaterilor cu privire la raportul Parlamentului, Comisia ar fi afirmat că acest raport constituia o bază adecvată pentru discuțiile ulterioare. În noiembrie 2011, unul dintre funcționarii acesteia ar fi informat un funcționar al Consiliului cu privire la faptul că anumite amendamente denaturau conținutul propunerii sale de regulament-cadru, fără a menționa în mod specific modificarea articolului 7 din această propunere. Nici „non-paper”-ul Comisiei din ianuarie 2013 nu ar menționa o posibilitate de retragere a inițiativei sale legislative. În pofida prezenței constante la ședințele de lucru ale Consiliului și la trialoguri,

61 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-63/12, EU:C:2013:752, punctul 62).

62 — A se vedea în acest sens Hotărârile Grecia/Consiliul (204/86, EU:C:1988:450, punctul 16), precum și Parlamentul/Consiliul (EU:C:1995:91, punctele 23 și 27).

63 — A se vedea în acest sens Declarația comună din 2007.

Comisia nu și-ar fi exprimat în mod oficial intenția de a proceda la această retragere decât într-un stadiu tardiv, și anume în cadrul trialogului din 25 aprilie 2013. Nota sa internă SI(2013)231 ar dovedi că aceasta s-a grăbit să își retragă propunerea chiar în ziua în care Parlamentul și Consiliul trebuiau să semneze compromisul la care ajunseseră.

89. În cadrul reuniunii grupului de lucru al consilierilor financiari din 7 mai 2013, Comisia nu ar fi menționat nicidecum, în pofida unei invitații exprese din partea președinției Consiliului de informare a delegațiilor cu privire la eventuala sa intenție de a proceda la o retragere a propunerii de regulament-cadru, faptul că aceasta problemă era pe ordinea de zi a colegiului comisarilor din ziua următoare.

90. Nerespectarea de către Comisie a principiului cooperării loiale ar fi întărită de faptul că aceasta nu a epuizat mijloacele procedurale prevăzute la articolul 3 alineatul (2) și la articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului [64], pentru a verifica dacă unanimitatea impusă de articolul 293 alineatul (1) TFUE pentru a modifica propunerea sa de regulament-cadru era reunită în speță, și că aceasta nu a solicitat nici un vot indicativ în cadrul organelor pregătitoare ale Consiliului [65].

91. Republica Cehă și Republica Federală Germania susțin că Comisia a săvârșit un abuz de drept [66]. Republica Italiană și Regatul Unit subliniază că, independent de momentul în care Comisia a procedat la retragerea propunerii de regulament-cadru, aceasta din urmă ar fi exclus de la bun început orice discuții și orice negocieri cu colegiuitorii cu privire la conținutul articolului 7 din propunerea menționată, în condițiile în care aceștia din urmă împărtășeau o abordare comună în această privință.

92. În ceea ce privește caracterul pretins tardiv al retragerii, Comisia subliniază la rândul său că a indicat cu claritate, cu ocazia reuniunilor grupului de lucru al consilierilor financiari din 15 și din 22 noiembrie 2011, că modificările preconizate de Consiliu ar denatura propunerea sa de regulament-cadru. Cu ocazia adoptării orientării generale a Consiliului la 15 decembrie 2011, aceasta nu ar fi considerat necesar să își exprime rezervele formale din moment ce această „orientare generală” constituia doar poziția pe care președinția Consiliului urma să o apere în cadrul trialogurilor. În orice caz, nu era cert în acel stadiu că poziția amintită urma să prevaleze cu atât mai mult cu cât Parlamentul nu își adoptase încă poziția și, atunci când a adoptat-o, în mai 2012, el preconiza luarea unei decizii întemeiate pe adoptarea unor acte delegate. Ulterior, ea și-ar fi reiterat, în „non-paper”-ul din ianuarie 2013, obiecțiile în privința poziției Consiliului, prezentând totodată anumite soluții de ieșire din impas.

