HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

20 ianuarie 2022*

„Recurs – Drept instituțional – Inițiativă cetățenească – Regulamentul (UE) nr. 211/2011 – Articolul 4 alineatul (2) litera (b) – Înregistrarea unei propuneri de inițiativă cetățenească – Condiția care impune ca această propunere să nu se afle vădit în afara sferei de competență a Comisiei Europene în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic în scopul punerii în aplicare a tratatelor – Decizia (UE) 2017/652 – Inițiativa cetățenească «Minority SafePack - one million signatures for diversity in Europe» – Înregistrare parțială – Articolul 5 alineatul (2) TUE – Principiul atribuirii – Articolul 296 TFUE – Obligația de motivare – Principiul contradictorialității”

În cauza C-899/19 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 4 decembrie 2019,

România, reprezentată de E. Gane, L. Lițu, M. Chicu și L.-E. Bațagoi, în calitate de agenți,

recurentă,

celelalte părți din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată inițial de I. Martínez del Peral, H. Stancu și H. Krämer și ulterior de I. Martínez del Peral și H. Stancu, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

Ungaria, reprezentată de M. Z. Fehér și K. Szíjjártó, în calitate de agenți,

intervenientă în primă instanță,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din doamna K. Jürimäe, președinta Camerei a treia, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, și domnii S. Rodin (raportor) și N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

* Limba de procedură: româna.

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, România solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 24 septembrie 2019, România/Comisia (T-391/17, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:672), prin care acesta i-a respins acțiunea având ca obiect anularea Deciziei (UE) 2017/652 a Comisiei din 29 martie 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe” (JO 2017, L 92, p. 100, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

2 Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească (JO 2011, L 65, p. 1, rectificare în JO 2012, L 94, p. 49) enunță în considerentele (1), (2), (4) și (10):

„(1) Tratatul [UE] consolidează cetățenia Uniunii [Europene] și îmbunătățește în continuare funcționarea democratică a Uniunii prevăzând, printre altele, că fiecare cetățean trebuie să aibă dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii prin intermediul unei inițiative cetățenești europene. Această procedură conferă cetățenilor posibilitatea de a contacta direct Comisia [Europeană] prezentându-i o cerere prin care aceasta este invitată să prezinte o propunere de act legislativ al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, această procedură fiind similară cu dreptul conferit Parlamentului European în temeiul articolului 225 [TFUE] și cu dreptul conferit Consiliului [Uniunii Europene] în temeiul articolului 241 [TFUE].

(2) Procedurile și condițiile necesare pentru o inițiativă cetățenească ar trebui să fie clare, simple, accesibile și proporționale cu natura inițiativei cetățenești, astfel încât să încurajeze participarea cetățenilor și să mărească accesibilitatea Uniunii. Aceste proceduri ar trebui să asigure un echilibru judicios între drepturi și obligații.

[…]

(4) La cerere, Comisia ar trebui să ofere cetățenilor informații și consiliere informală cu privire la inițiativele cetățenești, în special în legătură cu criteriile de înregistrare.

[…]

(10) Pentru a se asigura coerența și transparența în legătură cu inițiativele propuse de cetățeni și pentru a se evita colectarea de semnături pentru o propunere de inițiativă cetățenească ce nu îndeplinește condițiile prevăzute de prezentul regulament, ar trebui să fie obligatorie înregistrarea unor astfel de inițiative pe o pagină de internet pusă la dispoziție de Comisie înainte de colectarea de la cetățeni a declarațiilor de susținere necesare. Toate propunerile

de inițiative cetățenești ce îndeplinesc condițiile stabilite în prezentul regulament ar trebui înregistrate de Comisie. Comisia ar trebui să efectueze înregistrarea în conformitate cu principiile generale ale bunei administrări."

3 Articolul 1 din Regulamentul nr. 211/2011 prevede:

„Prezentul regulament stabilește procedurile și condițiile necesare pentru o inițiativă cetățenească, astfel cum se prevede la articolul 11 [TUE] și la articolul 24 [TFUE]."

4 Potrivit articolului 2 din acest regulament:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

1. «inițiativa cetățenească» înseamnă o inițiativă prezentată Comisiei în conformitate cu prezentul regulament, prin care Comisia este invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, orice propunere corespunzătoare privind chestiuni pentru care cetățenii consideră că este necesar un act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, care a fost susținută de cel puțin un milion de semnatari eligibili provenind din cel puțin un sfert din toate statele membre;

[…]

3. «organizatori» înseamnă persoanele fizice care formează un comitet al cetățenilor responsabil de pregătirea unei inițiative cetățenești și de prezentarea acesteia Comisiei."

