



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. PAOLO MENGOZZI  
présentées le 4 octobre 2018<sup>1</sup>

**Affaire C-420/16 P**

**Balázs-Árpád Izsák,  
Attila Dabis  
contre**

**Commission européenne**

« Pourvoi – Initiative citoyenne “Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales” invitant la Commission à soumettre une proposition législative intégrant les régions à minorité nationale dans la politique de cohésion de l'Union – Demande d'enregistrement – Rejet par la Commission – Article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 211/2011 – Manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission – Caractère manifeste – Charge de la preuve – Article 174 TFUE – Article 167 TFUE – Article 19, paragraphe 1, TFUE »

## I. Introduction

1. Dans la présente affaire, MM. Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis demandent l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 mai 2016, *Izsák et Dabis/Commission* (T-529/13, EU:T:2016:282) (ci-après l'« arrêt attaqué »), par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à l'annulation de la décision C (2013) 4975 final de la Commission, du 25 juillet 2013, relative à la demande d'enregistrement de l'initiative citoyenne européenne « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales », présentée à la Commission européenne le 18 juin 2013 (ci-après la « décision litigieuse » ou la « décision de refus »).

2. La question centrale soulevée par ce pourvoi porte sur l'interprétation du motif sur lequel le Tribunal a confirmé la décision de la Commission de refuser d'enregistrer la proposition d'initiative citoyenne européenne (ci-après la « proposition d'ICE »), à savoir qu'elle serait « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut proposer un acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités », au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne (ci-après « règlement n° 211/2011 »)<sup>2</sup>.

3. Tout d'abord, je pense que, eu égard à la formulation de certains moyens du pourvoi pouvant se révéler parfois générale, la plupart d'entre eux sont soit irrecevables, soit non fondés.

<sup>1</sup> Langue originale : le français.

<sup>2</sup> JO 2011, L 65, p. 1.

4. Néanmoins, comme je le développerai dans mon analyse, j'estime qu'il convient d'accueillir les premier et troisième moyens, pris ensemble. C'est à tort que le Tribunal a rejeté intégralement les griefs tirés d'une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE et de l'article 174 TFUE, ainsi que de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS)<sup>3</sup>, lu à la lumière du considérant 10 de ce règlement, et confirmé la décision litigieuse refusant d'enregistrer la proposition. L'arrêt attaqué devra donc être, selon moi, dans cette mesure, annulé.

## II. Les antécédents du litige, la décision litigieuse et l'arrêt attaqué

5. Le 18 juin 2013, MM. Izsák et Dabis (ci-après les « requérants »), associés à cinq autres personnes, ont présenté à la Commission une proposition d'ICE, intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales ». La proposition d'ICE avait pour objet que « [l]a politique de cohésion de l'Union accorde une attention particulière aux régions qui, par leurs caractéristiques nationales, ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent des régions environnantes »<sup>4</sup>.

6. Le 25 juillet 2013, après avoir rappelé les termes de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011 et procédé à l'examen, en particulier, des dispositions du TFUE invoquées dans la proposition d'ICE, ainsi que de « toutes les autres bases juridiques possibles », la Commission a refusé d'enregistrer la proposition d'ICE des requérants au motif qu'elle 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, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, du règlement n° 211/2011<sup>5</sup>.

7. Le 27 septembre 2013, les requérants ont introduit un recours en annulation de la décision litigieuse devant le Tribunal. L'unique moyen du recours visait à faire constater une violation par la Commission de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 articulé en plusieurs griefs. Les griefs étaient tirés, premièrement, d'une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE et de l'article 174 TFUE, ainsi que de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 1059/2003, lu à la lumière du considérant 10 de ce règlement, deuxièmement, d'une interprétation erronée de l'article 167 TFUE, troisièmement, d'une interprétation erronée de l'article 19, paragraphe 1, TFUE, quatrièmement, d'une prise en compte erronée d'informations non visées à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 211/2011 et, cinquièmement, d'un détournement de pouvoir et d'une violation du principe de bonne administration<sup>6</sup>.

8. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné les différents griefs avancés par les requérants dans le cadre de leur moyen unique avant de rejeter le recours et de condamner les requérants aux dépens.

## III. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

9. Le 28 juillet 2016, les requérants ont introduit un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Dans leurs conclusions, ils demandent à la Cour, à titre principal, d'annuler intégralement l'arrêt attaqué, de statuer sur le fond et d'annuler la décision litigieuse, et, à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal si la Cour estime que l'affaire n'est pas en état d'être jugée, ainsi que de condamner la Commission aux dépens.

3 JO 2003, L 154, p. 1.

4 Voir point 2 de l'annexe II de la proposition d'ICE.

5 Point 9 de l'arrêt attaqué.

6 Point 39 de l'arrêt attaqué.

10. La Commission invite la Cour à rejeter le pourvoi et à condamner les requérants aux dépens.
11. Les gouvernements roumain et slovaque, qui sont intervenus au litige, demandent à la Cour de rejeter le pourvoi formé par les requérants et de les condamner aux dépens.
12. Le gouvernement hongrois, qui est également intervenu au litige, demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué et de statuer sur le fond ou, si la Cour estime que les conditions pour cela ne sont pas satisfaites, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin qu'il statue au fond.
13. Dans le cadre de leur demande d'audience, les requérants ont également produit trois moyens supplémentaires et, sur le fondement de ces moyens, ou d'autres moyens invoqués dans le pourvoi, demandent d'annuler l'arrêt attaqué. La Commission a répondu, par écrit, dans ses observations que les moyens supplémentaires étaient, à titre principal, irrecevables et, à titre subsidiaire, non fondés.
14. Les parties, excepté le gouvernement slovaque qui ne s'y est pas fait représenter, ont été entendues lors de l'audience devant la Cour qui s'est tenue le 3 avril 2018.

#### **IV. L'analyse juridique**

##### *Considérations liminaires*

15. À l'appui de leur pourvoi, les requérants ont soulevé cinq moyens ainsi que, dans leur demande d'audience précitée, trois autres moyens supplémentaires. Le premier moyen est relatif à la violation de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (ci-après le « règlement de procédure du Tribunal »)<sup>7</sup>. Le deuxième moyen est tiré d'une violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE, et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. Le troisième moyen est tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE et de l'article 174 TFUE. Le quatrième moyen est relatif à la violation des articles 7 et 167 TFUE, de l'article 3, paragraphe 3, TUE, de l'article 22 de la Charte, ainsi que des dispositions relatives à l'interdiction des discriminations. Le cinquième moyen est tiré d'une interprétation erronée de la notion d'« abus de droit » lorsque le Tribunal a statué sur les dépens. Les trois moyens supplémentaires sont tirés d'une violation du principe de bonne administration, ainsi que d'une méconnaissance du principe d'égalité de traitement et, enfin, d'une absence d'enregistrement partiel de la proposition d'ICE.

16. Bien que le pourvoi soit articulé autour de cinq moyens et de trois moyens supplémentaires, j'estime qu'il convient de cibler les présentes conclusions sur l'analyse des deuxième à quatrième moyens. En outre, je pense qu'il est nécessaire de réorganiser le pourvoi en joignant les premier et troisième moyens qui, en substance, traitent de la charge de la preuve, laquelle, dans l'arrêt attaqué, a été supportée par les requérants.

17. Au préalable, il convient d'observer que, dans leur ensemble, les moyens du pourvoi convergent autour de la condition inscrite à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 et du contrôle opéré par le Tribunal sur l'appréciation effectuée par la Commission de ce qui est manifestement en dehors du cadre de ses attributions.

18. À cet égard, il y a lieu de noter tout d'abord que, ainsi qu'il ressort du considérant 4 et de l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement n° 211/2011, la Commission est, dans le cadre de cette procédure d'enregistrement, tenue de fournir son assistance et des conseils aux organisateurs d'une initiative citoyenne européenne (ci-après « ICE » ou « initiative citoyenne »), en particulier en

<sup>7</sup> JO 2015, L 105, p. 1, modifié le 13 juillet 2016 (JO 2016, L 217, p. 71, 72 et 73).

ce qui concerne les critères d'enregistrement. Il importe de souligner, ensuite, que, ainsi qu'il est rappelé au considérant 10 de ce règlement, la décision relative à l'enregistrement d'une proposition d'ICE, au sens de l'article 4 dudit règlement, doit être prise conformément au principe de bonne administration, auquel se rattache, en particulier, l'obligation pour l'institution compétente de procéder à un examen diligent et impartial qui tient, en outre, compte de tous les éléments pertinents du cas d'espèce. Ces exigences, inhérentes au principe de bonne administration, s'appliquent de manière générale à l'action de l'administration de l'Union dans ses relations avec le public et, partant, également dans le contexte du droit de soumettre une ICE en tant qu'instrument de participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union<sup>8</sup>.

19. Il convient de garder à l'esprit que, en conformité avec les objectifs poursuivis par cet instrument, tels qu'ils sont énoncés aux considérants 1 et 2 du règlement n° 211/2011 et consistant, notamment, à encourager la participation des citoyens et à rendre l'Union plus accessible, la condition d'enregistrement prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de ce règlement doit être interprétée et appliquée par la Commission, saisie d'une proposition d'ICE, de manière à assurer une accessibilité facile à l'ICE<sup>9</sup>. Il ressort également des objectifs du considérant 2 dudit règlement que les procédures et conditions requises pour l'ICE devraient être claires, simples, faciles à appliquer, et proportionnées à la nature de l'ICE. Les procédures et conditions requises devraient trouver un juste équilibre entre droits et obligations<sup>10</sup>.

20. 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*<sup>11</sup> 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), de ce règlement<sup>12</sup>.

