



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

22 février 2024\*

« Pourvoi – Droit institutionnel – Initiative citoyenne européenne – Règlement (UE) n° 211/2011 – Enregistrement de la proposition d’initiative citoyenne – Article 4, paragraphe 2, sous b) – Proposition ne se situant pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission européenne en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d’acte juridique de l’Union aux fins de l’application des traités – Charge de la preuve – Pouvoir de la Commission de procéder à un enregistrement partiel »

Dans l’affaire C-54/22 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 27 janvier 2022,

**Roumanie**, représentée par M<sup>mes</sup> L.-E. Bațagoi, M. Chicu, E. Gane et L. Lițu, en qualité d’agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

**Commission européenne**, représentée par MM. H. Croce et C. Urraca Caviedes, en qualité d’agents,

partie défenderesse en première instance,

**Hongrie**, représentée par M. M. Z. Fehér et M<sup>me</sup> K. Szíjjártó, en qualité d’agents,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M<sup>me</sup> O. Spineanu-Matei, présidente de chambre, M. S. Rodin (rapporteur) et M<sup>me</sup> L. S. Rossi, juges,

avocat général : M. N. Emiliou,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

\* Langue de procédure : le roumain.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 octobre 2023,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la Roumanie demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 novembre 2021, Roumanie/Commission (T-495/19, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2021:781), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision (UE) 2019/721 de la Commission, du 30 avril 2019, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » (JO 2019, L 122, p. 55, ci-après la « décision litigieuse »).

### Le cadre juridique

- 2 Le règlement (UE) n° 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), énonçait, 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 [(ci-après une "ICE")]. 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'[ICE] devraient être claires, simples, faciles à appliquer et proportionnées à la nature de l'[ICE]. 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 [ICE], notamment en ce qui concerne les critères d'enregistrement.

[...]

(10) En vue d'assurer la cohérence et la transparence des propositions d'[ICE] et d'éviter la collecte de signatures pour une proposition d'[ICE] 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'[ICE] 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 1<sup>er</sup> du règlement n° 211/2011 disposait :

« Le présent règlement établit les procédures et conditions requises pour une [ICE], ainsi que le prévoit 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) “[ICE]” : 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) “organiseurs” : des personnes physiques réunies au sein d'un comité des citoyens, se chargeant de l'élaboration d'une [ICE] et de sa présentation à la Commission. »

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

« 1. Avant d'entamer la collecte des déclarations de soutien à une proposition d'[ICE] 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'[ICE].

[...]

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

[...]

b) 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 ;

[...]

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'[ICE], la Commission informe les organisateurs des motifs de ce refus, ainsi que de toutes les voies de recours judiciaires et extrajudiciaires dont ils disposent. »

- 6 L'annexe II du même règlement, relative aux informations requises pour l'enregistrement d'une proposition d'ICE, imposait la fourniture d'un ensemble d'informations en vue de l'enregistrement d'une telle proposition, à savoir l'intitulé de celle-ci, son objet, la description de ses objectifs pour lesquels la Commission était invitée à agir et les dispositions des traités que les organisateurs jugeaient pertinentes pour l'action proposée. Cette annexe prévoyait en outre que les organisateurs pouvaient fournir des informations plus détaillées sur l'objet, les objectifs et le contexte de la proposition.
- 7 Le règlement n° 211/2011 a été abrogé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, par le règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, relatif à l'initiative citoyenne européenne (JO 2019, L 130, p. 55).