5 Articolul 4 alineatele (1)-(3) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Înainte de a începe colectarea declarațiilor de susținere de la semnatarii unei propuneri de inițiativă cetățenească, organizatorii trebuie să înregistreze propunerea în registrul Comisiei, furnizând informațiile stabilite în anexa II, în special în ceea ce privește obiectul și obiectivele propunerii de inițiativă cetățenească.

Informațiile respective sunt furnizate în una dintre limbile oficiale ale Uniunii, într-un registru online pus la dispoziție de Comisie în acest scop (denumit în continuare «registrul»).

Organizatorii furnizează, pentru registru și, atunci când este cazul, pe pagina lor de internet, informații actualizate periodic cu privire la sursele de susținere și de finanțare a propunerii de inițiativă cetățenească.

După ce înregistrarea este confirmată în conformitate cu alineatul (2), organizatorii pot prezenta propunerea de inițiativă cetățenească în alte limbi oficiale ale Uniunii, pentru a fi inclusă în registru. Traducerea în alte limbi oficiale ale Uniunii a propunerii de inițiativă cetățenească intră în responsabilitatea organizatorilor.

Comisia stabilește un punct de contact care să ofere informații și asistență.

(2) În termen de două luni de la primirea informațiilor menționate în anexa II, Comisia înregistrează propunerea de inițiativă cetățenească cu un număr de înregistrare unic și trimite o confirmare organizatorilor, cu condiția să fie îndeplinite următoarele cerințe:

[…]

(b) propunerea de inițiativă cetățenească nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor;

[…]

(3) Comisia refuză înregistrarea dacă nu sunt îndeplinite condițiile stabilite la alineatul (2).

În cazul în care refuză înregistrarea unei propuneri de inițiativă cetățenească, Comisia informează organizatorii cu privire la motivele refuzului și la toate căile de atac judiciare și extrajudiciare pe care le au la dispoziție aceștia.”

Istoricul litigiului și decizia în litigiu

6 Istoricul litigiului, astfel cum reiese din hotărârea atacată, poate fi rezumat după cum urmează.

7 La 15 iulie 2013, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe” (Comitetul cetățenilor pentru inițiativa cetățenească „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe”) a prezentat Comisiei propunerea de inițiativă cetățenească europeană (denumită în continuare „ICE”) intitulată „Minority SafePack – One milion signatures for diversity in Europe” (denumită în continuare „propunerea de ICE în cauză”).

8 Prin Decizia C(2013) 5969 final din 13 septembrie 2013, Comisia a respins cererea de înregistrare a propunerii de ICE în cauză pentru motivul că aceasta din urmă depășea în mod vădit sfera sa de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor.

9 Sesizat de Comitetul cetățenilor pentru inițiativa cetățenească „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe”, Tribunalul, prin Hotărârea din 3 februarie 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisia (T-646/13, EU:T:2017:59), a anulat Decizia C(2013) 5969 final deoarece Comisia își încălcase obligația de motivare.

10 La 29 martie 2017, Comisia a adoptat decizia în litigiu, prin care a fost înregistrată propunerea de ICE în cauză.

11 Considerentul (2) al acestei decizii descrie obiectul propunerii de ICE în cauză după cum urmează:

„Facem apel la [Uniune] să îmbunătățească protecția persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice și să consolideze diversitatea culturală și lingvistică în Uniune.”

12 Considerentul (3) al deciziei menționate enunță obiectivele propunerii de ICE în cauză după cum urmează:

„Facem apel la [Uniune] să adopte un set de acte juridice pentru a îmbunătăți protecția persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice și pentru a consolida diversitatea culturală și lingvistică în Uniune. [Aceste acte] trebuie să cuprindă măsuri de politică în domeniul limbilor regionale și minoritare, al educației și al culturii, al politicii regionale, al participării, al egalității, al audiovizualului și al altor conținuturi media, precum și al sprijinului regional (de stat).”

13 Considerentul (4) al aceleiași decizii enunță că, în anexa la propunerea de ICE în cauză, sunt precizate clar 11 acte juridice ale Uniunii pe care ar trebui să le propună Comisia.

14 Reiese din considerentele (6)-(9) ale deciziei în litigiu că Comisia a înregistrat propunerea de ICE în cauză în ceea ce privește nouă dintre aceste acte juridice ale Uniunii pentru motivul că propunerea lor nu se află vădit în afara sferei sale de competență care îi permite să prezinte o propunere de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor, în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011. În schimb, în ceea ce privește celelalte două acte juridice ale Uniunii la care face referire propunerea de ICE în cauză, Comisia a concluzionat că această propunere se afla vădit în afara sferei sale de competență, în sensul acestei dispoziții.

15 Articolul 1 din această decizie enumeră la alineatul (2) nouă propuneri de acte juridice vizate de propunerea de ICE în cauză, pentru care pot fi adunate declarații de susținere.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

16 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 28 iunie 2017, România a formulat o acțiune prin care a solicitat anularea deciziei în litigiu.

