Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

20 janvier 2022 *

« Pourvoi – Droit institutionnel – Initiative citoyenne – Règlement (UE) nº 211/2011 – Article 4, paragraphe 2, sous b) – Enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne – Condition exigeant que cette proposition ne soit pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission européenne en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique aux fins de l'application des traités – Décision (UE) 2017/652 – Initiative citoyenne "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" – Enregistrement partiel – Article 5, paragraphe 2, TUE – Principe d'attribution – Article 296 TFUE – Obligation de motivation – Principe du contradictoire »

Dans l'affaire C-899/19 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 4 décembre 2019,

Roumanie, représentée par Mmes E. Gane, L. Lițu, M. Chicu et L.-E. Bațagoi, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne, représentée initialement par Mme I. Martínez del Peral ainsi que par MM. H. Stancu et H. Krämer, puis par Mme I. Martínez del Peral ainsi que par M. H. Stancu, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér et par Mme K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de Mme K. Jürimäe, présidente de la troisième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, MM. S. Rodin (rapporteur) et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

* Langue de procédure : le roumain.

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, la Roumanie demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 24 septembre 2019, Roumanie/Commission (T-391/17, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2019:672), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision (UE) 2017/652 de la Commission, du 29 mars 2017, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe » (JO 2017, L 92, p. 100, ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

2 Le règlement (UE) nº 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne (JO 2011, L 65, p. 1, et rectificatif JO 2012, L 94, p. 49), énonce, à ses considérants 1, 2, 4 et 10 :

« (1) Le traité [UE] renforce la citoyenneté de l'Union [européenne] et améliore encore le fonctionnement démocratique de l'Union en prévoyant notamment que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union par l'intermédiaire d'une initiative citoyenne européenne. Cette procédure donne aux citoyens la possibilité de s'adresser directement à la Commission [européenne], pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités à l'instar du droit conféré au Parlement européen en vertu de l'article 225 [TFUE] et au Conseil [de l'Union européenne] en vertu de l'article 241 [TFUE].

(2) Afin d'encourager la participation des citoyens et de rendre l'Union plus accessible, les procédures et conditions requises pour l'initiative citoyenne devraient être claires, simples, faciles à appliquer et proportionnées à la nature de l'initiative citoyenne. Elles devraient trouver un juste équilibre entre droits et obligations.

[...]

(4) La Commission devrait, sur demande, fournir aux citoyens des informations et des conseils informels sur les initiatives citoyennes, notamment en ce qui concerne les critères d'enregistrement.

[...]

(10) En vue d'assurer la cohérence et la transparence des propositions d'initiatives citoyennes et d'éviter la collecte de signatures pour une proposition d'initiative citoyenne qui ne satisfait pas aux conditions fixées par le présent règlement, lesdites initiatives devraient impérativement être enregistrées sur un site [I]nternet mis à disposition par la Commission, avant que les déclarations de soutien nécessaires ne soient recueillies auprès des citoyens. Toutes les propositions d'initiative citoyenne satisfaisant aux conditions

énoncées dans le présent règlement devraient être enregistrées par la Commission. La Commission devrait procéder à l'enregistrement conformément aux principes généraux de bonne administration. »

3 L'article 1er du règlement nº 211/2011 dispose :

« Le présent règlement établit les procédures et conditions requises pour une initiative citoyenne, ainsi que le prévoient l'article 11 [TUE] et l'article 24 [TFUE]. »

4 Aux termes de l'article 2 de ce règlement :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "initiative citoyenne" : une initiative présentée à la Commission conformément au présent règlement, invitant la Commission à soumettre, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles des citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités, et ayant recueilli le soutien d'au moins un million de signataires admissibles provenant d'au moins un quart de l'ensemble des États membres ;

[...]

3) "organisateurs" : des personnes physiques réunies au sein d'un comité des citoyens, se chargeant de l'élaboration d'une initiative citoyenne et de sa présentation à la Commission. »

5 L'article 4, paragraphes 1 à 3, dudit règlement prévoit :

« 1. Avant d'entamer la collecte des déclarations de soutien à une proposition d'initiative citoyenne auprès des signataires, les organisateurs sont tenus de l'enregistrer auprès de la Commission, en fournissant les informations décrites à l'annexe II, notamment en ce qui concerne l'objet et les objectifs de la proposition d'initiative citoyenne.

Ces informations sont fournies dans une des langues officielles de l'Union, dans un registre mis en ligne par la Commission à cet effet (ci-après dénommé "registre").