21. C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner les moyens du pourvoi.

***A. Sur les premier et troisième moyens, tirés d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE, de l'article 174 TFUE et de la répartition de la charge de la preuve***

*1. Arrêt attaqué*

22. Au terme du point 81 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que les requérants n'avaient pas démontré que la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union, tant par l'Union que par les États membres, menaçait les caractéristiques spécifiques des régions à minorité nationale<sup>13</sup>. De plus, le Tribunal a jugé, au point 85 de l'arrêt attaqué, que les requérants n'avaient pas non plus démontré que les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale pourraient être considérées comme un handicap démographique grave et permanent, au sens de l'article 174, troisième alinéa, TFUE.

<sup>8</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, points 46 à 48).

<sup>9</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 49).

<sup>10</sup> Voir, en ce sens, considérant 2 du règlement n° 211/2011.

<sup>11</sup> Italique ajouté par mes soins.

<sup>12</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 50).

<sup>13</sup> Les organisateurs ont défini dans la proposition d'ICE par convention d'écriture les « régions à minorité nationale », comme recouvrant plusieurs régions et secteurs géographiques, y compris des zones géographiques dépourvues de compétences administratives qui se distinguent des régions avoisinantes par leurs caractéristiques nationales, ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques.

23. Le Tribunal a ensuite procédé, au point 86 de l'arrêt attaqué, à l'analyse de l'article 174, troisième alinéa, TFUE<sup>14</sup> et de l'article 121, paragraphe 4<sup>15</sup>, du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil<sup>16</sup>(ci-après le « règlement n° 1303/2013 »), par laquelle il a constaté que ces dispositions ne comprennent pas dans la notion de « handicap », les handicaps qui résultent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale.

24. Le Tribunal a ajouté, au point 87 de l'arrêt attaqué, que, « à supposer même que [ces] caractéristiques puissent être analysées comme des données démographiques spécifiques des régions concernées, il n'est pas établi qu'elles constituent systématiquement, pour le développement économique desdites régions, un handicap par rapport aux régions environnantes ». Le Tribunal a certes reconnu que les différences linguistiques peuvent faire l'objet de surcoûts transactionnels ou de difficulté à l'embauche. Toutefois, il a estimé qu'elles peuvent également offrir aux régions à minorité nationale certains avantages comparatifs, comme un certain attrait touristique ou le multilinguisme.

## *2. Résumé de l'argumentation des parties*

25. Le premier moyen du pourvoi doit, selon moi, être reformulé, puisque, en substance, les requérants soutiennent que le Tribunal aurait, sans leur indiquer au préalable l'étendue de la charge de la preuve, statué comme précédemment indiqué aux points 81 et 85 de l'arrêt attaqué, puis aurait rejeté le grief des requérants par manque de preuves, au point 89 de l'arrêt attaqué. Le troisième moyen s'insère dans le prolongement du premier moyen.

26. En premier lieu, les requérants, soutenus en substance par le gouvernement hongrois, font valoir que le Tribunal n'a pas, avant de prononcer l'arrêt attaqué, fait savoir aux parties qu'elles devaient apporter la preuve du fait que la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union, tant par l'Union que par les États membres, menaçait les caractéristiques spécifiques des régions à minorité nationale (point 81 de l'arrêt attaqué) et que les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale pouvaient être considérées comme un handicap démographique (point 85 de l'arrêt attaqué). Par conséquent, au point 87 de l'arrêt attaqué, le Tribunal se serait fondé sur des suppositions. Tandis que, au point 86 de l'arrêt attaqué, le Tribunal aurait conféré un caractère exhaustif à l'énumération qui se trouve à l'article 174, troisième alinéa, TFUE, il aurait reconnu, en revanche, au point 87 de l'arrêt attaqué, de manière implicite, la possibilité de son élargissement. Le Tribunal aurait adopté une motivation ambiguë.

14 Aux termes de l'article 174, troisième alinéa, TFUE : « [p]armi les régions concernées, une attention particulière est accordée [...] aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

15 Cet article dispose : « 4) la couverture de zones souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, définies comme suit : a) les États membres insulaires éligibles au Fonds de cohésion et les autres îles, à l'exclusion de celles où est située la capitale d'un État membre ou ayant un lien permanent avec le continent ; b) les zones de montagne telles qu'elles sont définies par la législation nationale de l'État membre ; c) les zones à faible (soit moins de 50 habitants par km<sup>2</sup>) et très faible (moins de 8 habitants par km<sup>2</sup>) densité de population ; d) l'inclusion des régions ultrapériphériques visées à l'article 349 [TFUE] ».

16 JO 2013, L 347, p. 320.

27. En deuxième lieu, les requérants allèguent, en substance, que le Tribunal aurait violé l'article 47 de la Charte<sup>17</sup> et le principe du contradictoire, ainsi que l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal<sup>18</sup>. Selon les requérants, qui citent notamment l'arrêt du 21 février 2013, Banif Plus Bank, (C-472/11, EU:C:2013:88, point 29)<sup>19</sup>, pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties aient connaissance et puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui sont décisifs.

28. En troisième lieu, le Tribunal aurait également erronément refusé de prendre en compte les données statistiques présentées dans les demandes en intervention du Județul Covasna (département de Covasna, Roumanie) et de l'Obec Debrad' (commune de Debrad, Slovaquie) (ci-après, prises ensemble, les « demandes en intervention en première instance ») démontrant que les régions à minorité nationale subissent un handicap démographique.

29. La Commission ainsi que les gouvernements roumain et slovaque déclarent que les griefs sont non fondés. Selon la Commission, il incomberait en principe à la personne qui allègue des faits au soutien d'une demande d'apporter la preuve de leur réalité.

30. La Commission fait observer qu'aux points 80 à 89 de l'arrêt attaqué, le Tribunal n'aurait pas traité, en substance, les circonstances mentionnées aux points 80 et 85 de cet arrêt comme des faits, au sens des règles régissant la charge et l'administration de la preuve. Il se serait au contraire livré à un exercice d'interprétation des règles de droit pertinent, aux fins de conclure, au point 84 dudit arrêt, que ni l'article 2 TUE, ni l'article 21, paragraphe 1, de la Charte, ni aucune autre disposition du droit de l'Union visant à lutter contre les discriminations, notamment les dispositions fondées sur l'appartenance à une minorité nationale, ne pouvaient permettre à la Commission de proposer, dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union, un acte juridique de l'Union dont l'objet et le contenu auraient correspondu à ceux de l'acte proposé.

31. La Commission aurait appliqué en l'espèce l'interprétation retenue par le Tribunal dans l'arrêt du 19 avril 2016, Costantini/Commission (T-44/14, EU:T:2016:223, points 16 à 18). À ces points, en substance, le Tribunal aurait rappelé que, selon l'article 5 TUE, le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union et que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités. C'est dans ce contexte que l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 s'inscrirait. Il résulte du libellé de cette disposition que, afin d'apprécier si la proposition d'ICE ne relève manifestement pas du cadre de ses attributions, la Commission procède à un premier examen des éléments dont elle dispose, étant précisé qu'il ressort de l'article 10, paragraphe 1, sous c), de ce règlement qu'il est prévu qu'un examen plus complet soit opéré en cas d'enregistrement de la proposition d'ICE.

### 3. Analyse

32. En premier lieu, j'estime que le grief relatif à la recevabilité des éléments de preuve contenus dans les demandes en intervention en première instance est manifestement non fondé. Il importe de relever que ces éléments de preuve contiennent des données statistiques qui figuraient déjà dans les demandes en intervention en première instance, demandes que le président de la première chambre du Tribunal a rejetées par ordonnance du 18 mai 2015, Izsák et Dabis/Commission (T-529/13, EU:ECLI:T:2015:325,

17 L'article 47 de la Charte, intitulé « Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial », dispose :  
« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.  
Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.  
Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

18 Cet article énonce que : « [l]e Tribunal fixe les mesures qu'il juge convenir par voie d'ordonnance articulant les faits à prouver ».

19 La citation semble se référer au point 30 de l'arrêt du 21 février 2013, Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88).

non publiée). Ces offres de preuve sont de nouveau jointes en annexes du présent pourvoi. Or, en l'espèce, les demandes en intervention en première instance ayant été refusées, il ne saurait être reproché au Tribunal de ne pas avoir tenu compte des données statistiques figurant dans ces demandes dans le cadre de sa décision au fond, à savoir l'arrêt attaqué. Ces offres de preuve ne sauraient non plus être prises en compte au stade du pourvoi, la Cour ne pouvant contrôler que le bien-fondé de la décision du Tribunal au regard des éléments de fait et de droit relevant de l'objet du litige devant le Tribunal<sup>20</sup>.

33. Il convient, en deuxième lieu, d'écartier le grief relatif, en substance, à la violation de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Aux termes de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal : « Le Tribunal fixe les mesures [d'instruction] qu'il juge convenir par voie d'ordonnance articulant les faits à prouver. » Toutefois, les requérants ont interprété l'article 92, paragraphe 1, de ce règlement de manière erronée, car le Tribunal n'a pas d'obligation à l'égard des requérants qui consisterait à les inviter à préciser les éléments de preuve que ces derniers doivent apporter. En effet, le Tribunal *peut*, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure<sup>21</sup>, prendre les mesures d'instruction d'office visées à l'article 91 dudit règlement. Il ressort toutefois de la jurisprudence, à laquelle je souscris, que le Tribunal est seul juge de la nécessité éventuelle de compléter les éléments d'information dont il dispose sur l'affaire dont il est saisi<sup>22</sup>. « Par ailleurs, les mesures d'instruction ordonnées par le Tribunal, [...], conformément à l'article 91, [...], relèvent du pouvoir discrétionnaire du Tribunal. Par conséquent, celui-ci est libre de décider s'il y a lieu ou non d'ordonner de telles mesures»<sup>23</sup>.