93. Secundo, Comisia arată că, imediat după trialogul din 30 ianuarie 2013, în cursul căruia a apărut un risc de denaturare a propunerii de regulament-cadru, și imediat după ce au fost autorizați de colegiul comisarilor, reprezentanții săi ar fi informat colegiuitorii, în cadrul reuniunilor consecutive, cu privire la faptul că ar putea retrage această propunere [67]. Numai atunci când a fost evident, la începutul lunii mai 2013, că nu ar putea să îi convingă de necesitatea de a-și reexamina poziția comună, Comisia și-ar fi asumat responsabilitățile prin adoptarea deciziei atacate.

64 — Decizia 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură (JO L 325, p. 35, denumit în continuare „Regulamentul de procedură al Consiliului”).

65 — A se vedea în acest sens Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1995:91, punctele 27 și 28).

66 — A se vedea printre altele Hotărârea Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punctele 39, 52 și 53).

67 — Comisia are în vedere reuniunea grupului de lucru al consilierilor financiari din 26 februarie 2013 și pe cea organizată cu ocazia trialogului din 27 februarie 2013 (reiese din dosar că Comisia a adresat e-mailul din 12 aprilie 2013 prin care a solicitat corectarea „tabelului recapitulativ” consecutiv acestui trialog), precum și reuniunile grupului de lucru al consilierilor financiari din 9 aprilie și din 2 mai 2013 și reuniunea trialogului din 25 aprilie 2013.

94. Tertio, Comisia afirmă că, la redactarea notei interne SI(2013)231, data următorului trialog nu era cunoscută încă. Faptul că decizia atacată a fost adoptată la data la care colegiuitorii urmau să finalizeze un acord nu ar fi fost decât o coincidență de calendar. Comisia adaugă că o evocare prematură din partea sa a posibilității retragerii propunerii de regulament-cadru ar fi dăunat serenității discuțiilor interinstituționale și bunei desfășurări a procedurii legislative.

95. În ceea ce privește, în al doilea rând, lipsa recurgerii la alte posibilități procedurale care rezultă din Regulamentul de procedură al Consiliului, Comisia afirmă că participarea sa la toate lucrările grupului consilierilor financiari ai Consiliului a determinat-o să constate că pozițiile statelor membre erau perfect clare și că un vot oficial nu ar fi modificat situația.

B – *Apreciere*

96. Mai întâi, pentru a delimita corect întinderea problematicii principiului cooperării loiale, trebuie subliniat că prima limită adusă exercitării puterii de retragere rezultă din interdicția abuzului de putere. Potrivit unei jurisprudențe constante, un act reprezintă un abuz de putere numai dacă rezultă din indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat în mod exclusiv sau cel puțin determinant în alte scopuri decât cele declarate sau în scopul de a eluda o procedură special prevăzută de Tratatul FUE pentru a răspunde circumstanțelor cauzei [68].

97. În consecință, o eventuală încălcare a principiului cooperării loiale nu poate fi asimilată unui abuz de putere.

98. În această privință, subliniem, pe de o parte, că principiul cooperării loiale permite remedierea incertitudinilor generate de zonele gri ale tratatelor, precum cele care rezultă din modalitățile de exercitare a puterii de retragere. Pe de altă parte, deși este aplicabil cooperării informale dintre instituțiile Uniunii, el nu are un conținut exact sesizabil [69].

99. Principiul cooperării loiale, codificat prin articolul 13 alineatul (2) TUE, are în vedere respectarea datorată repartizării competențelor respective și echilibrului instituțional [70]. În acest cadru, conform articolului 295 TFUE, pentru a organiza de comun acord condițiile cooperării lor, Parlamentul, Consiliul și Comisia pot să încheie acorduri interinstituționale, dacă este cazul, cu caracter obligatoriu.