Les organisateurs fournissent, aux fins du registre et, s'il y a lieu, sur leur site [I]nternet, des informations régulièrement mises à jour sur les sources de soutien et de financement de la proposition d'initiative citoyenne.

Après confirmation de l'enregistrement conformément au paragraphe 2, les organisateurs peuvent fournir la proposition d'initiative citoyenne dans d'autres langues officielles de l'Union aux fins d'inclusion dans le registre. La traduction de la proposition d'initiative citoyenne dans d'autres langues officielles de l'Union relève de la responsabilité des organisateurs.

La Commission établit un point de contact fournissant informations et assistance.

2. Dans les deux mois qui suivent la réception des informations décrites à l'annexe II, la Commission enregistre la proposition d'initiative citoyenne sous un numéro d'enregistrement unique et transmet une confirmation aux organisateurs, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

[...]

b) la proposition d'initiative citoyenne n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités ;

[...]

3. La Commission refuse l'enregistrement si les conditions énoncées au paragraphe 2 ne sont pas remplies.

Lorsqu'elle refuse d'enregistrer une proposition d'initiative citoyenne, la Commission informe les organisateurs des motifs de ce refus, ainsi que de toutes les voies de recours judiciaires et extrajudiciaires dont ils disposent. »

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

6 Les antécédents du litige, tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué, peuvent se résumer comme suit.

7 Le 15 juillet 2013, le Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative « Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe » (comité de citoyens pour l'initiative citoyenne « Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe ») a présenté à la Commission la proposition d'initiative citoyenne européenne (ci-après l'« ICE ») intitulée « Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe » (ci-après la « proposition d'ICE en cause »).

8 Par sa décision C(2013) 5969 final, du 13 septembre 2013, la Commission a rejeté la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE en cause au motif que cette dernière débordait manifestement du cadre de ses attributions en vertu desquelles elle pouvait présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.

9 Saisi par le comité de citoyens pour l'initiative citoyenne « Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe », le Tribunal a, par son arrêt du 3 février 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission (T-646/13, EU:T:2017:59), annulé la décision C(2013) 5969 final au motif que la Commission avait manqué à son obligation de motivation.

10 Le 29 mars 2017, la Commission a adopté la décision litigieuse, par laquelle la proposition d'ICE en cause a été enregistrée.

11 Le considérant 2 de cette décision décrit l'objet de la proposition d'ICE en cause comme suit :

« Nous invitons l'[Union] à améliorer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques et à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union. »

12 Le considérant 3 de ladite décision énonce les objectifs poursuivis par la proposition d'ICE en cause comme suit :

« Nous invitons l'[Union] à adopter une série d'actes législatifs afin d'améliorer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques et à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union. [Ces actes] devraient inclure des mesures relatives aux langues régionales et minoritaires, à l'éducation et à la culture, à la politique régionale, à la participation, à l'égalité, au contenu audiovisuel et des autres médias ainsi qu'au soutien étatique accordé par les autorités régionales. »

13 Le considérant 4 de la même décision énonce que la proposition d'ICE en cause fait explicitement référence, dans son annexe, à onze actes juridiques de l'Union pour lesquels elle invite, en substance, la Commission à faire des propositions.

14 Il ressort des considérants 6 à 9 de la décision litigieuse que la Commission a enregistré la proposition d'ICE en cause en ce qui concerne neuf de ces actes juridiques de l'Union, au motif que leur proposition ne se situait pas manifestement en dehors du cadre de ses attributions lui permettant de soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités, au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. En revanche, en ce qui concerne les deux autres actes juridiques de l'Union auxquels la proposition d'ICE en cause fait référence, la Commission a conclu que cette proposition se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions, au sens de cette disposition.

15 L'article 1er de cette décision énumère, à son paragraphe 2, neuf propositions d'actes juridiques visées par la proposition d'ICE en cause, sur lesquelles des déclarations de soutien peuvent être recueillies.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

16 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 juin 2017, la Roumanie a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

17 À l'appui de son recours, la Roumanie a soulevé deux moyens pris, le premier, d'une violation de l'article 5, paragraphe 2, TUE et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, et, le second, d'une violation de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

18 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé, d'une part, que la Commission n'avait commis aucune erreur de droit en estimant, au stade de l'enregistrement, que les propositions d'actes juridiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision litigieuse ne se situaient pas manifestement en dehors du cadre des attributions lui permettant de soumettre une proposition d'acte juridique aux fins de l'application des traités. Il a, d'autre part, jugé que la Commission avait énoncé, à suffisance de droit, dans la décision litigieuse les motifs qui sont à la base de l'enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause.