34. Le grief des requérants selon lequel le Tribunal aurait dû les inviter à fournir des preuves supplémentaires de leurs allégations doit donc être rejeté.

35. En revanche, en troisième et dernier lieu, je considère que le moyen tiré, en substance, d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE<sup>24</sup>, de l'article 174 TFUE, et de la répartition de la charge de la preuve telle qu'elle découle de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, devrait être accueilli.

36. Je rappelle que, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 211/2011, la Commission refuse d'enregistrer la proposition d'ICE si, en particulier, la condition de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de ce règlement n'est pas remplie. Comme le relèvent les requérants, à juste titre, il ressort en effet de l'interprétation littérale dudit règlement que la Commission ne peut refuser d'enregistrer la proposition d'ICE qu'en raison de l'« absence » d'attribution en la matière qui serait manifeste<sup>25</sup>.

20 Article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

21 Conformément à l'article 88, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Italique ajouté par mes soins.

22 Voir, par analogie, arrêts du 22 novembre 2007, Sniace/Commission (C-260/05 P, EU:C:2007:700, points 77 et 78), et du 3 février 2005, Comafrika et Dole Fresh Fruit Europe/Commission (T-139/01, EU:T:2005:32, point 171) : « les éléments contenus dans le dossier et les explications données lors de l'audience étant suffisants pour lui permettre de se prononcer en l'espèce ». Au demeurant, comme cela est indiqué au point 21 de l'arrêt attaqué, tel que relevé par le gouvernement roumain dans ses observations, sur la base des éléments de preuve présentés par les requérants, le Tribunal a décidé, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89, paragraphe 3, sous b), du règlement de procédure du Tribunal, d'inviter les parties principales à se prononcer par écrit sur certains aspects du litige.

23 Voir, en ce sens, ordonnance du 8 février 2018, HB/Commission (C-336/17 P, EU:C:2018:74, point 26).

24 Aux termes de cet article : « 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : [...] c) la cohésion économique, sociale et territoriale [...] ».

25 Selon le dictionnaire Larousse, l'adjectif « manifeste » signifie : dont la nature, la réalité, l'authenticité s'imposent avec évidence.

L'adverbe « manifestement » induit, de prime abord, un premier examen général qui permettrait d'écartier les propositions d'ICE qui ne relèveraient manifestement d'aucune des dispositions des traités lui permettant de fonder la compétence de l'Union<sup>26</sup>, étant précisé qu'un examen plus complet est prévu en cas d'enregistrement de la proposition<sup>27</sup>.

37. Afin de satisfaire la condition négative inscrite à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, les organisateurs doivent préciser dans la proposition d'ICE que celle-ci entre dans le cadre des attributions de la Commission en proposant des dispositions qu'ils jugent pertinentes pour fonder la compétence de la Commission. En revanche, la Commission puis le Tribunal doivent contrôler que cette condition négative est bien remplie.

38. Par conséquent, cela signifie que, premièrement, en cas de doute, concernant le but et les objectifs de la proposition d'ICE qui relèverait *potentiellement* de l'attribution des compétences de la Commission, la Commission devrait enregistrer la proposition d'ICE. Deuxièmement, si cette proposition tombe en dehors du cadre des attributions de la Commission, mais que la preuve du caractère manifeste n'a pas été apportée par la Commission, la proposition d'ICE pourrait être enregistrée. Troisièmement, la proposition d'ICE doit relever du cadre des attributions de la Commission, mais il ne peut pas être exigé des organisateurs qu'ils démontrent qu'elle *relève manifestement* du cadre des attributions de la Commission.

39. Cela étant précisé, il convient d'apprécier le contrôle opéré par le Tribunal dans l'arrêt attaqué sur le caractère « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission ».

40. Dans un premier temps, le Tribunal a, au point 60 de l'arrêt attaqué, rappelé à juste titre que, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011, la Commission doit procéder à un premier examen des éléments dont elle dispose afin d'apprécier si la proposition d'ICE ne relève manifestement pas du cadre de ses attributions. Au point 61 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a souligné qu'il lui incombait de déterminer en l'espèce si la Commission avait correctement appliqué la condition figurant à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.

41. Ces appréciations ne sont pas remises en cause par les requérants et il importe de relever qu'elles sont analogues à celles qui sont développées par le Tribunal dans l'arrêt du 19 avril 2016, Costantini/Commission (T-44/14, EU:T:2016:223, points 16 à 18), auquel se réfère la Commission dans ses écritures.

42. S'il n'y a rien à redire sur ces principes qui doivent guider tant la Commission que le Tribunal, ils n'apportent pas de solution sur le fond de l'affaire, contrairement à ce que soutient la Commission dans sa réponse au pourvoi.

43. Dans un deuxième temps, le Tribunal a procédé, aux points 64 à 71 de l'arrêt attaqué, à l'appréciation du bien-fondé de la décision litigieuse eu égard aux dispositions dont l'erreur d'interprétation était alléguée par les requérants en première instance<sup>28</sup>. Sur la base de ces considérations, au point 72 de cet arrêt, le Tribunal conclut sur la base du cadre juridique que c'est à bon droit que, dans la décision litigieuse, la Commission a estimé que les « articles 174, 176

26 La limitation du caractère « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission » emporte la conséquence que la proposition d'ICE ne peut concerner ni un domaine qui excède les compétences de l'Union ni un objet, par exemple la politique étrangère et de sécurité commune, qui entre certes dans les compétences de l'Union, mais pour lesquels la Commission ne dispose pas du pouvoir de présenter une proposition. En effet, conformément à l'article 17, paragraphe 2, TUE, la Commission est l'institution qui in fine dispose du pouvoir d'initiative législative et prendra l'initiative de l'acte juridique si la proposition d'ICE remplit toutes les conditions d'enregistrement et les conditions matérielles du règlement n° 211/2011. Voir, également, l'article de Villani, U., dans D'Alessio, M. T., Kronenberger, V., et Placco, V. (dir.), *De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 202.

27 Voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2016, Costantini e.a./Commission (T-44/14, EU:T:2016:223, point 17), ainsi que le point 60 de l'arrêt attaqué.

28 Il s'agit des griefs tirés d'une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous c), TFUE et de l'article 174 TFUE, ainsi que de l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 1059/2003, lu à la lumière du considérant 10 de ce règlement.

à 178 TFUE ne peuvent pas constituer des bases légales pour adopter l'acte proposé ». Aux points 73 à 76 dudit arrêt, en développant l'analyse de la Commission contenue dans la décision litigieuse, le Tribunal confirme cette décision et conclut que « le législateur de l'Union ne pourrait, sans violer l'article 4, paragraphe 2, TUE<sup>29</sup>, adopter un acte qui [...] définirait des régions à minorité nationale, ayant vocation à bénéficier d'une attention particulière dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union, sur la base de critères autonomes et, donc, sans égard pour la situation politique, administrative et institutionnelle existant dans les États membres concernés ».

44. Toutefois, dans un troisième temps, le Tribunal nuance son analyse en relevant « en tout état de cause », au point 77 de l'arrêt attaqué, dans l'hypothèse où « les régions à minorité nationale [pourraient] correspondre à des unités administratives existant dans les États membres concernés ou à des agrégats de telles unités, il y a lieu d'observer que le maintien des caractéristiques [...] spécifiques de ces régions n'est pas un but qui pourrait justifier l'adoption d'un acte juridique de l'Union sur la base [de l'article 174 TFUE] ». Selon le Tribunal, les objectifs de l'article 174 TFUE ne correspondent pas aux objectifs de la proposition d'ICE, c'est-à-dire le maintien des caractéristiques des régions à minorité nationale, puisque les mesures adoptées sur le fondement de cet article visent à promouvoir un ensemble harmonieux de l'ensemble de l'Union et, en particulier, à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées en leur accordant une attention particulière. Au point 79 de l'arrêt attaqué, le Tribunal reconnaît que les requérants allèguent que la mise en œuvre actuelle de la politique de cohésion ne remplit pas ses objectifs. Toutefois, au point 85 de l'arrêt attaqué, le Tribunal mentionne que les requérants n'ont pas démontré que les caractéristiques des régions à minorité nationale pourraient être considérées comme un handicap grave et permanent, au sens de l'article 174, troisième alinéa, TFUE. Malgré ce niveau de preuve jugé insuffisant par le Tribunal, ce dernier, au point 86 de l'arrêt attaqué, statuant au vu du libellé de l'article 174, troisième alinéa, TFUE et de celui de l'article 121, paragraphe 4, du règlement n° 1303/2013<sup>30</sup>, conclut qu'il ne peut être déduit du droit dérivé ou de la disposition des traités que « la notion de "handicap démographique grave et permanent", au sens de l'article 174, troisième alinéa, TFUE, pourrait inclure les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale ».

45. Dans un quatrième temps, au point 87 de l'arrêt attaqué, le Tribunal indique que « [à] supposer même que lesdites caractéristiques puissent être analysées comme des données démographiques spécifiques des régions concernées, il n'est pas établi qu'elles constituent *systématiquement*<sup>31</sup>, pour le développement économique desdites régions, un handicap par rapport aux régions environnantes ». Le Tribunal admet, certes, que « les différences, notamment linguistiques, entre ces régions et les régions environnantes peuvent être à l'origine de certains surcoûts transactionnels ou de certaines difficultés à l'embauche ». Cependant, il estime que « les caractéristiques spécifiques de ces régions peuvent également leur conférer certains avantages comparatifs, tels qu'un certain attrait touristique ou le multilinguisme ».