### **Les antécédents du litige et la décision litigieuse**

- 8 Les antécédents du litige, tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué, peuvent se résumer comme suit.
- 9 Le 18 juin 2013, la proposition d'ICE intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » (ci-après la « proposition d'ICE en cause ») a été présentée à la Commission.
- 10 Par sa décision C(2013) 4975 final, du 25 juillet 2013, la Commission a rejeté la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE en cause au motif que cette dernière se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions lui permettant de présenter 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.
- 11 Par l'arrêt du 10 mai 2016, *Izsák et Dabis/Commission* (T-529/13, EU:T:2016:282), le Tribunal a rejeté le recours en annulation introduit contre cette décision.
- 12 Saisie sur pourvoi, la Cour, par l'arrêt du 7 mars 2019, *Izsák et Dabis/Commission* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), a annulé cet arrêt du Tribunal et, statuant elle-même définitivement sur le recours, a annulé la décision C(2013) 4975 final.
- 13 En particulier, aux points 61 et 62 de cet arrêt, la Cour a jugé que, afin d'apprécier le respect de la condition d'enregistrement prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, la question de savoir si la mesure proposée dans le contexte d'une ICE relève 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, au sens de cette disposition, constitue, de prime abord, non pas une question de fait ou d'appréciation de preuve, mais essentiellement une question d'interprétation et d'application des dispositions des traités en cause. En conséquence, à ce stade, il appartient à cette institution non pas 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, mais d'examiner si, d'un point de vue objectif, de telles mesures envisagées dans l'abstrait pourraient être prises sur le fondement des traités.
- 14 Le 30 avril 2019, la Commission a adopté la décision litigieuse, par laquelle la proposition d'ICE en cause a été enregistrée dans la mesure précisée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de cette décision.

- 15 Aux considérants 1 et 2 de la décision litigieuse, la Commission a identifié l'objet et les objectifs de la proposition d'ICE en cause, tels qu'ils ressortaient des informations fournies par les organisateurs.
- 16 Ainsi, selon ces considérants, cette proposition visait à ce que l'Union, dans le cadre de la politique de cohésion, accorde une attention particulière aux régions dont les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent de celles des régions environnantes. Pour ces régions, incluant des zones géographiques dépourvues de structures dotées de compétences administratives, la prévention de tout écart ou de tout retard de développement économique par rapport aux régions environnantes, le soutien au développement économique et la préservation des conditions de la cohésion économique, sociale et territoriale devaient être assurés de telle manière que leurs caractéristiques demeurent inchangées. Pour cela, ces régions devaient bénéficier des mêmes opportunités d'accès aux différents fonds de l'Union et la préservation de leurs caractéristiques ainsi qu'un développement économique correct devaient leur être garantis, de telle sorte que le développement de l'Union puisse être durable et que la diversité culturelle de cette dernière soit préservée.
- 17 Aux considérants 3 et 4 de la décision litigieuse, la Commission a relevé que, afin d'encourager le recours par le citoyen de l'Union au mécanisme de l'ICE et, en fin de compte, à la vie démocratique de l'Union, les procédures et les conditions requises pour l'ICE devaient être claires, simples, faciles à appliquer et proportionnées à la nature de l'ICE.
- 18 Au considérant 5 de la décision litigieuse, la Commission a précisé :
- « Il peut être adopté, aux fins de l'application des traités, des actes juridiques de l'Union pour définir les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, conformément à l'article 177 [TFUE]. »
- 19 Au considérant 6 de la décision litigieuse, la Commission a indiqué que la proposition d'ICE en cause, « en ce qu'elle port[ait] sur la présentation, par [elle-même], de propositions d'actes juridiques définissant les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle et pour autant que les actions à financer tend[ai]ent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union », ne sortait manifestement pas du cadre de ses attributions, au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.
- 20 L'article 1<sup>er</sup> de la décision litigieuse dispose :
- « 1. La proposition d'[ICE en cause] est enregistrée.
2. Les déclarations de soutien en faveur de cette proposition d'[ICE] peuvent être recueillies sur la base du constat qu'elle porte sur la présentation, par la Commission, de propositions d'actes juridiques définissant les missions, les objets prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle et pour autant que les actions à financer tendent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. »
- Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**
- 21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 juillet 2019, la Roumanie a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

- 22 Par acte déposé le 8 octobre 2019, la Hongrie a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.
- 23 À l'appui de son recours, la Roumanie a soulevé deux moyens, pris, le premier, d'une violation 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.
- 24 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a, d'abord, déclaré le recours recevable, en considérant que la décision litigieuse constituait un acte attaquant, au sens de l'article 263 TFUE.
- 25 Ensuite, il a jugé que, dans cette décision, la Commission avait énoncé à suffisance de droit les motifs qui justifiaient l'enregistrement de la proposition d'ICE en cause.
- 26 Enfin, le Tribunal a jugé, en substance, que la Commission n'avait commis aucune erreur de droit en estimant, au stade de l'enregistrement, que la proposition d'ICE en cause ne se situait pas manifestement en dehors du cadre des attributions lui permettant de soumettre une proposition d'acte juridique aux fins de l'application des traités.
- 27 Par conséquent, le Tribunal a rejeté le recours comme étant non fondé.