100. Prin intermediul motivului invocat și ținând seama de desfășurarea în timp a situației de fapt aflate la originea litigiului, Consiliul reproșează în esență Comisiei că și-a exprimat intenția de a retrage propunerea doar într-un stadiu foarte tardiv al trialogurilor, în condițiile în care acordul dintre Parlament și Consiliu cu privire la recurgerea la procedura legislativă ordinară era iminent. Consiliul pare să pornească astfel de la principiul potrivit căruia faptul că trialogul a fost programat în aceeași zi cu adoptarea deciziei atacate se opunea ca Comisia să își exercite puterea de retragere.

101. Or, recunoscând importanța unui trialog [71] ca expresie a cooperării interinstituționale, astfel cum am afirmat deja în cadrul examinării primului motiv, dimensiunea politică a procedurii legislative nu poate totuși prevala asupra dimensiunii sale juridice.

68 — A se vedea printre altele Hotărârile Spania/Consiliul (C-310/04, EU:C:2006:521, punctul 69 și jurisprudența citată), precum și Spania/Consiliul (C-442/04, EU:C:2008:276, punctul 49 și jurisprudența citată).

69 — A se vedea, pentru o analiză aprofundată, Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle”, *L'Union européenne carrefour de coopérations, LGDJ*, 2000, p. 29-61.

70 — Hotărârile Parlamentul/Consiliul (EU:C:1995:91, punctul 23) și Grecia/Consiliul (EU:C:1988:450, punctul 16).

71 — Astfel, este vorba despre un organism important a cărui instituire datează din anii ’80, trialogurile fiind instituite prin Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei privind diferitele măsuri de asigurare a unei mai bune desfășurări a procedurii bugetare (JO 1982, C 194, p. 1).

102. Astfel, trialogurile se desfășoară într-un cadru informal și pot avea loc în toate etapele procedurii și la diferite niveluri de reprezentare, în funcție de natura discuțiilor prevăzute [72]. La fel ca și comitetul de conciliere în cadrul procedurii legislative ordinare (și, înainte, al codeciziei), trialogul are un rol de arbitraj al diferendelor care pot apărea între instituții și urmărește o înțelegere între acestea.

103. În schimb, spre deosebire de comitetul de conciliere, trialogul nu are o existență proprie în cadrul Tratatului FUE și nu constituie o etapă obligatorie din punct de vedere juridic a desfășurării procedurii legislative [73]. Aceasta reiese de asemenea din Declarația comună din 2007, în temeiul căreia o scrisoare indică disponibilitatea Consiliului de a accepta [rezultatul unui trialog], sub rezerva verificării din punct de vedere juridic și lingvistic, în cazul în care acesta este confirmat prin vot în ședință plenară [74]. Pentru acest motiv, considerăm că motivul întemeiat pe o comunicare pretins „tardivă" a deciziei atacate nu poate fi admis.

104. În acest context, ne pare esențial să subliniem că actul de retragere trebuie să fie precedat și urmat de o comunicare semnificativă între Comisie și colegiuitori. Astfel, retragerea nu se poate efectua în mod neașteptat sau cu încălcarea cerinței bunei-credințe.

105. În această privință, clauzele acordurilor interinstituționale pot furniza indicații utile. Astfel, reiese în special din Acordul-cadru din 20 noiembrie 2010, încheiat între Parlament și Comisie, că Comisia este obligată să furnizeze în timp util explicații detaliate înainte de a proceda la retragerea oricărei propuneri cu privire la care Parlamentul și-a exprimat deja o poziție în primă lectură [75]. În plus, potrivit Declarației comune din 2007, instituțiile depun eforturi să coopereze în mod loial pe tot parcursul procedurii, respectând în același timp pe deplin caracterul politic al procesului decizional.

106. În speță, Comisia nu pare să își fi îndeplinit în totalitate obligația unei comunicări extensive și adaptate temporal cu alte instituții. În special, simplul schimb de mesaje electronice între funcționarii Comisiei și ai Consiliului din 25 noiembrie 2011, în care se menționează denaturarea propunerii Comisiei, nu constituie un mijloc adecvat în această privință. Rezultă totuși din dosar că, începând din februarie 2013, Comisia a evocat eventualitatea retragerii în mai multe rânduri și la un nivel înalt.