17 În susținerea acțiunii formulate, România a invocat două motive, care erau întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 5 alineatul (2) TUE și a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, iar al doilea, pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE.

18 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a statuat, pe de o parte, că Comisia nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a apreciat, în stadiul înregistrării, că propunerile de acte juridice menționate la articolul 1 alineatul (2) din decizia în litigiu nu se află vădit în afara sferei de competență care îi permite să prezinte o propunere de act juridic în scopul punerii în aplicare a tratatelor. Pe de altă parte, Tribunalul a statuat că Comisia enunțase, corespunzător cerințelor legale, în decizia în litigiu motivele care stau la baza înregistrării parțiale a propunerii de ICE în cauză.

19 În consecință, Tribunalul a respins acțiunea ca neîntemeiată, fără a se pronunța cu privire la admisibilitatea acțiunii formulate de România.

Concluziile părților

20 România solicită Curții:

– anularea hotărârii atacate și a deciziei în litigiu;

– în subsidiar, anularea hotărârii atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

21 Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea României la plata cheltuielilor de judecată.

22 Ungaria solicită Curții respingerea recursului.

Cu privire la recurs

23 În susținerea recursului, România invocă trei motive, care sunt întemeiate, primul, pe încălcarea dispozițiilor tratatelor referitoare la competențele Uniunii, al doilea, pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE și, al treilea, pe neregularități procedurale săvârșite de Tribunal în faza orală a procedurii.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea dispozițiilor tratatelor referitoare la competențele Uniunii

Argumentația părților

24 Prin intermediul primului motiv, România reproșează în esență Tribunalului că a săvârșit erori de drept în interpretarea dispozițiilor tratatelor referitoare la competențele Uniunii, prin faptul că a concluzionat că Comisia nu săvârșise nicio eroare de drept atunci când a apreciat că era îndeplinită în speță condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011.

25 În primul rând, România contestă concluzia Tribunalului, expusă la punctul 47 din hotărârea atacată, conform căreia propunerea de ICE în cauză urmărește atât asigurarea respectării drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice, cât și consolidarea diversității culturale și lingvistice în Uniune. Acest stat membru consideră, dimpotrivă, că obiectivul principal al acestei propuneri rezidă în protecția drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice și că Uniunea nu dispune de o competență în această privință. Acesta face trimitere, cu privire la aspectele menționate, la punctele 59-63 din cererea sa introductivă în primă instanță.

26 În al doilea rând, România arată că Tribunalul a săvârșit, la punctele 51-56 din hotărârea atacată, o eroare de drept întrucât a asimilat valorile Uniunii enunțate la articolul 2 TUE unei acțiuni specifice sau unui obiectiv care intră în domeniul de competență al Uniunii, cu consecința că Comisia ar fi abilitată să prezinte acte juridice specifice având ca obiectiv principal protecția drepturilor persoanelor care aparțin unor minorități naționale și lingvistice, precum și consolidarea diversității culturale și lingvistice în Uniune.

27 Procedând astfel, Tribunalul ar fi încălcat, pe de o parte, principiul atribuirii consacrat la articolul 5 alineatul (2) TUE și, pe de altă parte, principiile stabilite de jurisprudența Curții privind determinarea temeiului juridic adecvat pentru adoptarea unui act al Uniunii.

28 *Primo*, în ceea ce privește încălcarea principiului atribuirii de competențe, România expune sistemul complex care ar fi fost creat de tratate în scopul exercitării competențelor Uniunii, astfel cum reiese din articolul 5 alineatul (2) TUE și din articolul 2 alineatul (6) TFUE. Astfel, în temeiul acestui principiu, Uniunea nu ar acționa decât dacă sunt îndeplinite anumite condiții, în special condiția potrivit căreia materia în cauză trebuie să se înscrie în unul dintre domeniile de competență ale Uniunii menționate la articolele 3-6 TFUE, precum și în cadrul obiectivelor stabilite de tratate pentru fiecare dintre aceste domenii.

29 Ar fi însă evident că valorile Uniunii enunțate la articolul 2 TUE nu se regăsesc în capitolele din tratate ce vizează competențele Uniunii și nu au niciun rol în evaluarea obiectivelor și a acțiunilor specifice ale acesteia. Potrivit României, în contextul propunerilor de acte juridice ale Uniunii, aceste valori nu constituie decât un punct de referință și nu pot fi confundate cu domeniile de competență sau cu obiectivele specifice ale Uniunii. Această constatare ar fi confirmată de modul de redactare a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, care ar distinge, în ceea ce privește evaluarea pe care Comisia trebuie să o efectueze în vederea înregistrării propunerilor de ICE, pe de o parte, competențele și obiectivele și, pe de altă parte, valorile.