### **Les conclusions des parties au pourvoi**

- 28 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.
- 29 La Commission et la Hongrie demandent à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Roumanie aux dépens.

### **Sur le pourvoi**

- 30 Au soutien de son pourvoi, la Roumanie invoque un moyen unique, tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 2, TUE. Ce moyen s'articule en deux branches, tirées, chacune, d'une interprétation erronée de cette disposition en ce qui concerne la marge d'appréciation dont dispose la Commission pour déterminer si une proposition d'ICE doit être enregistrée.

## *Sur la première branche du moyen unique*

### *Argumentation des parties*

- 31 Par la première branche de son moyen unique, qui comporte deux griefs, la Roumanie soutient que le Tribunal a retenu une interprétation erronée de l'une des conditions auxquelles la demande d'ICE doit satisfaire pour être enregistrée par la Commission, à savoir celle qui est énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. Le Tribunal aurait en effet, aux points 105 et 106 de l'arrêt attaqué, méconnu les critères sur la base desquels la Commission doit apprécier si une proposition d'ICE remplit cette condition.
- 32 Par le premier grief, la Roumanie reproche au Tribunal d'avoir jugé à tort, au point 105 de l'arrêt attaqué, que la Commission ne peut refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE que lorsqu'elle conclut de l'examen auquel elle s'est livrée au titre de cette disposition qu'il lui apparaît totalement exclu que, sur la base de celle-ci, elle puisse présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.
- 33 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 ladite disposition, si, d'un point de vue objectif, les mesures proposées, envisagées dans l'abstrait, pourraient être prises sur le fondement des traités. En outre, selon cette jurisprudence, dans le cadre de cet examen, la Commission devrait se rapporter à l'objet et aux objectifs de la proposition d'ICE tels qu'ils ressortent des informations obligatoires et, le cas échéant, supplémentaires, visées à l'annexe II du règlement n° 211/2011, qui ont été fournies par les organisateurs. Il s'ensuivrait que la Commission dispose, dans le cadre de l'examen auquel elle doit se livrer au titre de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, d'une marge d'appréciation réduite, de sorte que ledit examen doit s'effectuer uniquement au regard de l'objet, des objectifs ainsi que des dispositions des traités mentionnés par les organisateurs dans la proposition d'ICE.
- 34 Or, selon la Roumanie, au point 105 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a méconnu la portée de cet examen et, partant, de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, lu en combinaison avec l'annexe II de ce règlement, en imposant implicitement à la Commission d'examiner une proposition d'ICE au regard de toutes les dispositions des traités, y compris de celles qui n'ont pas été expressément visées par les organisateurs dans les informations qu'ils ont fournies. Or, un tel examen ne constituerait pas un simple examen in abstracto de la proposition d'ICE et créerait, de plus, une confusion entre les différentes étapes d'une ICE.
- 35 Par le second grief, la Roumanie reproche au Tribunal d'avoir considéré, au point 106 de l'arrêt attaqué, que, même lorsqu'il lui apparaît fort douteux que la proposition d'ICE relève du cadre de ses attributions en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités, la Commission est tenue d'enregistrer cette proposition afin d'entamer le débat politique au sein des institutions.
- 36 À cet égard, l'arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), sur lequel le Tribunal se serait appuyé dans ce contexte, serait dépourvu de pertinence, étant donné que, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, la Cour aurait été appelée à statuer sur les effets d'un enregistrement, et notamment sur le point de savoir si la Commission était tenue de proposer des mesures s'inscrivant dans la lignée de l'ICE en cause dans ladite affaire.

- 37 En tout état de cause, l'interprétation retenue par le Tribunal au point 106 de l'arrêt attaqué serait susceptible de déclencher, à la suite de l'enregistrement d'une proposition d'ICE, des débats sur des actes proposés qui, en réalité, ne relèvent pas de la compétence de l'Union. En effet, une telle interprétation, qui, en pratique, reporterait tout examen du respect du champ de compétences de l'Union au stade subséquent prévu à l'article 10 du règlement n° 211/2011, priverait l'étape de l'enregistrement de tout effet utile.
- 38 La Commission et la Hongrie estiment que la première branche du moyen unique doit être rejetée comme étant dénuée de fondement. Cette branche est, selon la Commission, en tout état de cause inopérante.