19 Par conséquent, le Tribunal a rejeté le recours comme étant non fondé, sans statuer sur la recevabilité du recours formé par la Roumanie.

Les conclusions des parties

20 La Roumanie demande à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué et la décision litigieuse ;

– à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer l'affaire au Tribunal, et

– de condamner la Commission aux dépens.

21 La Commission demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Roumanie aux dépens.

22 La Hongrie demande à la Cour de rejeter le pourvoi.

Sur le pourvoi

23 Au soutien de son pourvoi, la Roumanie invoque trois moyens tirés, le premier, d'une violation des dispositions des traités relatives aux compétences de l'Union, le deuxième, d'une violation de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE et, le troisième, d'irrégularités de procédure commises par le Tribunal lors de la phase orale de la procédure.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation des dispositions des traités relatives aux compétences de l'Union

Argumentation des parties

24 Par son premier moyen, la Roumanie reproche, en substance, au Tribunal d'avoir commis des erreurs de droit dans l'interprétation des dispositions des traités relatives aux compétences de l'Union, en concluant que la Commission n'avait commis aucune erreur de droit en estimant que la condition énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 était remplie en l'espèce.

25 En premier lieu, la Roumanie conteste la conclusion du Tribunal, exposée au point 47 de l'arrêt attaqué, selon laquelle la proposition d'ICE en cause vise tant à assurer le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques qu'à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union. Cet État membre estime, au contraire, que l'objectif principal de cette proposition réside dans la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques et que l'Union ne dispose pas d'une compétence à ce titre. Il renvoie, sur ces aspects, aux points 59 à 63 de sa requête en première instance.

26 En deuxième lieu, la Roumanie fait valoir que le Tribunal a, aux points 51 à 56 de l'arrêt attaqué, commis une erreur de droit en ce qu'il a assimilé les valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 TUE à une action spécifique ou à un objectif relevant du domaine de compétence de l'Union avec pour conséquence que la Commission serait habilitée à présenter des actes juridiques spécifiques ayant pour objectif principal la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques ainsi que le renforcement de la diversité culturelle et linguistique dans l'Union.

27 Ce faisant, le Tribunal aurait violé, d'une part, le principe d'attribution consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE et, d'autre part, les principes fixés par la jurisprudence de la Cour concernant la détermination de la base juridique appropriée pour l'adoption d'un acte de l'Union.

28 Premièrement, en ce qui concerne la violation du principe d'attribution des compétences, la Roumanie expose le système complexe qui aurait été créé par les traités aux fins de l'exercice des compétences de l'Union, tel qu'il ressort de l'article 5, paragraphe 2, TUE et de l'article 2, paragraphe 6, TFUE. Ainsi, en vertu de ce principe, l'Union n'agirait que s'il est satisfait à certaines conditions, notamment à la condition selon laquelle la matière en cause doit s'inscrire dans l'un des domaines de compétences de l'Union mentionnés aux articles 3 à 6 TFUE ainsi que dans le cadre des objectifs fixés par les traités pour chacun de ces domaines.

29 Il serait toutefois évident que les valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 TUE ne figurent pas dans les chapitres des traités relatifs aux compétences de l'Union et ne jouent aucun rôle dans l'évaluation des objectifs et des actions spécifiques de celle-ci. Selon la Roumanie, dans le contexte des propositions d'actes juridiques de l'Union, ces valeurs ne constituent qu'un point de référence et ne sauraient être confondues avec les domaines de compétences ou les objectifs spécifiques de l'Union. Ce constat serait corroboré par le libellé de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, qui distinguerait, quant à l'évaluation que la Commission doit effectuer aux fins de l'enregistrement des propositions d'ICE, d'une part, les attributions et les objectifs et, d'autre part, les valeurs.

30 Il s'ensuivrait que le Tribunal a détourné le système d'attribution des compétences, tel que prévu par le droit primaire de l'Union, en assimilant, de manière générale, les valeurs de l'Union à des objectifs spécifiques de l'Union, de façon à ce que la Commission soit habilitée à présenter des propositions d'actes juridiques spécifiques censés venir compléter l'action de l'Union afin d'assurer le respect des valeurs énoncées à l'article 2 TUE. Or, selon la Roumanie, il serait, à cette fin, à tout le moins nécessaire que les règles portant sur les objectifs et les différentes actions de l'Union concernent expressément les valeurs de l'Union. Tel ne serait pas le cas en l'espèce, le respect des droits des personnes appartenant à des minorités n'étant mentionné dans aucune disposition des traités relative aux compétences, aux politiques, aux objectifs et aux actions de l'Union.