30 Ar rezulta că Tribunalul a deturnat sistemul de atribuire a competențelor, așa cum este prevăzut de dreptul primar al Uniunii, asimilând, cu titlu general, valorile Uniunii unor obiective specifice ale Uniunii, astfel încât Comisia să fie abilitată să prezinte propuneri de acte juridice specifice menite să completeze acțiunea Uniunii pentru a asigura respectarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Or, potrivit României, în acest scop ar fi necesar cel puțin ca normele privind obiectivele și diferitele acțiuni ale Uniunii să privească în mod expres valorile Uniunii. Nu aceasta ar fi situația în speță, întrucât respectarea drepturilor persoanelor care aparțin minorităților nu este menționată în nicio dispoziție a tratatelor referitoare la competențele, politicile, obiectivele și acțiunile Uniunii.

31 Analiza Tribunalului ar extinde, *de iure*, competențele Uniunii, modificând obiectul și obiectivul acestora prin raportare la valorile Uniunii.

32 Pe de altă parte, această analiză ar aduce atingere articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, așa cum a fost interpretat de Curte. Ar rezulta astfel din cuprinsul punctelor 61 și 62 din Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), că Comisia trebuie să se limiteze la a examina, în vederea aprecierii respectării condiției de înregistrare prevăzute de această dispoziție, dacă, din punct de vedere obiectiv, măsurile propuse, avute în vedere *in abstracto*, ar putea fi adoptate în temeiul tratatelor.

33 *Secundo*, în ceea ce privește încălcarea principiilor care reglementează determinarea temeiului juridic adecvat pentru adoptarea unui act al Uniunii, astfel cum decurg din jurisprudența Curții, România arată că această determinare prezintă o importanță de natură constituțională. În această privință, ar fi necesar în special să se stabilească o legătură directă între actul Uniunii și prevederea din tratate care abilitează Uniunea să adopte respectivul act. De asemenea, alegerea temeiului juridic ar trebui să se bazeze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului.

34 Astfel, o propunere de act al Uniunii prin care se urmărește garantarea respectării drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice, precum și consolidarea diversității culturale și lingvistice în Uniune nu ar putea fi făcută decât în temeiul unei prevederi din tratate care abilitează Uniunea să acționeze în acest domeniu și în acest scop în mod principal. Or, o asemenea prevedere nu ar exista.

35 Pe de o parte, Uniunea nu ar dispune de nicio competență în ceea ce privește drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale.

36 Pe de altă parte, Uniunea ar dispune, în temeiul articolului 167 alineatele (1) și (4) TFUE, numai de competențe de sprijin, de coordonare și de completare în ceea ce privește consolidarea diversității culturale. Această dispoziție nu poate servi drept temei pentru adoptarea unui act juridic al Uniunii care să aibă ca obiectiv exclusiv sau principal diversitatea culturală.

37 În aceste condiții, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept la punctul 56 din hotărârea atacată.

38 România concluzionează că temeiurile juridice analizate de Tribunal în hotărârea atacată nu prezintă nicio relevanță din perspectiva obiectivului real al propunerii de ICE în cauză, niciunul dintre ele neputând, prin urmare, să constituie un temei juridic corect având în vedere jurisprudența relevantă a Curții.

39 În al treilea rând, România apreciază că, având în vedere eroarea de drept săvârșită de Tribunal, nu este nici necesar, nici pertinent să se examineze raționamentul pe care acesta l-a urmat, la punctele 60-71 din hotărârea atacată, separat pentru fiecare dintre cele nouă propuneri de acte juridice menționate la articolul 1 alineatul (2) din decizia în litigiu. România arată însă că partea din hotărârea atacată care cuprinde aceste puncte este afectată de erori și enunță, „cu titlu de exemplu”, anumite erori pe care Tribunalul le-ar fi săvârșit în această privință.

40 În esență, România susține în acest context că, în ceea ce privește măsurile referitoare la limbă, la educație și la cultură, măsurile referitoare la politica regională și actul referitor la apatrizi, propuse de organizatorii ICE în cauză, Tribunalul a omis să țină seama de ansamblul informațiilor obligatorii și suplimentare furnizate de acești organizatori. Luarea lor în considerare ar fi trebuit să determine Tribunalul să concluzioneze că aceste măsuri nu își găseau niciun temei în tratate.

41 Comisia și Ungaria susțin că primul motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Aprecierea Curții

42 Prin intermediul primului motiv, România reproșează în esență Tribunalului că a săvârșit erori de drept atunci când a statuat, la punctele 43-72 din hotărârea atacată, că Comisia putea în mod întemeiat să considere, în decizia în litigiu, că în speță era îndeplinită condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011.

43 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede că o propunere de ICE este înregistrată de Comisie în măsura în care „nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor”.