107. Astfel, cu ocazia reuniunii consilierilor financiari din 26 februarie 2013, reprezentantul Comisiei a subliniat că orientarea propusă urma să denatureze propunerea Comisiei, ceea ce ar putea să o determine să aibă în vedere retragerea propunerii sale [76]. Cu ocazia celui de al cincilea trialog, instituțiile, în special Parlamentul, erau în mod evident conștiente de riscul retragerii, din moment ce raportorul Kazak a solicitat Comisiei să susțină, iar nu să își retragă propunerea [77]. Ulterior, în cadrul reuniunii consilierilor financiari din 9 aprilie 2013, Comisia a reiterat în mod clar posibilitatea unei retrageri în cazul în care procedura legislativă ordinară urma să fie reținută pentru deciziile AMF [78]. În plus, în cadrul reuniunii din 2 mai 2013, Comisia nu numai că a evocat riscul unei retrageri, dar a și admis că o astfel de ipoteză era examinată de serviciile Comisiei la cel mai înalt nivel [79].

72 — Punctul 8 din Declarația comună din 2007.

73 — Acesta este totuși avut în vedere de Declarația comună din 2007, adoptată anterior Tratatului de la Lisabona, din care reiese (la punctul 14) că, atunci când se ajunge la un acord în etapa primei lecturi în Parlament prin negocieri informale în cadrul trialogurilor, președintele Coreper îl transmite sub forma unor amendamente la propunerea Comisiei.

74 — A se vedea punctul 14 din Declarația comună din 2007.

75 — Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisia Europeană (JO 2010, L 304, p. 47). Acest acord este integrat în Regulamentul de procedură al Parlamentului (ca anexa XIII).

76 — A se vedea documentul comunicat de Comisie intitulat „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590" (p. 3).

77 — *Ibidem* (p. 6): „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal".

78 — Document comunicat de Comisie intitulat „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)" (p. 1 și 5).

79 — Document comunicat de Comisie intitulat „ECFIN/D2/NL/dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA" (p. 2).

108. În consecință, elementele factuale din dosar nu permit să se rețină o încălcare de către Comisie a principiului cooperării loiale.

109. În sfârșit, în ceea ce privește problema lipsei epuizării de către Comisie a posibilităților procedurale oferite de Regulamentul de procedură al Consiliului, amintim că regulamentele de procedură ale instituțiilor constituie acte atipice care reglementează principiile de organizare ale fiecăreia dintre ele. În ceea ce privește efectele care se pot produce în raport cu alte instituții, regulamentele de procedură nu pot viza decât condițiile de colaborare dintre instituții. Astfel, ne pare de necontestat faptul că acestea pot afecta comportamentul unei alte instituții, în special supunând-o unei anumite cerințe sau conferindu-i anumite competențe. Acesta este cazul articolului 3 alineatul (2) coroborat cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului, din care rezultă că Comisia are posibilitatea de a solicita includerea pe ordinea de zi a unui punct care necesită o procedură de vot. În schimb, niciun element din dispoziția menționată nu implică o obligație care să incumbe Comisiei.

110. Pe de altă parte, Hotărârea Parlamentul/Consiliul, citată în susținerea motivului său de către Consiliu [80], urmărea să sancționeze nu lipsa epuizării căilor procedurale de către Parlament, ci faptul că decizia sa se întemeia pe motive străine de actul în discuție și mai ales nu lua în considerare urgența procedurii și necesitatea de a adopta regulamentul înainte de data susținută, în mod justificat, de către Consiliu.

111. În consecință, având în vedere principiul echilibrului instituțional care implică o autonomie a instituțiilor, o teză potrivit căreia Comisia ar fi ținută de dispozițiile Regulamentului de procedură al Consiliului să solicite un vot înainte de a proceda la retragerea propunerii sale legislative trebuie respinsă.