46. Au point 89 de l'arrêt attaqué, le Tribunal en déduit que, « [e]n l'absence de tout élément probant fourni par les requérants, il n'y a donc aucune raison de supposer que les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale handicapent systématiquement leur développement économique par rapport à celui des régions environnantes, de telle sorte que ces caractéristiques pourraient être qualifiées de "handicap démographique grave et permanent", au sens de l'article 174, troisième alinéa, TFUE ».

<sup>29</sup> Cet article dispose que « [l]'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

<sup>30</sup> Voir note de bas de page 15.

<sup>31</sup> Italique ajouté par mes soins.

47. L'ensemble de l'articulation du raisonnement du Tribunal démontre, selon moi, une erreur d'interprétation de l'article 174, troisième alinéa, TFUE, combinée à un renversement de la charge de la preuve incombant à la Commission au détriment des requérants.

48. À cet égard, je rappelle que l'article 174 TFUE dispose que, « [a]fin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

49. En effet, comme les requérants l'ont soutenu à juste titre, il ressort du libellé de l'article 174, troisième alinéa, TFUE qu'il énumère de manière non exhaustive les régions concernées en utilisant les termes « telles que ».

50. Au point 86 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que la liste des régions concernées avait un caractère exhaustif, tandis que, au point 72 de cet arrêt, en renvoyant à la décision litigieuse, le Tribunal a confirmé l'appréciation de la Commission selon laquelle il s'agissait de la liste des handicaps qui était exhaustive.

51. Or, s'agissant de la liste des handicaps, l'article 174, troisième alinéa, TFUE en énumère deux types, à savoir les « handicaps naturels » ou les « handicaps démographiques graves et permanents ». Toutefois, le caractère exhaustif du type de handicap ne signifie pas que les régions à minorité nationale ne puissent pas satisfaire au second handicap mentionné dans cette disposition. En effet, comme précédemment indiqué, la liste des régions éligibles n'est pas exhaustive, comme le démontre l'utilisation des termes « telles que ». Néanmoins, en retenant le caractère exhaustif de l'énumération des régions visées à l'article 174, troisième alinéa, TFUE, le Tribunal ferme toute possibilité aux régions à minorité nationale de pouvoir prétendre à être éligibles aux politiques qui découlent de l'article 174 TFUE.

52. En l'absence d'une telle erreur d'interprétation, il ne peut pas être exclu que la proposition d'ICE se situe dans le cadre des attributions de la Commission. Or, comme je l'ai déjà souligné au point 38 des présentes conclusions, lorsque la proposition d'ICE relève potentiellement des attributions de la Commission, celle-ci devrait l'enregistrer.

53. Cette erreur est d'autant plus flagrante que le Tribunal a confirmé la décision de refus, en soulignant que la proposition d'ICE visait à redéfinir la notion de « région », sans égard pour la situation politique, administrative et institutionnelle prévalant dans les États membres – situation que la politique de cohésion devait respecter –, alors même que l'article 174, troisième alinéa, TFUE inclut dans la catégorie des régions concernées par cette politique les « régions transfrontalières ».

54. En utilisant cette terminologie, l'article 174, troisième alinéa, TFUE peut potentiellement constituer une base juridique pour le renforcement de la cohésion des régions dépassant les frontières nationales.

55. Dans ces conditions, contrairement à ce que le Tribunal a jugé au point 72 de l'arrêt attaqué, l'article 174, troisième alinéa, TFUE est susceptible de constituer une base juridique adéquate pour enregistrer la proposition d'ICE. En effet, comme je l'ai précédemment indiqué au point 38 des présentes conclusions, cette simple potentialité suffit pour satisfaire la condition prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.

56. Il s'ensuit que, contrairement à ce que le Tribunal a jugé aux points 81, 85, 87 et 89 de l'arrêt attaqué, il n'incombait pas aux requérants de démontrer que les caractéristiques des régions à minorité nationale pourraient constituer un handicap démographique grave et permanent au sens de l'article 174, troisième alinéa, TFUE, mais plutôt à la Commission d'apporter la preuve que la proposition d'ICE échappait manifestement au cadre de ses attributions.

57. Le fait que la proposition d'ICE puisse potentiellement entrer dans le cadre des attributions de la Commission est suffisant.

58. J'ajoute que le contenu de la proposition d'ICE est relativement restreint en termes de format. Il ressort de l'annexe II du règlement n° 211/2011, intitulée « Informations requises pour l'enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne », que l'objet de la proposition doit contenir 200 caractères au maximum et que la description de ses objectifs est de 500 caractères au maximum. Ces informations sont obligatoires. De manière facultative, les organisateurs peuvent également, s'ils le désirent, ajouter des éléments d'information supplémentaires, ainsi que soumettre un projet d'acte juridique qui serait joint dans les annexes.

59. La proposition d'ICE est également limitée sur le fond, car comme précédemment souligné<sup>32</sup>, elle est organisée par des citoyens « non spécialistes du droit de l'Union » qui ne peuvent pas maîtriser l'ensemble des domaines et politiques de l'Union. Par comparaison aux institutions européennes et nationales, les organisateurs ne disposent pas de toutes les données, de ressources et de moyens qui auraient permis, en l'espèce, d'apporter les preuves du handicap de ces régions, du fait que la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union menaçait les caractéristiques spécifiques des régions à minorité nationale et du caractère systématique de ce handicap pour leur développement économique, afin d'étayer au mieux leur proposition d'ICE.

60. Compte tenu de ces considérations, il serait particulièrement déraisonnable et disproportionné de faire peser sur les organisateurs la responsabilité d'une telle charge de la preuve<sup>33</sup>.

61. Au demeurant, je me demande quelle démonstration était requise de la part des requérants dès lors que le Tribunal est parti de la prémisse erronée que l'énumération des régions visée à l'article 174, troisième alinéa, TFUE était exhaustive.

62. Il résulte de l'ensemble de ces considérations qu'il convient selon moi d'accueillir les premier et troisième moyens du pourvoi pris ensemble.

***B. Sur le deuxième moyen du pourvoi, tiré d'une violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011***

63. Le deuxième moyen du pourvoi est divisé en deux branches. La première branche est tirée d'une erreur de droit du Tribunal qui aurait résumé de manière erronée le contenu de la proposition d'ICE. La seconde branche est relative au défaut de motivation du Tribunal et à la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.

<sup>32</sup> Voir, en ce sens, mes conclusions dans l'affaire Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:175, point 2).

<sup>33</sup> Voir, en ce sens, Organ, J., « Decommissioning Direct Democracy ? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals », *European Constitutional Law Review*, 2014, n° 10, p. 422-443.

1. Sur la première branche du deuxième moyen relative à l'interprétation erronée du contenu de la proposition d'ICE

a) Résumé des arguments des parties

64. Tout d'abord, les requérants soutiennent que le contenu et les informations supplémentaires de la proposition d'ICE auraient été résumés de façon erronée par le Tribunal aux points 73 et 74 de l'arrêt attaqué. Les requérants allèguent que le Tribunal aurait, en accueillant l'argumentation de la Commission, attribué à la proposition un contenu erroné qui ne découle pas de la proposition d'ICE soumise par les organisateurs. C'est donc illégalement que le Tribunal aurait rejeté le recours des requérants. Dans leur réplique, déposée *avant* l'ordonnance de rectification du 20 juin 2017, Izsák et Dabis/Commission (T-529/13, EU:T:2017:429, non publiée, ci-après l'« ordonnance de rectification du 20 juin 2017 »), les requérants maintiennent leur grief et cela indépendamment de la version linguistique de l'arrêt attaqué à laquelle la Cour se référerait<sup>34</sup>.

65. Par la suite, selon les requérants, la proposition d'ICE serait conforme au paragraphe 4, de l'article 11 TUE<sup>35</sup>, car elle satisferait à la première condition de celui-ci, à savoir que l'initiative doit être prise sur une question pour laquelle les citoyens *considèrent* qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. La proposition d'ICE satisferait également à la seconde condition, selon laquelle la Commission doit disposer des attributions lui permettant de soumettre une proposition appropriée conformément à l'article 11, paragraphe 4, TUE, et l'enregistrement n'est pas exclu par l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011<sup>36</sup>. En effet, les requérants auraient expliqué de manière circonstanciée que la Commission, en se fondant sur la notion de « compétence partagée », aurait pu soumettre une proposition qui relève de la compétence de l'Union, telle que découlant des traités constitutifs, et qui, en même temps, corresponde à la proposition d'ICE présentée par les organisateurs. Les organisateurs n'attendaient pas du contenu de l'acte d'ICE proposé qu'il oblige les États membres à définir cette notion ou à établir la liste des régions. Cela ne serait même pas nécessaire, car la politique de cohésion relevant de la compétence partagée entre l'Union et les États membres permet à l'Union, premièrement, de définir la notion de « région à minorité nationale » et les grandes lignes du cadre juridique applicable à ces régions, deuxièmement, permet aux États membres de désigner celles de leurs entités territoriales qu'ils souhaitent voir relever de cette notion définie par l'acte juridique en question, en le complétant, et, enfin, troisièmement, permet de désigner de façon nominative dans l'annexe de l'acte juridique de la Commission les régions considérées par les États membres comme étant des régions à minorité nationale.