31 L'analyse du Tribunal étendrait, de jure, les compétences de l'Union en modifiant l'objet et l'objectif de celles-ci par référence aux valeurs de l'Union.

32 Par ailleurs, cette analyse porterait atteinte à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, tel qu'interprété par la Cour. Il découlerait, en effet, des points 61 et 62 de l'arrêt du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission (C-420/16 P, EU:C:2019:177), que la Commission doit se borner à examiner, afin d'apprécier le respect de la condition d'enregistrement prévue à cette disposition, si, d'un point de vue objectif, les mesures proposées, envisagées dans l'abstrait, pourraient être prises sur le fondement des traités.

33 Deuxièmement, en ce qui concerne la violation des principes régissant la détermination de la base juridique appropriée pour l'adoption d'un acte de l'Union, tels qu'ils découlent de la jurisprudence de la Cour, la Roumanie fait valoir que cette détermination revêt une importance de nature constitutionnelle. À cet égard, il serait nécessaire, en particulier, d'établir un lien direct entre l'acte de l'Union et la disposition des traités qui habilite l'Union à adopter cet acte. De même, le choix de la base juridique devrait se fonder sur des éléments objectifs, susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte.

34 Ainsi, une proposition d'un acte de l'Union visant à garantir le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques ainsi qu'à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union ne pourrait être faite que sur le fondement d'une disposition des traités qui habilite l'Union à agir dans ce domaine et à cette fin à titre principal. Or, une telle disposition ferait défaut.

35 D'une part, l'Union ne disposerait d'aucune compétence en ce qui concerne les droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

36 D'autre part, l'Union disposerait uniquement, en vertu de l'article 167, paragraphes 1 et 4, TFUE, de compétences d'appui, de coordination et de complément quant au renforcement de la diversité culturelle. Cette disposition ne saurait servir de fondement pour l'adoption d'un acte juridique de l'Union ayant pour objectif exclusif ou principal la diversité culturelle.

37 Dans ces conditions, le Tribunal aurait commis une erreur de droit au point 56 de l'arrêt attaqué.

38 La Roumanie conclut que les bases juridiques analysées par le Tribunal dans l'arrêt attaqué ne présentent aucune pertinence au regard de l'objectif réel de la proposition d'ICE en cause, aucune d'entre elles ne pouvant, dès lors, constituer une base juridique correcte eu égard à la jurisprudence pertinente de la Cour.

39 En troisième lieu, la Roumanie estime que, eu égard à l'erreur de droit commise par le Tribunal, il n'est ni nécessaire ni pertinent d'examiner le raisonnement qu'il a suivi, aux points 60 à 71 de l'arrêt attaqué, séparément pour chacune des neuf propositions d'actes juridiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision litigieuse. La Roumanie fait toutefois valoir que la partie de l'arrêt attaqué qui comporte ces points est entachée d'erreurs et énonce, « à titre d'exemple », certaines erreurs que le Tribunal aurait commises à cet égard.

40 En substance, la Roumanie allègue, dans ce contexte, que, s'agissant des mesures relatives à la langue, à l'éducation et à la culture, des mesures relatives à la politique régionale et de l'acte relatif aux apatrides, proposés par les organisateurs de l'ICE en cause, le Tribunal a omis de tenir compte de l'ensemble des informations obligatoires et supplémentaires fournies par ces organisateurs. Leur prise en compte aurait dû conduire le Tribunal à conclure que ces mesures ne trouvaient aucun fondement dans les traités.

41 La Commission et la Hongrie soutiennent que le premier moyen du pourvoi doit être rejeté comme étant dénué de fondement.

Appréciation de la Cour

42 Par son premier moyen, la Roumanie reproche, en substance, au Tribunal d'avoir commis des erreurs de droit en jugeant, aux points 43 à 72 de l'arrêt attaqué, que la Commission pouvait à bon droit estimer, dans la décision litigieuse, que la condition énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 était remplie en l'espèce.

43 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 prévoit qu'une proposition d'ICE est enregistrée par la Commission, pour autant qu'elle « n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités ».

44 Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, cette condition d'enregistrement doit, en conformité avec les objectifs poursuivis par l'ICE, tels qu'ils sont énoncés aux considérants 1 et 2 du règlement nº 211/2011 et consistant, notamment, à encourager la participation des citoyens et à rendre l'Union plus accessible, être interprétée et appliquée par la Commission, saisie d'une proposition d'ICE, de manière à assurer une accessibilité facile à l'ICE (voir, en ce sens, arrêts du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 49, ainsi que du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 53).