44 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, această condiție de înregistrare trebuie, în conformitate cu obiectivele urmărite de ICE, astfel cum sunt enunțate în considerentele (1) și (2) ale Regulamentului nr. 211/2011 și care constau, printre altele, în încurajarea participării cetățenilor și în mărirea accesibilității Uniunii, să fie interpretată și aplicată de Comisie, sesizată cu o propunere de ICE, în așa fel încât să asigure un acces ușor la ICE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 49, precum și Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punctul 53).

45 În consecință, numai în cazul în care o propunere de ICE se află, având în vedere obiectul și obiectivele sale, astfel cum rezultă acestea din informațiile obligatorii și, dacă este cazul, suplimentare care au fost furnizate de organizatori în conformitate cu anexa II la Regulamentul nr. 211/2011, în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor, Comisia este abilitată să refuze înregistrarea propunerii de ICE respective în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din regulamentul menționat (Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 50, și Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punctul 54).

46 În plus, reiese de asemenea din jurisprudență că, în vederea aprecierii respectării condiției de înregistrare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, Comisia trebuie să se limiteze la a examina dacă, din punct de vedere obiectiv, măsurile propuse într-o propunere de ICE, avute în vedere *in abstracto*, ar putea fi adoptate în temeiul tratatelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punctul 62).

47 Rezultă că, din moment ce, la finalul unei prime analize efectuate în raport cu informațiile obligatorii și, dacă este cazul, suplimentare furnizate de organizatorii unei ICE, nu s-a stabilit că o propunere de ICE se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei, revine acestei instituții sarcina de a înregistra propunerea respectivă, sub rezerva îndeplinirii celorlalte condiții stabilite la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011.

48 În primul rând, în ceea ce privește argumentele României prin care se urmărește contestarea constatării efectuate de Tribunal la punctul 47 din hotărârea atacată, trebuie amintit că rezultă în special din articolul 168 alineatul (1) litera (d) și din articolul 169 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții că un recurs trebuie să indice cu precizie elementele criticate din decizia a cărei anulare se solicită, precum și argumentele juridice care susțin în mod specific această cerere. Curtea a statuat în mod repetat în această privință că un recurs este inadmisibil dacă, fără a cuprinde cel puțin o argumentație prin care să urmărească în mod precis identificarea erorii de drept care ar afecta hotărârea Tribunalului, se limitează să repete motivele și argumentele care au fost deja prezentate în fața acestei instanțe, inclusiv pe cele care erau întemeiate pe fapte respinse în mod expres de aceasta. Astfel, un asemenea recurs constituie în realitate o cerere prin care se urmărește să se obțină o simplă reexaminare a cererii introductive depuse la Tribunal, ceea ce nu intră în competența Curții în recurs (a se vedea în special Hotărârea din 15 iunie 2017, Spania/Comisia, C-279/16 P, nepublicată, EU:C:2017:461, punctul 75 și jurisprudența citată).

49 Rezultă că trebuie înlăturat ca vădit inadmisibil argumentul României care vizează punctul 47 din hotărârea atacată, întrucât aceasta nu susține nicidecum acest argument și se limitează să facă trimitere la cererea sa introductivă prezentată în fața Tribunalului.

50 În al doilea rând, România reproșează în esență Tribunalului că, la punctele 51-56 din hotărârea atacată, a asimilat valorile Uniunii, enunțate la articolul 2 TUE, unei acțiuni specifice sau unui obiectiv care ține de domeniile de competență ale Uniunii și că a permis astfel Comisiei să prezinte acte juridice având ca obiectiv principal protecția drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale și lingvistice, precum și consolidarea diversității culturale și lingvistice în Uniune.

51 Aceste puncte din hotărârea atacată urmează prezentării, la punctele 47 și 50 din această hotărâre, a obiectivelor urmărite de propunerea de ICE în cauză și de actele juridice ale Uniunii enunțate în anexa la aceasta.

52 În special, Tribunalul a amintit, la punctul 51 din hotărârea atacată, că, în conformitate cu articolul 2 TUE, respectarea drepturilor minorităților este una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea și că, potrivit articolului 3 alineatul (3) al patrulea paragraf TUE, Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice, precum și, la punctul 52 din hotărârea atacată, că, în ceea ce privește mai precis consolidarea diversității culturale, articolul 167 alineatul (4) TFUE prevede că, în acțiunile întreprinse în temeiul celorlalte dispoziții ale tratatelor, Uniunea ține seama de aspectele culturale, în special pentru a respecta și a promova diversitatea culturilor sale.

53 Tribunalul a afirmat, la punctul 53 din hotărârea atacată, că nu rezultă însă de aici că, prin decizia în litigiu, Comisia a recunoscut Uniunii o competență legislativă generală în domeniul protecției drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale, ci numai că respectarea drepturilor minorităților și consolidarea diversității culturale și lingvistice, ca valori și ca obiective ale Uniunii, trebuiau luate în considerare cu titlu de acțiuni ale Uniunii în domeniile vizate de propunerea de ICE în cauză.