66. La Commission, soutenue par les gouvernements roumain et slovaque, soutient que cette branche doit être rejetée comme étant non fondée ou en tout état de cause inopérante.

b) Analyse

67. Cette branche me paraît pour partie manifestement non fondée et pour partie manifestement irrecevable.

34 Je rappelle qu'il ressort du point rectifié dans la version en langue hongroise de l'arrêt attaqué que c'est bien l'acte proposé dans la proposition d'ICE et non pas les États membres comme le présupposait le point initial de la version en langue hongroise de l'arrêt attaqué, qui devait définir la notion de « région à minorité nationale » et établir une liste de régions à minorité nationale.

35 Cet article dispose que « [d]es citoyens de l'Union, au nombre de 1 million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ».

36 Cet article précise que « 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 ».

68. En premier lieu, les requérants soutiennent que le contenu et les informations supplémentaires de la proposition d'ICE auraient été résumés de façon erronée aux points 73 et 74 de l'arrêt attaqué.

69. À cet égard, il importe tout d'abord de constater que les requérants n'identifient aucun élément de l'arrêt attaqué de nature à étayer leur grief concernant le point 74 de l'arrêt attaqué<sup>37</sup>.

70. S'agissant du point 73, seconde phrase, de l'arrêt attaqué, il y a lieu de relever que celui-ci a fait l'objet d'une erreur dans la version de l'arrêt attaqué en langue de procédure, c'est-à-dire en langue hongroise, laquelle a été rectifiée par l'ordonnance de rectification du 20 juin 2017.

71. Avant cette rectification, la version de l'arrêt attaqué en langue hongroise au point 73, seconde phrase, énonçait que « [l]’acte proposé devait, notamment, *enjoindre* aux États membres *de respecter* leurs obligations à l’égard des minorités nationales [...], *de définir* la notion même de “région à minorité nationale”, qui constituerait également une “région” au sens des articles 174 à 178 TFUE, *et d’établir* une liste nominative des régions à minorité nationale [...]»<sup>38</sup>.

72. La version de l'arrêt attaqué en langue hongroise se distinguait de l'ensemble des autres versions linguistiques sur ce point en ce qu'elle suggérait que la proposition d'ICE invitait non pas l'Union, dans l'acte proposé, mais les États membres à définir la notion de « région à minorité nationale » et à établir une liste de régions à minorité nationale<sup>39</sup>.

73. S'il est vrai que l'ordonnance de rectification du 20 juin 2017 a été prise au cours de la procédure écrite s'étant déroulée dans le cadre du présent pourvoi, les requérants ont néanmoins, postérieurement à l'adoption de cette ordonnance, maintenu leur grief dirigé contre le point 73, seconde phrase, de l'arrêt attaqué, dans sa version en langue hongroise, alors même que l'erreur manifeste contenue dans cette version a été, à juste titre, rectifiée par ladite ordonnance.

74. Or, ce grief, étant tiré d'un résumé inexact du contenu de la proposition d'ICE, tel qu'il figurait dans la version initiale de l'arrêt attaqué en langue hongroise du point 73, seconde phrase, ne peut manifestement pas prospérer puisqu'il repose sur un constat factuel erroné.

75. Pour conclure sur le premier point de la première branche, j'indique, à toutes fins utiles, que l'argument des requérants selon lequel l'uniformité de la jurisprudence de la Cour et le principe de la sécurité juridique seraient compromis si la Cour donnait la priorité à une autre version linguistique que celle de la langue de procédure, seule version faisant foi, manque en fait, puisque, dans ladite langue, seule fait foi la version du point 73, seconde phrase, de l'arrêt attaqué, telle que rectifiée par l'ordonnance de rectification du 20 juin 2017.

76. En second lieu, les requérants soutiennent que la constatation du Tribunal, selon laquelle la Commission avait estimé, à bon droit, que les articles 174 et 176 à 178 TFUE ne peuvent pas constituer des bases légales pour adopter l'acte proposé, est fondée sur une interprétation erronée de l'article 11, paragraphe 4, TUE, et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. En effet, d'une part, les citoyens considéraient qu'un acte juridique serait nécessaire. D'autre part, l'acte envisagé s'inscrivant dans la politique de cohésion relèverait, selon les requérants, de la compétence partagée. Dès lors, l'acte juridique proposé dans la proposition d'ICE n'obligerait pas les États membres à définir la notion de « région à minorité nationale » ou à établir la liste des régions.

<sup>37</sup> Au point 74 de l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est borné à résumer les critères sur la base desquels, selon la proposition d'ICE, les régions à minorité nationale devraient être définies.

<sup>38</sup> Italique ajouté par mes soins.

<sup>39</sup> Par ailleurs, comme l'a souligné la Commission, le point litigieux opérait un renvoi vers le point 7 de l'arrêt attaqué contenant un résumé de la proposition d'ICE reprenant fidèlement son contenu.

77. Certes, il ressort du libellé de l'article 11, paragraphe 4, premier alinéa, TUE, que les organisateurs « [invitent] la Commission [...], dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ». Toutefois, l'article 11, paragraphe 4, deuxième alinéa, TUE établit certaines conditions requises pour la présentation d'une ICE à la Commission, en déférant au règlement prévu par l'article 24, premier alinéa, TFUE - le règlement n° 211/2011 - la détermination d'une réglementation complète des procédures et des conditions de l'ICE.

78. Par ailleurs, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre d'un pourvoi, la compétence de la Cour est, en principe, limitée à l'appréciation de la solution légale qui a été donnée aux moyens débattus devant les juges du fond<sup>40</sup>. Le pourvoi est limité aux questions de droit et doit être fondé sur des moyens tirés de l'incompétence du Tribunal, d'irrégularités de procédure devant le Tribunal portant atteinte aux intérêts de la partie requérante ou de la violation du droit de l'Union par le Tribunal.

79. Le Tribunal est seul compétent pour constater les faits, sauf dans le cas où l'inexactitude matérielle de ses constatations résulterait des pièces du dossier qui lui ont été soumises, ainsi que pour apprécier les éléments de preuve retenus.

80. Comme le soutient la Commission, l'interprétation par la Cour de la décision litigieuse relève d'une constatation et d'une appréciation factuelles sous réserve du cas de dénaturation des faits et ne constitue donc pas une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour<sup>41</sup>.

81. Or, non seulement le pourvoi n'indique pas précisément les points de l'arrêt dans lesquels le Tribunal aurait commis une erreur de droit, en se bornant de manière générale à soulever des arguments « contrairement à l'analyse retenue dans l'arrêt attaqué », mais surtout allègue que les organisateurs n'attendaient pas de l'acte proposé qu'il oblige les États membres à définir la notion de « région à minorité nationale » ou à établir la liste des régions, sans que cela soit même nécessaire, car la politique de cohésion relèverait de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. De cette manière, les requérants cherchent à remettre en cause un constat et une appréciation d'ordre factuel.

82. Ce grief doit donc être rejeté comme étant irrecevable. Il s'ensuit que la première branche du deuxième moyen est pour partie non fondée et pour partie irrecevable.

*2. Sur la seconde branche du deuxième moyen, tirée du défaut de motivation et de la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011*

83. La seconde branche est relative à l'obligation de motivation du Tribunal et à la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.

<sup>40</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 26 janvier 2017, Masco e.a./Commission (C-614/13 P, EU:C:2017:63, point 32) ; du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 55) ; du 30 avril 2014, FLSmidth/Commission (C-238/12 P, EU:C:2014:284, point 42), et du 22 mai 2014, ASPLA/Commission (C-35/12 P, EU:C:2014:348, point 39).

<sup>41</sup> Voir, en ce sens, mes conclusions dans l'affaire Safa Nicu Sepahan/Conseil (C-45/15, EU:C:2016:658, point 72), et voir, en ce sens, arrêts du 15 juin 2017, Espagne/Commission (C-279/16 P, EU:C:2017:461, point 36), et du 3 décembre 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Commission (C-82/15 P, non publié, EU:C:2015:796, points 26 et 27).

a) *Résumé de l'argumentation des parties*

84. Dans la seconde branche du deuxième moyen du pourvoi, les requérants, soutenus par le gouvernement hongrois, allèguent en substance que l'arrêt attaqué violerait l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011. Il ressortirait, en effet, de l'interprétation littérale de ce règlement que la Commission ne pourrait refuser d'enregistrer l'initiative citoyenne qu'en raison de l'« absence » d'attributions en la matière qui serait manifeste.

85. Le libellé du règlement n° 211/2011 supposerait donc que la proposition d'ICE puisse se présenter sous différentes formes du point de vue des compétences de l'Union. Premièrement, s'il était possible de constater sans une analyse plus approfondie que la proposition d'ICE ne relevait pas des compétences de l'Union, c'est-à-dire qu'elle n'était pas liée aux domaines de compétences exclusives ou partagées de l'Union définis dans les traités, la Commission devrait refuser son enregistrement. Deuxièmement, dans le cas où la proposition d'ICE ne relèverait pas des compétences de l'Union, mais où cela ne peut être établi qu'après une analyse approfondie, ou bien où cela n'est pas manifeste, la Commission devrait néanmoins l'enregistrer. Toutefois, si les signatures nécessaires avaient été réunies, la Commission devrait refuser d'entreprendre des actions supplémentaires à la fin de la procédure décrite à l'article 10 de ce règlement, en indiquant les raisons faisant valoir qu'elle ne disposait pas des attributions nécessaires.

86. Or, selon les requérants, dans sa décision de refus d'enregistrer l'ICE, la Commission a indiqué qu'elle « a pris sa décision de refus en se fondant sur les résultats d'un examen *approfondi*<sup>42</sup> des dispositions des traités cités dans cette proposition, et de toutes les autres bases juridiques envisageables ». Si l'objet de la proposition d'ICE se situait « manifestement en dehors 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 », alors les requérants ne voient pas quelle serait la nécessité d'un examen approfondi, puisque la proposition d'ICE se situait manifestement en dehors des attributions de la Commission.