45 En conséquence, ce n'est que si une proposition d'ICE est, eu égard à son objet et à ses objectifs, tels qu'ils ressortent des informations obligatoires et, le cas échéant, supplémentaires qui ont été fournies par les organisateurs en application de l'annexe II du règlement nº 211/2011, manifestement en dehors du cadre des attributions en vertu desquelles la Commission peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités que celle-ci est habilitée à refuser l'enregistrement de cette proposition d'ICE au titre de l'article 4, paragraphe 2, sous b), dudit règlement (arrêts du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 50, ainsi que du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 54).

46 En outre, il ressort également de la jurisprudence que, aux fins d'apprécier le respect de la condition d'enregistrement prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, la Commission doit se borner à examiner si, d'un point de vue objectif, les mesures proposées dans une proposition d'ICE, envisagées dans l'abstrait, pourraient être prises sur le fondement des traités (voir, en ce sens, arrêt du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 62).

47 Il s'ensuit que, dès lors que, au terme d'une première analyse effectuée au regard des informations obligatoires et, le cas échéant, supplémentaires fournies par les organisateurs d'une ICE, il n'est pas établi qu'une proposition d'ICE se situe manifestement en dehors du cadre de ces attributions de la Commission, il appartient à cette institution d'enregistrer cette proposition, sous réserve de la satisfaction des autres conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011.

48 En premier lieu, s'agissant des arguments de la Roumanie visant à contester le constat opéré par le Tribunal au point 47 de l'arrêt attaqué, il convient de rappeler qu'il résulte, notamment, de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de la décision dont l'annulation est demandée, ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande. La Cour a itérativement jugé, à cet égard, qu'un pourvoi est irrecevable dans la mesure où, sans même comporter une argumentation visant spécifiquement à identifier l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt du Tribunal, il se limite à répéter les moyens et les arguments qui ont déjà été présentés devant cette juridiction, y compris ceux qui étaient fondés sur des faits expressément écartés par celle-ci. En effet, un tel pourvoi constitue, en réalité, une demande visant à obtenir un simple réexamen de la requête présentée devant le Tribunal, ce qui échappe à la compétence de la Cour sur pourvoi (voir, notamment, arrêt du 15 juin 2017, Espagne/Commission, C-279/16 P, non publié, EU:C:2017:461, point 75 et jurisprudence citée).

49 Il s'ensuit qu'il convient d'écarter comme étant manifestement irrecevable l'argument de la Roumanie visant le point 47 de l'arrêt attaqué, dès lors qu'elle n'étaye nullement cet argument et se borne à renvoyer à sa requête présentée devant le Tribunal.

50 En deuxième lieu, la Roumanie fait en substance grief au Tribunal d'avoir, aux points 51 à 56 de l'arrêt attaqué, assimilé les valeurs de l'Union, énoncées à l'article 2 TUE, à une action spécifique ou à un objectif relevant des domaines de compétences de l'Union et d'avoir ainsi permis à la Commission de présenter des actes juridiques ayant pour objectif principal la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques ainsi que le renforcement de la diversité culturelle et linguistique dans l'Union.

51 Ces points de l'arrêt attaqué font suite à l'exposé, aux points 47 et 50 de cet arrêt, des objectifs poursuivis par la proposition d'ICE en cause et par les actes juridiques de l'Union énoncés à son annexe.

52 En particulier, le Tribunal a rappelé, au point 51 de l'arrêt attaqué que, conformément à l'article 2 TUE, le respect des droits des minorités est l'une des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union et que, selon l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, TUE, l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique ainsi que, au point 52 de l'arrêt attaqué, que, en ce qui concerne plus particulièrement le renforcement de la diversité culturelle, l'article 167, paragraphe 4, TFUE dispose que l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités afin, notamment, de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.

53 Le Tribunal a affirmé, au point 53 de l'arrêt attaqué, qu'il n'en résulte pas pour autant que la Commission a, par la décision litigieuse, reconnu à l'Union une compétence législative générale dans le domaine de la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, mais seulement que le respect des droits des minorités et le renforcement de la diversité culturelle et linguistique, en tant que valeurs et objectifs de l'Union, devaient être pris en compte au titre des actions de l'Union dans les domaines visés par la proposition d'ICE en cause.