112. În orice caz, constatăm că tratatele au instituit o repartizare netă între funcțiile și competențele instituțiilor politice ale Uniunii. Decurge de aici că fiecare dintre ele își poate adopta în mod legitim propriile orientări politice și poate utiliza mijloacele de acțiune disponibile pentru a exercita o influență asupra celorlalte instituții. Astfel, o comunicare prealabilă cu privire la eventualitatea unei retrageri, precum cea realizată de Comisie cu ocazia celui de al cincilea trialog din 26 februarie 2013, nu poate echivala nicidecum cu o amenințare abuzivă care să întrunească elementele constitutive ale unui abuz de putere.

113. În consecință, propunem să se respingă al doilea motiv.

VII – **Cu privire la încălcarea obligației de motivare**

A – *Argumentația părților*

114. Admițând că decizia atacată constituie un act „dinafara nomenclaturii”, Consiliul arată, prin intermediul celui de al treilea motiv, că o decizie de retragere a unei propuneri legislative este totuși un act care poate fi supus controlului jurisdicțional. În consecință, o asemenea decizie de retragere ar trebui să respecte cerința motivării prevăzută la articolul 296 al doilea paragraf TFUE, astfel cum a fost interpretată de jurisprudență [81], iar aceasta independent de aspectul dacă decizia menționată constituie sau nu constituie o decizie în sensul articolului 288 TFUE [82].

80 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (EU:C:1995:91, punctele 27 și 28).

81 — A se vedea printre altele Hotărârile Consiliul/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctul 50), precum și Kendrion/Comisia (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punctele 41 și 42).

82 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Consiliul (EU:C:2009:590, punctul 42) și Comisia/Consiliul (EU:C:2013:752, punctul 28).

115. Or, decizia atacată nu ar fi făcut obiectul unor explicații sau publicări și nu ar menționa nimic cu privire la motivele retragerii.

116. Comisia susține că Consiliul confundă obligația precisă prevăzută la articolul 296 TFUE, care constă în motivarea actelor juridice ale Uniunii, în sensul articolului 288 TFUE, prin inserarea unei motivări chiar în textul actului în cauză, cu principiul general exprimat la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, potrivit căruia orice decizie a unei instituții trebuie să se întemeieze pe motive care trebuie comunicate, indiferent sub ce formă, părților interesate.

117. Comisia arată că o decizie de retragere precum decizia atacată este o decizie procedurală internă, iar nu un act juridic, în sensul articolului 288 TFUE. O astfel de decizie nu ar avea destinatari, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE sau al articolului 288 TFUE. Ea nu ar cuprinde nici titlu, nici motive, nici considerente, nici articole. Ea nu ar trebui să fie nici notificată, nici publicată, în sensul articolului 297 alineatul (2) TFUE, pentru a produce efecte. Prin urmare, obligația de motivare conținută la articolul 296 TFUE nu i-ar fi aplicabilă [83].

B – *Analiză*

118. Recunoscând valoarea constituțională a obligației de motivare, astfel cum este interpretată de către Curte [84], natura și contextul adoptării actului atacat ne determină totuși să concluzionăm că decizia atacată nu intră în domeniul de aplicare al obligației de motivare prevăzute la articolul 296 TFUE.

119. În speță, reiese din modul de redactare a scrisorii vicepreședintelui Comisiei că decizia atacată stabilește în mod neechivoc și definitiv poziția Comisiei [85], care exprimă intenția Comisiei de a întrerupe procesul legislativ. Este vorba, așadar, despre o decizie de procedură internă a instituțiilor.