87. Ainsi, les requérants estiment que le Tribunal aurait violé l'obligation de motivation prévue à l'article 117, sous m)<sup>43</sup>, du règlement de procédure du Tribunal, dans la mesure où il ne se serait pas prononcé sur l'interprétation du caractère manifeste du défaut d'attribution.

88. La Commission, soutenue par les gouvernements roumain et slovaque, soutient que cette branche et ce moyen, pris ensemble, doivent être rejetés comme étant non fondés.

b) *Analyse*

89. Tout d'abord, comme rappelé aux points 78 et 79 des présentes conclusions, le grief relatif à l'étendue de l'appréciation de la Commission dans la décision de refus, au regard, d'une part, des dispositions jugées pertinentes et de toutes les autres bases juridiques envisageables et, d'autre part, de l'étendue de l'appréciation de la proposition d'ICE alors qu'elle serait manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission, est une analyse qui relève non pas de l'appréciation de la solution légale qui a été donnée aux moyens débattus devant les juges du fond, mais d'une appréciation factuelle.

90. Il me semble impossible d'apprécier ce grief sans remettre en cause un constat et une appréciation d'ordre factuel. Dès lors, ce grief est irrecevable.

42 Italique ajouté par mes soins.

43 Cet article dispose que « [l']arrêt contient : [...] m) les motifs ».

91. En outre, le grief principal de la seconde branche du deuxième moyen du pourvoi concernant l'étendue de la motivation du Tribunal dans l'arrêt attaqué apparaît comme étant à la fois inopérant et irrecevable.

92. Les requérants soutiennent, en substance, que le Tribunal aurait violé l'obligation de motivation prévue à l'article 117, sous m), du règlement de procédure du Tribunal. En effet, selon les requérants, le Tribunal n'aurait que partiellement apprécié la proposition d'ICE comme se situant en dehors du cadre des attributions de la Commission, tout en omettant de se prononcer sur son caractère « *manifestement en dehors du cadre des attributions* ».

93. Conformément à une jurisprudence bien établie, il est nécessaire de distinguer l'obligation de motivation en tant que formalité substantielle, qui peut être soulevée dans le cadre d'un moyen mettant en cause l'insuffisance voire le défaut de motivation d'une décision, du contrôle du bien-fondé de la motivation, lequel relève du contrôle de légalité au fond de l'acte et suppose que le juge vérifie si les motifs sur lesquels l'acte est fondé sont ou non entachés d'erreur. En effet, il s'agit de deux contrôles de nature différente qui donnent lieu à des appréciations distinctes du Tribunal<sup>44</sup>.

94. Pour autant que la violation de l'obligation de la motivation concerne les points de l'arrêt attaqué que je propose d'annuler dans le cadre de l'analyse des premier et troisième moyens du pourvoi, cette violation est inopérante. En effet, si, comme je le propose, la Cour accueille ces deux moyens, elle aura nécessairement examiné le bien-fondé de la motivation se rapportant à l'appréciation du « caractère manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission retenue par le Tribunal ».

95. Pour autant que la présente branche concerne les autres motifs de l'arrêt attaqué, les requérants n'ont pas précisé les points de l'arrêt attaqué affectés par le défaut de motivation.

96. Dès lors, la seconde branche du deuxième moyen doit être rejetée et, en conséquence, le deuxième moyen dans son ensemble est en partie irrecevable et en partie non fondé.

### ***C. Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation des articles 7 et 167 TFUE, de l'article 3, paragraphe 3, TUE, de l'article 22 de la Charte ainsi que des dispositions relatives à l'interdiction des discriminations***

#### ***1. L'arrêt attaqué***

97. Aux points 91 à 104 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné l'argument des requérants selon lequel la Commission aurait erronément considéré que la proposition d'ICE se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions, au motif qu'elle ne contribuait pas aux objectifs poursuivis par la politique culturelle de l'Union, visée à l'article 167 TFUE. Après avoir rappelé, aux points 95 à 97 de l'arrêt attaqué, les dispositions des traités que les organisateurs ont jugées pertinentes et citées dans la proposition d'ICE, le Tribunal a analysé, en particulier, la portée de l'article 167, paragraphes 2, 3 et 5, TFUE ainsi que les objectifs de cet article. Aux points 101 à 104 de l'arrêt attaqué, visés par le présent moyen, le Tribunal a analysé et a développé les arguments confirmant la décision de refus de la Commission. Ainsi, le Tribunal a jugé que l'article 167 TFUE ne pouvait pas servir de fondement à l'adoption d'un acte juridique de l'Union poursuivant le but et ayant le contenu de la proposition d'ICE. En effet, l'objectif de la proposition d'ICE<sup>45</sup> irait, d'une part, bien au-delà de la simple contribution à l'épanouissement des cultures des États membres, dans le respect de leur diversité nationale et régionale, ou de la simple mise en évidence de l'héritage culturel commun, et, d'autre

<sup>44</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 42 et jurisprudence citée).

<sup>45</sup> L'objectif de la proposition d'ICE vise le maintien, à travers leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques, des régions à minorité nationale, voire la reconnaissance d'un statut d'autonomie à de telles régions, aux fins de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union.

part, ne se rattacherait pas directement à l'un des objectifs précisément visés à l'article 167, paragraphe 2, TFUE. Selon le Tribunal, les requérants ont admis dans leur requête que la proposition d'ICE n'avait pas pour objet de protéger la diversité culturelle, même si l'acte proposé pouvait avoir une telle conséquence.

98. Les points 105 à 114 de l'arrêt attaqué sont relatifs à la violation de l'article 19, paragraphe 1, TFUE<sup>46</sup>. Les points 105 à 109 de l'arrêt attaqué résument les arguments des parties et le contenu de la décision litigieuse. Les requérants reprochent une interprétation erronée de l'article 19, paragraphe 1, TFUE. Aux points 111 à 114 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné la portée de l'article 19, paragraphe 1, TFUE.

## *2. Résumé de l'argumentation des parties*

99. Dans un premier temps, les requérants, soutenus par le gouvernement hongrois, reprochent au Tribunal d'avoir procédé à une interprétation erronée lorsqu'il a avalisé, aux points 101 à 104 de l'arrêt attaqué, l'argumentation de la Commission selon laquelle la réglementation suggérée dans la proposition d'ICE ne contribuerait à la réalisation d'aucun des objectifs poursuivis par la politique culturelle de l'Union. Au contraire, selon eux, la proposition participerait à la mise en cohérence des politiques et des actions de l'Union, exigée à l'article 7 TFUE<sup>47</sup>, en promouvant une approche visant à ce que la politique de cohésion prenne en compte la diversité culturelle exigée à l'article 167 TFUE, et sa durabilité.

100. Par ailleurs, selon les requérants, le Tribunal aurait procédé à « une analyse in abstracto des dispositions invoquées<sup>48</sup> dans la présente sous-partie [du pourvoi], en dehors du contexte de la politique de cohésion, qui serait erronée ».

101. En outre, les requérants reprochent au Tribunal d'avoir rejeté, aux points 104 à 114 de l'arrêt attaqué, les griefs fondés sur l'article 19, paragraphe 1, et sur l'article 167 TFUE. En effet, selon les requérants, « le Tribunal n'aurait pas tenu compte du risque que le cadre réglementaire viole ces dispositions, ainsi que les autres dispositions évoquées dans la présente sous-partie [du pourvoi] », dans un cas dans lequel les organes législatifs de l'Union sont tenus de modifier les règles adoptées dans le cadre de la politique de cohésion. Dans leur mémoire en réplique, les requérants maintiennent leur position et soutiennent que la fin de non-recevoir de ce moyen, soulevée par la Commission, est non fondée. Les requérants rappellent aussi que, dans le domaine de la culture, l'objectif des actions menées par l'Union est l'encouragement de la coopération entre les États membres. De même, en application de l'article 167, paragraphe 4, TFUE, l'Union doit également tenir compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions. Les requérants indiquent également que cette obligation est renforcée par l'article 7 TFUE, qui énonce une exigence de cohérence entre les politiques et les actions de l'Union, ainsi que par l'article 22 de la Charte, en vertu duquel l'Union, dans ses actions, doit respecter la diversité culturelle, religieuse et linguistique. La mise en œuvre actuelle de la politique de cohésion ne contribue pas à la préservation de la diversité culturelle exigée à l'article 167 TFUE et, partant, ne satisfait pas à l'article 7 TFUE relatif à la cohésion entre les politiques et les actions de l'Union. Par conséquent, l'arrêt attaqué est illégal.

46 Cet article dispose : « 1. Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

47 Cet article 7 TFUE dispose que « [l']Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ».

48 Le pourvoi ne précise pas à quelle « disposition invoquée » il est exactement fait allusion, mais les points de l'arrêt attaqué (101 à 104) citent l'article 167, paragraphes 1, 2 et 3, et l'article 3, paragraphe 3, TFUE, ainsi que l'article 22 de la Charte.

102. La Commission, soutenue par les gouvernements roumain et slovaque, considère que le quatrième moyen est, à titre principal, irrecevable et, à titre subsidiaire, non fondé.

### 3. Analyse

103. À l'instar des gouvernements roumain, slovaque et de la Commission, j'estime que le présent moyen devrait être déclaré comme étant irrecevable, dans la mesure où les requérants n'ont pas soulevé d'erreur de droit, ni d'argument juridique précis à l'égard du raisonnement adopté par le Tribunal aux points 101 à 114 de l'arrêt attaqué.

104. Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il résulte de l'article 256, paragraphe 1, second alinéa, TFUE, et de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice<sup>49</sup>, qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments de l'arrêt dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande, sous peine d'irrecevabilité du pourvoi ou du moyen concerné<sup>50</sup>.