### *Appréciation de la Cour*

- 39 À titre liminaire, s'agissant des principes régissant le processus d'enregistrement d'une proposition d'ICE, il convient de rappeler que l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 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 ».
- 40 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 n° 211/2011 et consistant, notamment, à encourager la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union 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 ; du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, C-420/16 P, EU:C:2019:177, point 53, ainsi que du 20 janvier 2022, Roumanie/Commission, C-899/19 P, EU:C:2022:41, point 44).
- 41 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 n° 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).
- 42 En outre, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, 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, 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 (arrêt du 20 janvier 2022, Roumanie/Commission, C-899/19 P, EU:C:2022:41, point 46 et jurisprudence citée).
- 43 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, 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 n° 211/2011 (arrêt du 20 janvier 2022, Roumanie/Commission, C-899/19 P, EU:C:2022:41, point 47).

- 44 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner la première branche du moyen unique de la Roumanie, par laquelle cette dernière reproche au Tribunal, en substance, d'avoir retenu une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, lorsqu'il a précisé, aux points 105 et 106 de l'arrêt attaqué, l'étendue de la marge d'appréciation dont dispose la Commission pour déterminer si une proposition d'ICE doit être enregistrée.
- 45 Le premier grief de cette branche est dirigé contre le point 105 de l'arrêt attaqué, dans lequel le Tribunal a considéré, en substance, que la Commission ne peut refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE que si, lors de l'examen effectué dans le cadre de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, elle arrive à la conclusion qu'il peut être totalement exclu qu'elle puisse présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.
- 46 Cet État membre reproche au Tribunal d'avoir considéré que, dans le cadre de cet examen, la Commission ne peut refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE que si elle conclut « qu'il peut être totalement exclu » que cette proposition soit de nature à lui permettre de présenter une telle proposition d'acte juridique.
- 47 À cet égard, il convient de relever que ce point constitue la conclusion des points 100 à 104 dudit arrêt, lesquels ne sont pas critiqués par la Roumanie dans le cadre du présent pourvoi. Ainsi, dans ce point conclusif, le Tribunal a visé uniquement à résumer la jurisprudence de la Cour et la portée de dispositions pertinentes du règlement n° 211/2011 au regard de l'examen auquel la Commission doit procéder au titre de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 qu'il a rappelées auxdits points 100 à 104.
- 48 Or, bien que, au point 105 de l'arrêt attaqué, le Tribunal ait eu recours à d'autres termes ou à d'autres formulations que celles qu'il a utilisées aux points 100 à 104 de cet arrêt, il n'en demeure pas moins qu'il ne saurait être déduit du libellé de ce point 105 que le Tribunal y a introduit un critère d'enregistrement d'une proposition d'ICE qui serait en contradiction avec les éléments qu'il a exposés aux points 100 à 104 dudit arrêt et aux critères rappelés aux points 39 à 43 du présent arrêt.
- 49 En particulier, contrairement à ce que soutient la Roumanie, le point 105 de l'arrêt attaqué ne saurait être lu en ce sens que le Tribunal y aurait fait état d'une obligation, pour la Commission, d'examiner si la proposition d'ICE qui lui est soumise est susceptible de trouver un fondement dans l'une quelconque des dispositions des traités, y compris dans celles qui n'auraient pas été expressément visées par les organisateurs.
- 50 En tout état de cause, il ressort du point 110 de l'arrêt attaqué, qui n'est pas critiqué dans le cadre du présent pourvoi, que, en l'espèce, l'article 177 TFUE, identifié par la Commission au considérant 5 de la décision litigieuse en tant que base légale potentielle des actes juridiques qui pourraient être adoptés par l'Union, figurait parmi les dispositions mentionnées par les organisateurs dans la proposition d'ICE en cause. La Commission n'a donc pas justifié l'enregistrement de cette proposition au regard d'une disposition d'un traité autre que celles qui avaient été mentionnées dans ladite proposition.