54 La punctele 54-56 din hotărârea atacată, Tribunalul a mai observat că România nu repunea în discuție competența Uniunii de a adopta acte juridice în domeniile de acțiune concrete vizate de actele juridice enumerate la articolul 1 alineatul (2) din decizia în litigiu pentru a realiza obiectivele urmărite de dispozițiile relevante ale Tratatului FUE. Tribunalul a statuat că nimic nu împiedica așadar Comisia, din principiu, să prezinte propuneri de acte juridice care sunt menite să completeze acțiunea Uniunii în domeniile de competență ale acesteia pentru a asigura respectarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE și a bogăției diversității culturale și lingvistice în Uniune, astfel cum este prevăzută la articolul 3 alineatul (3) al patrulea paragraf TUE.

55 În acest mod, contrar celor susținute de România, Tribunalul nici nu a asimilat valorile pe care se întemeiază Uniunea obiectivelor specifice ale Uniunii care permit acesteia să adopte acte juridice, nici nu a extins competențele acesteia din urmă până în punctul în care să se considere că aceasta ar putea adopta acte juridice fără temei legal în scopul de a asigura respectarea valorilor Uniunii. În schimb, Tribunalul a statuat, fără a săvârși o eroare de drept în această privință, că, în măsura în care se întemeiază în mod valabil pe un temei juridic, actele Uniunii pot de asemenea să urmărească respectarea valorilor Uniunii, cum ar fi respectarea drepturilor minorităților, precum și a diversității culturale și lingvistice.

56 Pe de altă parte, trebuie subliniat că, având în vedere jurisprudența citată la punctul 46 din prezenta hotărâre, această primă analiză nu aduce atingere examinării temeiului juridic al unui act adoptat eventual în urma unei ICE și la propunerea Comisiei.

57 În al treilea rând, în măsura în care România susține în mod global, în cadrul primului motiv, că examinarea efectuată de Tribunal, la punctele 60-71 din hotărârea atacată, a celor nouă propuneri de acte juridice prevăzute la articolul 1 alineatul (2) din decizia în litigiu este eronată, limitându-se totodată la a contesta, cu titlu de exemplu, anumite aprecieri ale Tribunalului și reiterând argumente pe care le-a prezentat deja în fața acestei instanțe, o asemenea argumentație nu poate îndeplini cerințele de admisibilitate amintite la punctul 48 din prezenta hotărâre, în special având în vedere că România urmărește în realitate să obțină astfel o simplă reexaminare a acestor argumente.

58 Prin urmare, această argumentație trebuie respinsă ca inadmisibilă.

59 Ținând seama de cele de mai sus, primul motiv de recurs trebuie respins ca fiind în parte inadmisibil și în parte nefondat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE

Argumentația părților

60 Prin intermediul celui de al doilea motiv, România susține în esență că Tribunalul a interpretat în mod eronat articolul 296 al doilea paragraf TFUE în ceea ce privește obligația de motivare care revine Comisiei.

61 În această privință, România reproșează Tribunalului, în primul rând, că a considerat că nu era aplicabilă în speță jurisprudența Curții și a Tribunalului potrivit căreia respectarea obligației de motivare are o importanță fundamentală în cazurile în care instituțiile Uniunii dispun de o largă putere de apreciere.

62 Tribunalul ar fi apreciat în mod eronat că Comisia nu dispune de o largă putere de apreciere în vederea înregistrării unei propuneri de ICE. În orice caz, potrivit României, Comisia nu ar putea înregistra, doar pentru a asigura un acces ușor la ICE, propuneri care nu respectă condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) literele (a)-(d) din Regulamentul nr. 211/2011. Aceasta subliniază, în plus, că decizia Comisiei privind înregistrarea unei propuneri de ICE constituie o decizie finală și că, prin urmare, Comisia nu se poate limita la efectuarea unei verificări pur formale a propunerii de ICE.

63 În al doilea rând, Tribunalul ar fi considerat în mod eronat, la punctul 88 din hotărârea atacată, că Comisia se putea limita să expună în mod generic domeniile în care pot fi adoptate acte juridice ale Uniunii, iar aceasta fără a evidenția împrejurarea că măsurile la care face referire propunerea de ICE în cauză urmăresc să amelioreze protecția persoanelor care aparțin unor minorități naționale și lingvistice, precum și să consolideze diversitatea culturală și lingvistică în Uniune.

64 Or, o astfel de motivare nu ar fi suficientă pentru a permite persoanei interesate să stabilească dacă decizia în cauză este bine fundamentată sau dacă este, eventual, afectată de un viciu care permite contestarea validității sale. Insuficiența unei astfel de motivări ar fi deosebit de problematică în speță, având în vedere faptul că decizia în litigiu diferă semnificativ de decizia luată anterior, și anume Decizia C(2013) 5969 final menționată la punctul 8 din prezenta hotărâre, inclusiv în ceea ce privește posibilitatea înregistrării parțiale a propunerii de ICE în cauză.