105. Ainsi, les points 72 à 84 du pourvoi présentent certains éléments du cadre juridique de l'affaire, sans pour autant que les requérants développent une argumentation spécifique destinée à identifier l'erreur de droit qui, selon eux, aurait été commise par le Tribunal dans l'interprétation des règles de droit dont la méconnaissance est alléguée ou dans la qualification juridique des faits au regard de celles-ci. Contrairement à ce que les requérants allèguent dans la partie de leur mémoire en réplique, ils n'ont aucunement expliqué, de manière circonstanciée, les fondements juridiques sur lesquels le Tribunal aurait erré en droit en interprétant, au point 101 de l'arrêt attaqué, l'article 167 TFUE. De plus, ils n'ont pas énoncé concrètement en quoi l'arrêt attaqué aurait violé les dispositions qu'ils ont énumérées dans leur pourvoi. Le soulignement en gras appliqué à certains termes des dispositions figurant aux points 81 et 84 du pourvoi, sans y apporter de commentaire quant aux raisons ayant conduit les requérants à sélectionner en particulier ces dispositions, ne saurait constituer un argument juridique ou une critique du raisonnement de Tribunal confirmant la décision de refus d'enregistrement de la proposition d'ICE.

106. Les requérants se bornent à indiquer, dans leur second grief au point 89 de leur pourvoi, que le Tribunal a erronément interprété les dispositions citées dans le pourvoi et que, par conséquent, l'arrêt attaqué est illégal, sans cependant invoquer, dans les développements relatifs au quatrième moyen du pourvoi, le moindre argument juridique à l'appui de cette allégation. Ce grief constitue en réalité une demande visant à obtenir un réexamen factuel du grief présenté devant le Tribunal, ce qui échappe à la compétence de la Cour au stade du pourvoi.

107. Aux points 86 et 87 du pourvoi, les requérants se limitent, pour l'essentiel, à faire état d'un manque de cohérence de la politique culturelle s'appuyant sur des circonstances factuelles, sans identifier les motifs critiqués de l'arrêt attaqué, en se contentant de renvoyer la Cour à la proposition d'ICE, mais en ne développant pas la moindre critique précise à l'égard du raisonnement sur lequel est fondé cet arrêt.

108. En outre, les requérants tirent une conclusion erronée de l'arrêt du 9 septembre 1999, *Lucaccioni/Commission* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, points 61 et suiv.) dans leur mémoire en réplique. Selon eux, le pourvoi serait recevable au motif que les requérants doivent seulement préciser le fondement juridique sur lequel le Tribunal aurait dû conclure différemment, car la Cour serait la

<sup>49</sup> JO 2012, L 265, p. 1.

<sup>50</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 8 juin 2017, *Dextro Energy/Commission* (C-296/16 P, non publié, EU:C:2017:437, point 60) ; du 16 février 2017, *Brandconcern/EUIPO et Scooters India* (C-577/14 P, EU:C:2017:122, point 37) et du 3 septembre 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 53).

seule autorisée à interpréter le droit de l'Union. Certes, la Cour est la juridiction ultime compétente pour interpréter le droit de l'Union. Toutefois, comme l'a précisé la Commission, il ressort clairement du point 62 de l'arrêt du 9 septembre 1999, *Lucaccioni/Commission* (C-257/98 P, EU:C:1999:402), que le « fondement juridique » invoqué dans cet arrêt sur lequel le Tribunal aurait dû parvenir à une conclusion différente se distingue clairement des « dispositions » dont la violation a été alléguée devant le Tribunal<sup>51</sup>. À cet égard, les requérants auraient dû expliquer, premièrement, en quoi l'appréciation du Tribunal, relative à la portée de l'article 167 TFUE et figurant au point 101 de l'arrêt attaqué, était affectée d'une erreur de droit, en ce qu'il a retenu que la reconnaissance d'un statut d'autonomie aux régions à minorité nationale, aux fins de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union, est un objectif qui va bien au-delà de la simple contribution à l'épanouissement des cultures des États membres, dans le respect de leur diversité nationale et régionale. Deuxièmement, les requérants auraient aussi dû expliquer en quoi une telle reconnaissance se rattacherait, contrairement à ce que le Tribunal a jugé au même point 101 de l'arrêt attaqué, directement à l'un des objectifs précisément visés à l'article 167, paragraphe 2, TFUE.

109. Dès lors, en se bornant à citer les dispositions légales prétendument méconnues par le Tribunal, sans considérations concrètes et précises quant aux erreurs de droit qui lui étaient reprochées, les requérants n'ont, en définitive, avancé aucun grief d'illégalité.

110. Enfin, troisièmement, quant à l'allégation des requérants selon laquelle les constatations des points 101 à 104 de l'arrêt attaqué résultent d'une analyse in abstracto des autres dispositions invoquées « dans la présente sous-partie du pourvoi », en dehors du contexte de la politique de cohésion, il m'est difficile, tout d'abord, de comprendre à quelles dispositions exactes et à quelle sous-partie<sup>52</sup> les requérants font référence sans risquer de dénaturer leurs propos. Dans l'hypothèse où il s'agirait de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, TUE et de l'article 22 de la Charte, qui figurent dans la proposition d'ICE et dans la décision litigieuse, mais pas dans la requête déposée devant le Tribunal, leur invocation, au seul stade du pourvoi, reviendrait à élargir la portée de l'objet du litige, tel que celui-ci avait été délimité devant le Tribunal. Par ailleurs, les requérants ne précisent pas en quoi l'interprétation in abstracto du Tribunal a conduit à une interprétation erronée de l'article 167 TFUE et quelle aurait dû être, le cas échéant, l'interprétation in concreto à laquelle le Tribunal aurait dû recourir pour ne pas prétendument méconnaître cet article. Partant, ladite allégation doit être considérée comme irrecevable.

111. Le quatrième moyen doit, donc, selon moi, être rejeté comme étant irrecevable.

#### ***D. Sur le cinquième moyen relatif aux dépens***

##### *1. L'arrêt attaqué*

112. Il ressort du point 22 de l'arrêt attaqué que, lors de l'audience en première instance, la Commission a informé le Tribunal que les requérants avaient publié, sur le site Internet de la proposition d'ICE, le mémoire en défense que la Commission avait déposé dans l'affaire en première instance et que, malgré la demande de cette dernière en ce sens, les requérants avaient refusé de retirer le mémoire en défense du site. Elle a demandé au Tribunal de tenir compte du comportement

51 Ce point dispose : « En ce que la quatrième branche du moyen fait grief au Tribunal d'avoir conclu que la Commission n'avait pas méconnu les procédures prévues aux articles 73 et 78 du statut, sans cependant préciser le fondement juridique sur lequel le Tribunal aurait dû considérer que la Commission avait violé ces dispositions en ne demandant pas à la commission d'invalidité, constituée en 1991 sur le fondement de l'article 78 du statut, de se prononcer sur l'éventuelle origine professionnelle de la maladie du requérant, elle doit être déclarée irrecevable. »

52 Dans le cadre du quatrième moyen, les requérants citent les articles 7 et 10, et l'article 19, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 167, paragraphe 4, TFUE, puis l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 6, l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa TUE, ensuite l'article 21, paragraphes 1 et 2, et l'article 22 de la Charte et enfin l'article 7 du règlement n° 1303/2013. Toutefois, dans les points de l'arrêt attaqué visés par le présent grief, il n'est mentionné que l'article 3, paragraphe 3, TUE, l'article 167, paragraphes 1, 2 et 3, TFUE, et l'article 22 de la Charte.

abusif des requérants dans le cadre de la répartition des dépens. Les requérants n'ont pas contesté les faits reprochés par la Commission, mais ont fait valoir que leur comportement ne constituait pas un abus de droit, en l'absence de texte le prohibant. Ils ont donc invité le Tribunal à faire application des règles générales sur les dépens.

113. Au point 129 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que, aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, les requérants ayant succombé, ils supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission, sans même qu'il y ait lieu de tenir compte, à cet égard, de l'atteinte que les requérants ont portée à la protection de la procédure juridictionnelle, en particulier aux principes d'égalité des armes et de bonne administration de la justice<sup>53</sup>.

## 2. Résumé de l'argumentation des parties

114. Les requérants apportent des éléments factuels liés aux circonstances de la publication du mémoire de la Commission sur Internet. Ils soutiennent également que la constatation figurant au point 129 de l'arrêt attaqué, qui montre que le Tribunal considère que « l'atteinte que les requérants ont portée à la protection de la procédure juridictionnelle, en particulier aux principes d'égalité des armes et de bonne administration de la justice » est un fait établi, est erronée. Selon les principes généraux du droit des États membres, on ne peut parler d'abus de droit de l'Union en l'espèce.

115. Selon la Commission, en tout état de cause, des conclusions séparées concernant la prétendue irrégularité de la décision du Tribunal sur les dépens, à supposer qu'elles aient été présentées, seraient irrecevables. Le moyen est, à titre principal, inopérant et devrait donc être rejeté, et, dans l'hypothèse où tous les autres moyens du pourvoi ont été rejetés, les conclusions concernant la prétendue irrégularité de la décision du Tribunal sur les dépens doivent être rejetées comme irrecevables, en application de l'article 58, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

116. Alors que les gouvernements hongrois et roumain ne se sont pas prononcés sur ce moyen, le gouvernement slovaque soutient en substance la Commission.