- 51 Il s'ensuit que le grief dirigé contre le point 105 de l'arrêt attaqué doit être écarté comme étant non fondé.
- 52 Le second grief vise le point 106 de l'arrêt attaqué, dans lequel le Tribunal a énoncé, en substance, que, la valeur ajoutée particulière du mécanisme de l'ICE résidant non pas dans la certitude de son issue, mais dans les possibilités et les opportunités que crée l'ICE pour les citoyens de l'Union de déclencher un débat politique au sein des institutions de l'Union, la Commission, même en présence de forts doutes sur le fait de savoir si la proposition d'ICE en cause relève du cadre de ses attributions au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, doit enregistrer ladite proposition afin de permettre le débat politique au sein des institutions, déclenché à la suite de cet enregistrement.
- 53 Ce grief doit être déclaré inopérant, dès lors qu'il ressort expressément de ce point que celui-ci ne vise qu'à corroborer la conclusion opérée par le Tribunal au point 105 de cet arrêt, de telle sorte que les motifs figurant à ce point 106 ne revêtent qu'un caractère surabondant par rapport à ceux figurant audit point 105, lesquels ont été vainement critiqués par la Roumanie dans le cadre du premier grief, ainsi qu'il résulte des points 47 à 51 du présent arrêt (voir, par analogie, arrêt du 17 septembre 2020, Troszczynski/Parlement, C-12/19 P, EU:C:2020:725, point 60 et jurisprudence citée).
- 54 Eu égard à ce qui précède, il y a donc lieu d'écarter la première branche du moyen unique comme étant, en partie, non fondée et, en partie, inopérante.

### ***Sur la seconde branche du moyen unique***

#### *Argumentation des parties*

- 55 Par la seconde branche de son moyen unique, la Roumanie reproche au Tribunal, en substance, d'avoir considéré, au point 116 de l'arrêt attaqué, que la Commission pouvait, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, tel qu'interprété par la Cour, procéder à un « cadrage », à une « qualification » ou même à un enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause afin d'assurer l'accès facile à l'ICE, à condition qu'elle respecte l'obligation de motivation qui lui incombe et que le contenu de cette proposition ne soit pas dénaturé.
- 56 En conséquence, le Tribunal, en utilisant des termes génériques, aurait refusé, à l'instar de la Commission, d'examiner au regard de l'ensemble des informations fournies par les organisateurs si la proposition d'ICE en cause pouvait être enregistrée. Or, selon la Roumanie, la prise en compte de toutes les informations fournies aurait nécessairement conduit à conclure qu'une action fondée sur les articles 174 à 178 TFUE ne permettait pas d'atteindre les objectifs spécifiques de la proposition d'ICE en cause sans entraîner une violation de l'article 5, paragraphe 2, TUE. Les bases juridiques examinées par le Tribunal dans l'arrêt attaqué ne présenteraient aucune pertinence au regard de l'objectif réel de la proposition d'ICE en cause, précisément parce que le Tribunal aurait violé l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011, en raison du fait qu'il aurait omis de considérer qu'il y avait lieu d'avoir égard à l'ensemble des informations fournies par les organisateurs, en méconnaissance de la jurisprudence de la Cour.

- 57 En tout état de cause, l'argument générique tiré de la nécessité d'assurer un accès facile à l'ICE ne saurait fonder, à lui seul, l'enregistrement d'une proposition d'ICE qui ne respecte pas l'ensemble des conditions posées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011.
- 58 La Commission et la Hongrie soutiennent que la seconde branche du moyen unique doit être rejetée comme étant dénuée de fondement.

*Appréciation de la Cour*

- 59 La seconde branche du moyen unique soulevé par la Roumanie vise le point 116 de l'arrêt attaqué, dans lequel le Tribunal a énoncé ce qui suit :

« [...] la démarche de la Commission consistant à enregistrer la proposition d'ICE litigieuse "sur la base du constat qu'elle porte sur la présentation, par [elle-même], de propositions d'actes juridiques définissant les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle et pour autant que les actions à financer tendent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union" est conforme au règlement n° 211/2011, tel qu'interprété par la Cour [...], dans la mesure où, ainsi qu'il a déjà été noté, la Commission doit interpréter et appliquer la condition d'enregistrement prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement susvisé de manière à assurer un accès facile à l'ICE. La Commission peut, dès lors, le cas échéant, procéder à un "cadrage", à une "qualification" ou même à un enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause afin d'assurer l'accès facile à [l'ICE], à condition qu'elle respecte l'obligation de motivation qui lui incombe et que le contenu de cette proposition ne soit pas dénaturé. En effet, cette manière de procéder permet à la Commission, au lieu de refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE, d'enregistrer celle-ci de manière qualifiée, afin de préserver l'effet utile de l'objectif poursuivi par le règlement n° 211/2011. [...] »