54 Aux points 54 à 56 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a encore observé que la Roumanie ne remettait pas en cause la compétence de l'Union pour adopter des actes juridiques dans des domaines d'action concrets visés par les actes juridiques énumérés à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision litigieuse afin de réaliser les objectifs poursuivis par les dispositions pertinentes du traité FUE. Il a jugé que rien n'empêchait, partant, la Commission, par principe, de présenter des propositions d'actes juridiques qui sont censées venir compléter l'action de l'Union dans les domaines de compétence de celle-ci afin d'assurer le respect des valeurs énoncées à l'article 2 TUE et de la richesse de la diversité culturelle et linguistique dans l'Union, telle que prévue à l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, TUE.

55 Ce faisant, contrairement à ce que soutient la Roumanie, le Tribunal n'a ni assimilé les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée aux objectifs spécifiques de l'Union qui permettent à celle-ci de prendre des actes juridiques ni élargi les compétences de cette dernière au point de considérer que celle-ci pourrait adopter des actes juridiques, sans base légale, dans le but d'assurer le respect des valeurs de l'Union. En revanche, le Tribunal a jugé, sans commettre d'erreur de droit à cet égard, que, pour autant qu'ils sont valablement fondés sur une base juridique, les actes de l'Union peuvent également tendre au respect des valeurs de l'Union, tel que le respect des droits des minorités ainsi que de la diversité culturelle et linguistique.

56 Par ailleurs, il convient de souligner que, eu égard à la jurisprudence citée au point 46 du présent arrêt, cette première analyse est sans préjudice de l'examen de la base juridique d'un acte, le cas échéant adopté à l'issue d'une ICE et sur proposition de la Commission.

57 En troisième lieu, dans la mesure où la Roumanie fait valoir d'une manière globale, dans le cadre de son premier moyen, que l'examen effectué par le Tribunal, aux points 60 à 71 de l'arrêt attaqué, des neuf propositions d'actes juridiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision litigieuse est erroné, tout en se bornant à contester, à titre d'exemple, certaines appréciations du Tribunal et en réitérant des arguments qu'elle a déjà avancés devant cette juridiction, une telle argumentation ne saurait répondre aux exigences de recevabilité rappelées au point 48 du présent arrêt, notamment en ce qu'elle vise ainsi, en réalité, à obtenir un simple réexamen de ces arguments.

58 Il convient donc de rejeter cette argumentation comme étant irrecevable.

59 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'écarter le premier moyen du pourvoi comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE

Argumentation des parties

60 Par son deuxième moyen, la Roumanie fait valoir, en substance, que le Tribunal a interprété de manière erronée l'article 296, deuxième alinéa, TFUE en ce qui concerne l'obligation de motivation incombant à la Commission.

61 À cet égard, elle reproche au Tribunal, en premier lieu, d'avoir considéré que la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, selon laquelle le respect de l'obligation de motivation revêt une importance d'autant plus fondamentale dans les cas où les institutions de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation, n'était pas applicable en l'espèce.

62 Le Tribunal aurait, à tort, estimé que la Commission ne dispose pas d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de l'enregistrement d'une proposition d'ICE. En tout état de cause, selon la Roumanie, la Commission ne pourrait pas enregistrer, à la seule fin d'assurer une accessibilité facile à l'ICE, des propositions qui ne respectent pas les conditions visées à l'article 4, paragraphe 2, sous a) à d), du règlement no 211/2011. Elle souligne, en outre, que la décision de la Commission relative à l'enregistrement d'une proposition d'ICE constitue une décision finale et que la Commission ne saurait dès lors se limiter à effectuer une vérification purement formelle de la proposition d'ICE.

63 En second lieu, le Tribunal aurait, à tort, considéré, au point 88 de l'arrêt attaqué, que la Commission pouvait se limiter à exposer de manière générique les domaines dans lesquels des actes juridiques de l'Union peuvent être adoptés, et ce sans relever la circonstance que les mesures auxquelles la proposition d'ICE en cause fait référence visent à améliorer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques ainsi qu'à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union.

64 Or, une telle motivation ne serait pas suffisante pour permettre à l'intéressé de déterminer si la décision en cause est bien fondée ou si elle est, éventuellement, entachée d'un vice permettant d'en contester la validité. L'insuffisance d'une telle motivation serait particulièrement problématique en l'espèce, eu égard au fait que la décision litigieuse diffère sensiblement de la décision antérieurement prise, à savoir la décision C(2013) 5969 final mentionnée au point 8 du présent arrêt, y compris en ce qui concernait la possibilité de l'enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause.

65 Il s'ensuit, selon la Roumanie, que c'est de manière erronée que le Tribunal a jugé que l'obligation de motivation avait été respectée, dès lors que la Commission n'avait pas reproduit les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision litigieuse et avait, en outre, fondamentalement modifié sa position, sans préciser les évolutions qui étaient de nature à justifier une telle modification.