## 3. Analyse

117. Il ressort de l'affirmation du Tribunal au point 129 de l'arrêt attaqué, que le comportement des requérants n'a pas servi de fondement à la partie de la décision relative à l'allocation des dépens. En effet, l'expression « sans même qu'il y ait lieu de tenir compte » utilisée par le Tribunal témoigne qu'il ne s'est pas prononcé sur l'incidence que peut avoir le comportement des requérants dans la répartition des dépens.

118. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, les arguments dirigés contre des motifs surabondants d'une décision du Tribunal ne sauraient entraîner l'annulation de cette décision et sont donc inopérants<sup>54</sup>.

119. Dès lors, il convient de rejeter le cinquième moyen comme étant inopérant.

<sup>53</sup> Voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, points 85 et 93).

<sup>54</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 12 février 2015, Commission/IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, point 33) ; ordonnance du 30 juin 2015, Evropaïki Dynamiki/Commission (C-575/14 P, non publiée, EU:C:2015:443, point 20) ; et du 13 février 2014, Hongrie/Commission (C-31/13 P, EU:C:2014:70, point 82) du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 79).

***E. Sur les moyens supplémentaires relatifs à la violation du principe de bonne administration, à l'erreur de droit de l'absence d'enregistrement partiel, à la violation du principe de l'égalité de traitement***

120. Par ces trois moyens, les requérants reprochent au Tribunal, en substance, en premier lieu, la violation du principe de bonne administration, en deuxième lieu, une erreur de droit relative à l'absence d'enregistrement partiel de la proposition d'ICE, et, en troisième lieu, la violation du principe de l'égalité de traitement sur lesquels ils se fondent pour demander l'annulation de l'arrêt attaqué.

121. La Commission soutient que les moyens sont nouveaux et, partant, à titre principal, irrecevables. Elle estime qu'ils sont, en tout état de cause, non fondés.

122. Pour ma part, je considère que les moyens supplémentaires sont non fondés.

123. Au préalable, selon une jurisprudence constante, dans le cadre du pourvoi, la compétence de la Cour est, en principe, limitée à l'appréciation de la solution légale qui a été donnée aux moyens débattus devant les juges du fond<sup>55</sup>. Par ailleurs, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, et de l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice applicable au pourvoi conformément à l'article 190, paragraphe 1, de ce règlement, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

124. En l'occurrence, les moyens relatifs à la violation du principe de bonne administration, à une erreur de droit relative à l'absence d'enregistrement partiel et à la violation du principe de l'égalité de traitement se fondent sur des éléments de fait et de droit qui se sont révélés au cours de la procédure du présent pourvoi et qui concernent l'ICE « Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe » (ci-après « ICE Minority SafePack ») aux fins de la protection des minorités nationales et linguistiques, et de l'adoption de règles, au niveau de l'Union, afin de préserver la diversité linguistique et culturelle de l'Union, ainsi que l'ICE, intitulée « Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart ! », qui a été enregistrée partiellement par la décision (UE) 2017/877 de la Commission, du 16 mai 2017, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart ! »<sup>56</sup>.

125. La proposition d'ICE Minority SafePack a fait initialement l'objet d'une décision de refus de la Commission<sup>57</sup>. Par un arrêt du 3 février 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission* (T-646/13, EU:T:2017:59), le Tribunal a annulé cette décision de refus de la Commission et, en conséquence, l'ICE Minority SafePack a été partiellement enregistrée<sup>58</sup>. La proposition d'ICE invite « l'Union européenne à améliorer la protection des personnes appartenant à des minorités nationales et linguistiques, et à renforcer la diversité culturelle et linguistique dans l'Union ». Il ressort des mêmes informations fournies au titre des informations requises que les objectifs poursuivis par l'ICE consistaient à inviter l'Union européenne « 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 [sur son territoire] » et que « [c]es

<sup>55</sup> Voir, en ce sens, arrêts du 26 janvier 2017, *Masco e.a./Commission* (C-614/13 P, EU:C:2017:63, point 32) ; du 12 septembre 2017, *Anagnostakis/Commission* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 55) ; du 30 avril 2014, *FLSmidth/Commission* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, point 42), et du 22 mai 2014, *ASPLA/Commission* (C-35/12 P, EU:C:2014:348, point 39).

<sup>56</sup> JO 2017, L 134, p. 38. La décision a été notifiée sous le numéro C(2017) 3382.

<sup>57</sup> Voir, en ce sens, décision C(2013) 5969 final de la Commission, du 13 septembre 2013.

<sup>58</sup> Voir, en ce sens, 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 » [notifiée sous le numéro C(2017) 2200] (JO 2017, L 92, p. 100).

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 des médias ainsi qu'au soutien étatique accordé par les autorités régionales ». La proposition d'ICE suggère une modification du règlement existant sur la base des articles 177 et 178 TFUE<sup>59</sup>.

126. En premier lieu, le moyen, relatif à l'erreur de droit concernant l'absence d'enregistrement de l'ICE, est non fondé.

127. Conformément aux allégations des requérants qui se fondent sur les enregistrements partiels des ICE mentionnées aux points 124 et 125 des présentes conclusions, intervenus postérieurement à l'arrêt attaqué, la possibilité d'un enregistrement partiel existait déjà en 2013, au moment où a été refusé l'enregistrement de la présente proposition d'ICE. Le fait que l'ensemble des dispositions citées et jugées pertinentes par les organisateurs ne constituent pas des bases juridiques adéquates fondant la proposition d'ICE est sans incidence pour un enregistrement partiel d'une ICE<sup>60</sup>.

128. Toutefois, en matière de pourvoi, la Cour n'est habilitée qu'à constater l'illégalité d'un arrêt et ne peut pas enjoindre à la Commission d'adopter un comportement donné. Dès lors, si la Cour devait accueillir le pourvoi, il appartiendra à la Commission d'en tirer toutes les conséquences.

129. En second lieu, les moyens relatifs à la violation du principe de bonne administration et à la violation du principe de l'égalité de traitement sont également non fondés.

130. En effet, ainsi qu'il est rappelé au considérant 10 du règlement n° 211/2011, la décision relative à l'enregistrement d'une proposition d'ICE au sens de l'article 4 de ce règlement doit être prise conformément au principe de bonne administration, auquel se rattache, en particulier, l'obligation pour l'institution compétente de procéder à un examen diligent et impartial qui tient, en outre, compte de tous les éléments pertinents du cas d'espèce<sup>61</sup>. Toutefois, il n'est pas susceptible d'entraîner une analyse plus étendue et il est donc inopérant.

131. Certes, l'objectif de la proposition d'ICE, qui constitue l'essence même de la proposition d'ICE, rejoint sur certains points le contenu de l'ICE Minority SafePack, mais la proposition d'ICE reste, tout de même, sensiblement différente de celle de l'ICE Minority SafePack telle que rappelée aux points 124 et 125 des présentes conclusions. Dès lors, il ne saurait être allégué une violation du principe d'égalité pour des situations qui ne sont pas comparables. De même, le moyen relatif à la violation du principe de l'égalité de traitement n'est pas susceptible d'entraîner une analyse plus étendue, et il est donc inopérant.

132. Je propose de rejeter les moyens supplémentaires du pourvoi comme étant inopérants.

<sup>59</sup> Plus précisément, la décision 2017/652, prise postérieurement à l'arrêt du 3 février 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission* (T-646/13, EU:T:2017:59), et enregistrant l'ICE Minority SafePack, dispose en son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, quatrième et cinquième tirets : « 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 concernant :

- un règlement adaptant les règles générales applicables aux missions, aux objectifs prioritaires et à l'organisation des fonds structurels, de façon à ce qu'il soit tenu compte de la protection des minorités et de la promotion de la diversité culturelle et linguistique, pour autant que les actions à financer tendent au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union ;
- un règlement du Parlement européen et du Conseil ayant pour objet de modifier le règlement relatif au programme "Horizon 2020" aux fins d'améliorer la recherche sur la valeur ajoutée que les minorités nationales et la diversité culturelle et linguistique peuvent apporter au développement social et économique dans les régions de l'Union ».

<sup>60</sup> Voir, en ce sens, décision 2017/652.

<sup>61</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, *Anagnostakis/Commission* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 47).

## V. Sur le recours devant le Tribunal

133. Comme je l'ai précisé au point 62 des présentes conclusions, j'estime que les premier et troisième moyens du pourvoi doivent être accueillis. L'arrêt attaqué doit donc, selon moi, être annulé dans cette mesure.

134. Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

135. J'estime que la Cour est en mesure de statuer sur le recours. Il suffit de constater, selon moi, que la Commission a commis une erreur de droit en considérant que la proposition d'ICE était manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission et que la condition de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011 n'était pas satisfaite. Par conséquent, j'estime qu'il y a lieu d'annuler la décision litigieuse dans cette mesure. Il appartiendra à la Commission d'en tirer toutes les conséquences.

## VI. Sur les dépens

136. Au terme de mon analyse, je propose d'accueillir les premier et troisième moyens du pourvoi.

137. Il ressort de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice que, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, celle-ci statue sur les dépens.

138. Selon l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce même règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il en est conclu en ce sens.

139. Les requérants ayant conclu à la condamnation de la Commission aux dépens et cette dernière ayant succombé en ces moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

140. Conformément à l'article 184, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour, les parties intervenantes supporteront leurs propres dépens.

## VII. Conclusion

141. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit :

- 1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 mai 2016, Izsák et Dabis/Commission (T-529/13, EU:T:2016:282), est annulé.
- 2) La décision C(2013) 4975 final de la Commission, du 25 juillet 2013, portant refus d'enregistrer la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales », est annulée.
- 3) La Commission européenne est condamnée aux dépens.
- 4) La Hongrie, la Roumanie et la République slovaque supporteront leurs propres dépens.