- 60 La Roumanie reproche au Tribunal, en substance, une violation de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 en ce qu'il a considéré que la Commission était en droit de procéder à un « cadrage », à une « qualification » ou même à un « enregistrement partiel » de la proposition d'ICE en cause et, partant, à l'enregistrement de cette proposition en conférant à cette dernière la portée décrite à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision litigieuse et rappelée au point 20 du présent arrêt.
- 61 D'abord, afin d'examiner ce grief, il y a lieu de constater, à l'instar de M. l'avocat général aux points 63 à 68 de ses conclusions, que, par les expressions « cadrage », « qualification » et « enregistrement partiel », figurant au point 116 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a entendu viser une seule et même notion, à savoir l'enregistrement partiel d'une proposition d'ICE, ne reprenant pas l'intégralité de la proposition d'ICE initialement déposée par les organisateurs, dont la portée a été, dès lors, restreinte, que ce soit au regard des propositions d'actes juridiques spécifiques qu'elle comporterait ou, comme en l'espèce, au regard de l'identification des actes juridiques dont l'adoption est proposée ou, plus généralement, de la manière dont est défini l'objet de la proposition d'ICE.
- 62 Ensuite, il y a lieu de constater que l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 ne prévoit pas de manière expresse la possibilité, pour la Commission, de procéder à un tel enregistrement partiel d'une proposition d'ICE.

- 63 Toujours est-il que, conformément à une jurisprudence constante, lors de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 22 décembre 2022, *Sambre & Biesme et Commune de Farciennes*, C-383/21 et C-384/21, EU:C:2022:1022, point 54 ainsi que jurisprudence citée).
- 64 À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé au point 40 du présent arrêt, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que la condition d'enregistrement énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 doit, en conformité avec les objectifs poursuivis par l'ICE, tels qu'ils sont énoncés aux considérants 1 et 2 du règlement n° 211/2011 et consistant, notamment, à encourager la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union 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.
- 65 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a souligné aux points 80 à 94 de ses conclusions, ces objectifs corroborent une interprétation de cette disposition selon laquelle la Commission doit pouvoir procéder à un enregistrement partiel d'une proposition d'ICE.
- 66 En effet, ainsi que le Tribunal l'a jugé à bon droit au point 116 de l'arrêt attaqué, dénier cette faculté à la Commission aurait pour conséquence que l'enregistrement d'une proposition d'ICE devrait, en principe, être refusé dans sa globalité même dans le cas où seule une partie de cette proposition se situerait manifestement en dehors du cadre des attributions de cette institution en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union, au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. Ainsi, du fait, par hypothèse, d'une erreur minime imputable aux organisateurs quant à la portée de ces attributions, leur proposition d'ICE devrait être refusée dans son ensemble, ce qui porterait ainsi manifestement atteinte à l'objectif de garantir une accessibilité facile à l'ICE.
- 67 Il s'ensuit que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé, au point 116 de l'arrêt attaqué, que la Commission pouvait, par la décision litigieuse, procéder à un enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause, en circonscrivant la portée de celle-ci conformément au libellé de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de cette décision.
- 68 S'agissant, enfin, du grief tiré de ce que le Tribunal aurait, à l'instar de la Commission, omis d'examiner l'enregistrement de la proposition d'ICE en cause au regard de l'ensemble des informations fournies par les organisateurs, il suffit de constater que, au point 116 de l'arrêt attaqué, seul visé par la présente branche, le Tribunal ne s'est prononcé que sur la conformité d'un enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause avec l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, et non pas sur le point de savoir si, au regard des informations fournies par les organisateurs, cette proposition, le cas échéant telle que requalifiée par la Commission, échappait manifestement aux attributions en vertu desquelles cette institution peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union.
- 69 Il convient, par conséquent, d'écarter la seconde branche du moyen unique comme étant non fondée.
- 70 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'écarter le moyen unique comme étant, en partie, inopérant et, en partie, non fondé et, partant, de rejeter le présent pourvoi dans son intégralité.

## **Sur les dépens**

- 71 Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.
- 72 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.
- 73 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 cet État membre à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.
- 74 En vertu de l'article 184, paragraphe 4, seconde phrase, du règlement de procédure, lorsqu'une partie intervenante en première instance participe à la procédure de pourvoi, la Cour peut décider qu'elle supportera ses propres dépens.
- 75 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 (neuvième 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