120. În această privință, amintim că Curtea a acceptat deja, în contextul unui dialog interinstituțional, o declarație orală a unui comisar care reflecta propunerea Comisiei ca fiind o etapă valabilă a procedurii legislative. Potrivit Curții, faptul că această propunere modificată a Comisiei nu a fost exprimată în formă scrisă nu ar avea nicio consecință. Astfel, „articolul 149 alineatul (3) din tratat [devenit articolul 293 alineatul (2) TFUE] nu prevede ca propunerile modificate să ia în mod obligatoriu o formă scrisă. Astfel de propuneri modificate fac parte din procesul legislativ comunitar care se caracterizează printr-o anumită flexibilitate, necesară pentru atingerea unei convergențe de opinii între instituții. Acestea se disting fundamental de actele pe care Comisia le adoptă și care privesc direct particularii. În aceste condiții, nu se poate impune pentru adoptarea acestor propuneri respectarea strictă a formalităților prevăzute pentru adoptarea actelor care privesc direct particularii” [86].

121. Această analiză este valabilă cu atât mai mult pentru a admite că o scrisoare a unui comisar care exprimă poziția colegiului nu este supusă obligației de motivare, din moment ce ea se înscrie în procesul legislativ, astfel cum a fost definit de către Curte.

83 — Pe de altă parte, faptul că motivele unei decizii procedurale nu figurează în mențiunea al cărei obiect trebuie reprezentat de o astfel de decizie, în temeiul articolului 8 alineatul (4) și al articolului 16 din Regulamentul de procedură al Comisiei (JO 2010, L 55, p. 61), într-un proces-verbal al unei reuniuni sau într-un extras de acte adoptate nu ar constitui o încălcare a obligației de motivare.

84 — A se vedea printre altele Hotărârile Comisia/Consiliul (EU:C:2009:590, punctele 37-39 și 42), precum și Elveția/Comisia (C-547/10 P, EU:C:2013:139, punctul 67).

85 — Pentru jurisprudența care infirmă caracterul de act atacabil al scrisorii unui comisar din domeniul concurenței, precum și al corespondenței dintre o direcție generală și un stat membru pentru motivul că este vorba doar despre o propunere de a atenua efectul restrictiv al unui acord între întreprinderi, a se vedea Hotărârea Nefarma/Comisia (T-113/89, EU:T:1990:82).

86 — A se vedea Hotărârea Germania/Consiliul (C-280/93, EU:C:1994:367, punctul 36).

122. În plus, în cazul în care Curtea acceptă să delimiteze controlul legalității unui act *sui generis*, precum cel în discuție în litigiul principal, doar la nivel formal referitor la esența dreptului de retragere, este evident că obligația de motivare în sensul articolului 296 TFUE întemeiată pe principiul potrivit căruia actul în cauză 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 [87], este lipsită de pertinență.

123. În realitate, întrucât Comisia rămâne în limitele esenței puterii de retragere, astfel cum au fost definite mai sus, motivarea nu se impune în cazul în care colegiuitorii au fost informați corespunzător cu privire la motivele retragerii cu ocazia trialogurilor interinstituționale, iar aceste motive sunt strâns legate de rolul pe care Comisia îl exercită conform articolului 17 alineatul (1) TUE.

124. În consecință, al treilea motiv trebuie respins.

125. În sfârșit, în ceea ce privește sarcina cheltuielilor de judecată, subliniem că, prin introducerea prezentei acțiuni, Consiliul a sesizat în mod legitim Curtea pentru a obține clarificări cu privire la întinderea puterii constituționale de retragere care aparține Comisiei, ceea ce ar putea justifica de la bun început repartizarea cheltuielilor de judecată între cele două instituții. Cu toate acestea, potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

VIII – **Concluzie**

126. Pentru toate motivele prezentate, propunem Curții:

— să respingă acțiunea Consiliului Uniunii Europene și să îl oblige pe acesta la plata cheltuielilor de judecată și

— să dispună ca, în temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, statele membre interveniente să suporte propriile cheltuieli de judecată.

87 — Hotărârea Deutsche Telekom/Comisia (C-280/08 P, EU:C:2010:603, punctele 130 și 131).