65 Rezultă, potrivit României, că Tribunalul a statuat în mod eronat că obligația de motivare a fost respectată, în contextul în care Comisia nu redase considerațiile juridice care prezentau o importanță esențială în economia deciziei în litigiu și, mai mult, își modificase fundamental poziția, fără a preciza care sunt acele evoluții intervenite de natură să justifice o asemenea modificare.

66 Comisia și Ungaria susțin că al doilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Aprecierea Curții

67 Potrivit unei jurisprudențe constante referitoare la obligația de motivare în temeiul articolului 296 TFUE, motivarea trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul (Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 28 și jurisprudența citată).

68 După cum reiese de asemenea dintr-o jurisprudență constantă, cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma textului acestui act, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 29 și jurisprudența citată).

69 În primul rând, România apreciază că Tribunalul a stabilit în mod eronat întinderea obligației de motivare care revine Comisiei, considerând că această instituție nu dispune de o largă putere de apreciere, în sensul jurisprudenței rezultate în special din Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punctul 14), în vederea înregistrării unei propuneri de ICE în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011.

70 În această privință, la punctul 84 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că Comisia nu dispune de o largă putere de apreciere în vederea înregistrării unei propuneri de ICE pentru motivul că articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 211/2011 prevede că Comisia „înregistrează” o astfel de propunere de ICE în măsura în care condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) literele (a)-(d) din acest regulament sunt îndeplinite, și anume în special atunci când propunerea de ICE nu se află vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor. În schimb, dacă la finalul unei prime analize este evident că această ultimă condiție nu este îndeplinită, Comisia „refuză” să înregistreze propunerea de ICE, astfel cum se prevede la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 211/2011.

71 Procedând în acest mod, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept. Astfel, utilizarea indicativului prezent la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 211/2011, precum și enumerarea condițiilor de înregistrare la acest alineat (2) literele (a)-(d) demonstrează că Comisia nu este învestită cu o largă putere de apreciere în ceea ce privește înregistrarea unei propuneri de ICE și că, dimpotrivă, este obligată să efectueze această înregistrare în măsura în care propunerea respectivă îndeplinește toate condițiile menționate.

72 Întrucât această considerație este, în sine, de natură să justifice concluzia dedusă de Tribunal cu privire la lipsa unei largi puteri de apreciere a Comisiei, nu este necesar să se examineze argumentația României expusă la punctul 62 din prezenta hotărâre și prin care se urmărește să se conteste în esență motivul enunțat la punctul 85 din hotărârea atacată în susținerea aceleiași concluzii. Astfel, chiar presupunând că această argumentație ar fi întemeiată, ea nu poate determina anularea hotărârii atacate.

73 În al doilea rând, România reproșează Tribunalului că a statuat, la punctul 88 din hotărârea atacată, că faptul că Comisia s-a „limit[at] la a expune în mod generic" domeniile în care pot fi adoptate acte juridice ale Uniunii nu este contrar obligației de motivare.

74 În această privință, trebuie arătat că, la acest punct din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat în esență că Comisia îndeplinește obligația de motivare care îi revine, expunând în mod generic domeniile în care pot fi adoptate acte juridice ale Uniunii și care corespund domeniilor în care prezentarea de acte juridice este solicitată de organizatorii ICE.

75 Or, pe de o parte, contrar a ceea ce pare să fie susținut de România, o asemenea motivare este de natură să evidențieze motivele pentru care Comisia consideră că propunerea de ICE în cauză este susceptibilă să intre în sfera sa de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii.

76 Pe de altă parte, în stadiul înregistrării unei propuneri de ICE, nu revine Comisiei sarcina de a verifica dacă se face dovada tuturor elementelor de fapt invocate și nici dacă motivarea care stă la baza propunerii și a măsurilor propuse este suficientă. Comisia trebuie să se limiteze la a examina, în vederea aprecierii respectării condiției de înregistrare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 211/2011, dacă, din punct de vedere obiectiv, măsurile propuse, avute în vedere *in abstracto*, ar putea fi adoptate în temeiul tratatelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punctul 62).

77 Astfel, fără a săvârși o eroare de drept, Tribunalul a considerat în esență că motivarea deciziei în litigiu în această privință nu era insuficientă.

78 De asemenea, trebuie să se constate, având în vedere cerințele de motivare care decurg din jurisprudența amintită la punctele 67 și 68 din prezenta hotărâre, că motivarea deciziei în litigiu a permis României, în mod evident, să cunoască motivele pentru care Comisia a considerat că propunerea de ICE în cauză și, mai precis, propunerile de acte juridice menționate la articolul 1 alineatul (2) din această decizie nu se află vădit în afara sferei sale de competență și, astfel cum reiese din hotărârea atacată, instanței Uniunii să își exercite controlul asupra deciziei menționate.