66 La Commission et la Hongrie soutiennent que le deuxième moyen du pourvoi doit être rejeté comme étant dénué de fondement.

Appréciation de la Cour

67 Selon une jurisprudence constante relative à l'obligation de motivation au titre de l'article 296 TFUE, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 28 et jurisprudence citée).

68 Ainsi qu'il ressort également d'une jurisprudence constante, l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement du libellé de cet acte, mais aussi du contexte de celui-ci ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 29 et jurisprudence citée).

69 En premier lieu, la Roumanie estime que le Tribunal a erronément déterminé l'étendue de l'obligation de motivation pesant sur la Commission en considérant que cette institution ne disposait pas d'un large pouvoir d'appréciation, au sens de la jurisprudence issue, notamment, de l'arrêt du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, point 14), aux fins de l'enregistrement d'une proposition d'ICE au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011.

70 À cet égard, au point 84 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que la Commission ne disposait pas d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de l'enregistrement d'une proposition d'ICE au motif que l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 énonce que la Commission « enregistre » une telle proposition d'ICE dès lors que les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 2, sous a) à d), de ce règlement sont remplies, à savoir notamment lorsque la proposition d'ICE n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités. À l'inverse, si, au terme d'une première analyse, il est manifeste que cette dernière condition n'est pas remplie, la Commission « refuse » d'enregistrer la proposition d'ICE, ainsi qu'il est énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 211/2011.

71 Ce faisant, le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit. En effet, l'emploi du présent de l'indicatif aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 du règlement nº 211/2011 ainsi que l'énumération des conditions d'enregistrement à ce paragraphe 2, sous a) à d), démontrent que la Commission n'est pas investie d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'enregistrement d'une proposition d'ICE et qu'elle est, au contraire, tenue de procéder à cet enregistrement dès lors que cette proposition remplit l'ensemble de ces conditions.

72 Cette considération étant, à elle seule, de nature à justifier la conclusion tirée par le Tribunal quant à l'absence de large pouvoir d'appréciation de la Commission, il n'est pas nécessaire d'examiner l'argumentation de la Roumanie exposée au point 62 du présent arrêt et tendant à contester, en substance, le motif énoncé au point 85 de l'arrêt attaqué à l'appui de la même conclusion. En effet, à supposer même que cette argumentation soit fondée, elle ne saurait emporter l'annulation de l'arrêt attaqué.

73 En second lieu, la Roumanie fait grief au Tribunal d'avoir jugé, au point 88 de l'arrêt attaqué, que le fait, pour la Commission, de s'être « limit[ée] à exposer [...] de manière générique » les domaines dans lesquels des actes juridiques de l'Union peuvent être adoptés n'est pas contraire à l'obligation de motivation.

74 À cet égard, il convient de relever que, à ce point de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, en substance, jugé que la Commission satisfait à l'obligation de motivation qui lui incombe en exposant de manière générique les domaines dans lesquels des actes juridiques de l'Union peuvent être adoptés et qui correspondent aux domaines dans lesquels la présentation d'actes juridiques est demandée par les organisateurs de l'ICE.

75 Or, d'une part, contrairement à ce qui semble être soutenu par la Roumanie, une telle motivation est de nature à faire apparaître les raisons pour lesquelles la Commission considère que la proposition d'ICE en cause est susceptible de relever de ses attributions en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union.

76 D'autre part, au stade de l'enregistrement d'une proposition d'ICE, il n'appartient pas à la Commission de vérifier que la preuve de tous les éléments de fait invoqués est rapportée, ni que la motivation qui sous-tend la proposition et les mesures proposées est suffisante. La Commission doit se borner à examiner, aux fins d'apprécier le respect de la condition d'enregistrement prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, si, d'un point de vue objectif, les mesures proposées, envisagées dans l'abstrait, pourraient être prises sur le fondement des traités (voir, en ce sens, arrêt du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 62).

77 Ainsi, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a considéré, en substance, que la motivation de la décision litigieuse à cet égard n'était pas insuffisante.

78 Par ailleurs, il convient de constater, au regard des exigences de motivation découlant de la jurisprudence rappelée aux points 67 et 68 du présent arrêt, que la motivation de la décision litigieuse a, de toute évidence, permis à la Roumanie de connaître les raisons pour lesquelles la Commission a considéré que la proposition d'ICE en cause et, plus particulièrement, les propositions d'actes juridiques visées à l'article 1er, paragraphe 2, de cette décision, ne se trouvaient pas manifestement en dehors de ses attributions, et, ainsi qu'il ressort de l'arrêt attaqué, au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur ladite décision.

79 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen comme étant non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré d'irrégularités de procédure commises par le Tribunal lors de la phase orale de la procédure

Argumentation des parties

80 Par son troisième moyen, la Roumanie soutient que le Tribunal a commis plusieurs irrégularités de procédure, notamment, lors de la phase orale de la procédure.

81 En rappelant le déroulement de la procédure devant le Tribunal et, en particulier, de l'audience qui s'est tenue devant celui-ci, à la demande de la Roumanie, cet État membre fait état, notamment, de questions ponctuelles ayant fait l'objet du rapport d'audience ainsi que des mesures d'organisation de la procédure requises par le Tribunal. La Roumanie indique également que les débats menés lors de l'audience, y compris les questions posées directement par le Tribunal lors de cette audience, n'auraient concerné que des aspects du recours en lien avec sa recevabilité ainsi qu'avec l'état du processus de collecte, de vérification et de certification des déclarations de soutien ou de présentation de la proposition d'ICE à l'attention de la Commission.

82 Par conséquent, selon la Roumanie, à l'exception de la question de la pertinence de l'arrêt du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission (C-420/16 P, EU:C:2019:177), qui aurait été abordée lors des phases écrite et orale de la procédure, les parties n'ont pas débattu de manière contradictoire, lors de cette dernière phase, sur de nombreux aspects portant sur le fond du recours, sur lesquels l'arrêt attaqué se fonde. Or, cette phase devrait servir à la clarification et au débat des points essentiels de l'affaire aux fins de sa résolution. Bien que le Tribunal ait, en l'occurrence, décidé d'ouvrir ladite phase, il l'aurait vidée de tout contenu, en supprimant les garanties procédurales attachées à l'organisation de la même phase.

83 La Commission et la Hongrie soutiennent que le troisième moyen du pourvoi doit être rejeté comme étant dénué de fondement.

Appréciation de la Cour

84 Par son troisième moyen, la Roumanie soutient, en substance, que les points essentiels sur lesquels l'arrêt attaqué se fonde n'ont pas fait l'objet d'un débat contradictoire lors de la phase orale de la procédure.

85 À cet égard, il convient de rappeler que le principe du contradictoire implique, en règle générale, le droit pour les parties à un procès d'être en mesure de prendre position sur les faits et les documents sur lesquels sera fondée une décision judiciaire ainsi que de discuter les preuves et les observations présentées devant le juge ainsi que les moyens de droit relevés d'office par le juge, sur lesquels celui-ci entend fonder sa décision. En effet, pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui sont décisifs pour l'issue de la procédure (voir, en ce sens, arrêt du 2 décembre 2009, Commission/Irlande e.a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, points 52 et 56).

86 En l'occurrence, il est constant que, par l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est exclusivement prononcé sur les moyens soulevés par la Roumanie, dont les parties ont pu contradictoirement débattre au cours des phases écrite et orale de la procédure devant le Tribunal. Il ne saurait donc être reproché à ce dernier d'avoir méconnu le principe du contradictoire en tant qu'il n'aurait pas posé de questions spécifiques sur chacun des arguments avancés.

87 Par ailleurs, la Roumanie n'a identifié aucun élément essentiel aux fins de l'issue de la procédure dont elle n'aurait pas pu prendre connaissance et sur lequel elle n'aurait pas été en mesure de prendre position, soit dans le cadre de la phase écrite, soit dans le cadre de la phase orale de la procédure devant le Tribunal.

88 Il s'ensuit que le troisième moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

89 Aucun des moyens invoqués par la requérante n'ayant été accueilli, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son intégralité.

Sur les dépens

90 Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

91 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens.

92 La Roumanie ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à la condamnation de celle-ci aux dépens, il y a lieu de condamner la Roumanie à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

93 En vertu de l'article 184, paragraphe 4, du règlement de procédure, lorsqu'elle n'a pas, elle-même, formé le pourvoi, une partie intervenante en première instance ne peut être condamnée aux dépens dans la procédure de pourvoi que si elle a participé à la phase écrite ou orale de la procédure devant la Cour. Lorsqu'une telle partie participe à la procédure, la Cour peut décider qu'elle supportera ses propres dépens.

94 La Hongrie ayant participé à la procédure devant la Cour, il y a lieu de décider, dans les circonstances de l'espèce, qu'elle supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) La Roumanie est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.

3) La Hongrie supporte ses propres dépens.

Signatures