79 Având în vedere cele de mai sus, al doilea motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe neregularități procedurale săvârșite de Tribunal în faza orală a procedurii

Argumentația părților

80 Prin intermediul celui de al treilea motiv, România susține că Tribunalul a săvârșit mai multe neregularități procedurale, în special în faza orală a procedurii.

81 Amintind desfășurarea procedurii în fața Tribunalului și în special a ședinței care a avut loc în fața acestuia, la cererea României, acest stat membru prezintă, printre altele, chestiuni punctuale care au făcut obiectul raportului de ședință, precum și al măsurilor de organizare a procedurii solicitate de Tribunal. România arată de asemenea că dezbaterile desfășurate în ședință, inclusiv întrebările adresate direct de Tribunal în cadrul acestei ședințe, nu ar fi privit decât aspecte ale acțiunii în legătură cu admisibilitatea sa, precum și cu stadiul procesului de colectare, de verificare și de certificare a declarațiilor de susținere sau de prezentare a propunerii de ICE în atenția Comisiei.

82 În consecință, potrivit României, cu excepția problematicii relevanței Hotărârii din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), care ar fi fost abordată în fazele scrisă și orală ale procedurii, părțile nu au dezbătut în contradictoriu, în cadrul acestei din urmă faze, numeroase aspecte care vizează fondul acțiunii și care stau la baza hotărârii atacate. Or, această fază ar trebui să servească la clarificarea și la dezbaterea aspectelor esențiale ale cauzei în vederea soluționării sale. Deși a decis, în speță, să deschidă faza menționată, Tribunalul ar fi golit-o de orice conținut, anulând garanțiile procedurale pe care organizarea aceleiași faze le oferă.

83 Comisia și Ungaria susțin că al treilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

Aprecierea Curții

84 Prin intermediul celui de al treilea motiv, România susține în esență că aspectele esențiale pe care se întemeiază hotărârea atacată nu au făcut obiectul unei dezbateri în contradictoriu în faza orală a procedurii.

85 În această privință, trebuie amintit că principiul contradictorialității presupune, ca regulă generală, dreptul părților la un proces de a fi în măsură să își exprime poziția cu privire la faptele și la documentele pe care urmează să se întemeieze o hotărâre judecătorească, precum și de a discuta probele și observațiile prezentate în fața instanței și motivele de drept invocate din oficiu de instanță, pe care aceasta intenționează să își întemeieze decizia. Astfel, în vederea îndeplinirii cerințelor privind dreptul la un proces echitabil, este necesar ca părțile să aibă posibilitatea de a dezbate în contradictoriu atât elementele de fapt, cât și elementele de drept care sunt decisive pentru soluționarea procedurii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctele 52 și 56).

86 În speță, este cert că, prin hotărârea atacată, Tribunalul s-a pronunțat exclusiv asupra motivelor invocate de România, cu privire la care părțile au putut dezbate în contradictoriu în cursul fazelor scrisă și orală ale procedurii în fața Tribunalului. Prin urmare, nu i se poate reproșa acestuia din urmă că a încălcat principiul contradictorialității în măsura în care nu ar fi adresat întrebări specifice cu privire la fiecare dintre argumentele invocate.

87 Pe de altă parte, România nu a identificat niciun element esențial în vederea soluționării procedurii de care nu ar fi putut lua cunoștință și cu privire la care nu ar fi fost în măsură să își exprime poziția fie în cadrul fazei scrise, fie în cadrul fazei orale a procedurii în fața Tribunalului.

88 În consecință, al treilea motiv trebuie respins ca nefondat.

89 Întrucât niciunul dintre motivele invocate de recurentă nu a fost admis, se impune respingerea recursului în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

90 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

91 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din același regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

92 Întrucât România a căzut în pretenții, iar Comisia a solicitat obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, se impune ca România să fie obligată să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie.

93 În temeiul articolului 184 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, în cazul în care un intervenient în primă instanță nu a formulat el însuși recurs, acesta nu poate fi obligat la plata cheltuielilor de judecată în procedura de recurs decât dacă a participat la faza scrisă sau orală a procedurii în fața Curții. În cazul în care un asemenea intervenient participă la procedură, Curtea poate decide că acesta va suporta propriile cheltuieli de judecată.

94 Întrucât Ungaria a participat la procedura în fața Curții, trebuie să se decidă, în împrejurările din speță, că aceasta va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Obligă România să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.

3) Ungaria suportă propriile cheltuieli de judecată.

Jürimäe Rodin Piçarra

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 20 ianuarie 2022.

Grefier Președinte
A. Calot Escobar K. Lenaerts