



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 11 ianuarie 2024¹

Cauza C-814/21

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Polone

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Cetățenia Uniunii – Articolul 22 TFUE – Dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru de reședință în aceleași condiții ca și resortisanții aceluși stat – Cetățeni ai Uniunii care au reședința în Polonia fără a avea cetățenia poloneză – Inexistența dreptului de a adera la un partid politic – Candidatură la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European în condiții diferite de cele prevăzute pentru cetățeni – Articolul 10 TUE – Principiul democrației – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolele 12, 39 și 40 – Justificare – Articolul 4 alineatul (2) TUE”

Cuprins

I.	Introducere	3
II.	Cadrul juridic	4
	A. Dreptul Uniunii	4
	1. Tratatul FUE	4
	2. Carta	5
	3. Directiva 93/109/CE	5
	4. Directiva 94/80/CE	5
	B. Dreptul polonez	6
	1. Legea privind partidele politice	6

¹ Limba originală: franceza.

2. Codul electoral	7
3. Legea privind radiodifuziunea	10
4. Legea privind asociațiile	10
III. Procedura precontencioasă	11
IV. Concluziile părților	11
V. Analiză	12
A. Cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Republica Cehă	12
1. Argumentația părților	12
2. Aprecieri	12
B. Cu privire la fond	13
1. Argumentația părților	13
a) Comisia	13
1) Cu privire la temeiul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor	13
2) Cu privire la exercitarea de către statele membre a competenței lor	15
b) Republica Polonă	16
1) Modul de redactare a articolului 22 TFUE nu conferă dreptul de a adera la un partid politic	17
2) Restricția privind aderarea la un partid politic este justificată de preocuparea de a limita sfera de influență a cetățenilor „mobili” ai Uniunii asupra vieții politice naționale	17
3) Candidații care nu sunt membri ai unui partid politic nu sunt dezavantajați în mod special în raport cu membrii	17
c) Argumentele speciale ale Republicii Cehe, intervenientă, și răspunsul Comisiei	19
1) Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE	19
i) Argumentele Republicii Cehe	19
ii) Observațiile Comisiei	19
2) Cu privire la temeiul juridic aplicabil	19
i) Argumentele Republicii Cehe	19
ii) Observațiile Comisiei	19

3) Cu privire la dovada pretensei neîndepliniri a obligațiilor	20
i) Argumentele Republicii Cehe	20
ii) Observațiile Comisiei	20
4) Cu privire la restrângerea exercițiului drepturilor conferite de articolul 22 TFUE	20
i) Argumentele Republicii Cehe	20
ii) Observațiile Comisiei	21
5) Cu privire la situația din celelalte state membre	21
i) Argumentele Republicii Cehe	21
ii) Observațiile Comisiei	21
2. Apreciere	21
a) Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE	22
b) Cu privire la existența unei restrângeri a exercițiului drepturilor electorale	26
c) Cu privire la justificarea restricției privind aderarea la un partid politic	27
VI. Cu privire la cheltuielile de judecată	29
VII. Concluzie	29

I. Introducere

1. Prin acțiunea exercitată în aplicarea articolului 258 TFUE și întemeiată pe articolul 22 TFUE, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei din urmă dispoziții pentru motivul, în esență, că, prin neacordarea dreptului de a fi membru al unui partid politic cetățenilor Uniunii Europene care nu au cetățenia poloneză, dar care au reședința pe teritoriul său², șansele acestora de a fi aleși la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European sunt mai reduse decât cele ale resortisanților polonezi³.

2. În prezentele concluzii vom explica motivele pentru care opinia Republicii Polone potrivit căreia trebuie să ne limităm la o interpretare literală a articolului 22 TFUE, în sensul că acesta reglementează numai condițiile legale de eligibilitate, nu poate fi reținută și că, dimpotrivă, analiza contextuală și teleologică a obligațiilor care rezultă din dispoziția menționată conduce la concluzia că motivul întemeiat pe atingerea adusă exercitării efective a dreptului de a fi ales, susținut de Comisie, este fondat.

² Denumiți în continuare „cetățenii «mobili» ai Uniunii”.

³ Comisia a introdus o acțiune identică îndreptată împotriva Republicii Cehe (cauza C-808/21), care face obiectul unei examinări coordonate. La 12 septembrie 2023 a avut loc o ședință de audiere a pledoariilor comună acestor două cauze.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. *Tratatul FUE*

3. Articolul 20 TFUE are următorul cuprins:

„(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.

(2) Cetățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate. Aceștia se bucură, printre altele, de:

[...]

(b) dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acestui stat;

[...]

Aceste drepturi se exercită în condițiile și limitele definite prin tratate și prin măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestora.”

4. Articolul 22 TFUE prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii care își are reședința într-un stat membru și care nu este resortisant al acestuia are dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale din statul membru în care își are reședința în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat. Acest drept se va exercita în condițiile adoptate de Consiliu, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European; aceste norme de aplicare pot prevedea dispoziții derogatorii în cazul în care probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru.

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 223 alineatul (1) și dispozițiilor adoptate pentru aplicarea acestuia, orice cetățean al Uniunii care își are reședința într-un stat membru și care nu este resortisant al acestuia, are dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru în care își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat. Acest drept se va exercita în condițiile adoptate de Consiliu, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European; aceste norme de aplicare pot prevedea dispoziții derogatorii în cazul în care probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru.”

2. Carta

5. Articolul 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴, intitulat „Libertatea de întrunire și de asociere”, are următorul cuprins:

„(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile politic, sindical și civic, ceea ce implică dreptul oricărei persoane de a înființa împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la acestea pentru apărarea intereselor sale.

(2) Partidele politice la nivelul Uniunii contribuie la exprimarea voinței politice a cetățenilor Uniunii.”

3. Directiva 93/109/CE

6. Directiva 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți⁵ enunță în al patrulea considerent:

„întrucât articolul 8b alineatul (2) din tratat nu se referă decât la posibilitatea exercitării dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European, fără a aduce atingere aplicării articolului 138 alineatul (3) din Tratatul CE, care prevede stabilirea unei proceduri uniforme în toate statele membre în privința acestor alegeri; întrucât acesta vizează în special desființarea condiției cetățeniei care, în prezent, este obligatorie în cea mai mare parte a statelor membre pentru exercitarea acestor drepturi.”

7. Articolul 1 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă stabilește normele prin care cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți își pot exercita dreptul de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European.”

4. Directiva 94/80/CE

8. Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin⁶ enunță în al cincilea considerent:

„întrucât articolul 8b alineatul (1) din tratat are ca obiect toți cetățenii Uniunii, fie că sunt sau nu sunt resortisanți în statul membru de reședință, care își pot exercita dreptul de a alege și de a fi aleși la alegerile locale în aceleași condiții, în statul respectiv; întrucât este necesar, în consecință, ca mai ales condițiile legate de durata rezidenței și de dovada reședinței valabile pentru neresortisanți să fie identice celor aplicabile, după caz, resortisanților din statul membru în cauză; întrucât cetățenii care nu sunt resortisanți nu trebuie să se conformeze unor condiții

⁴ Denumită în continuare „carta”.

⁵ JO 1993, L 329, p. 34, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 3, precum și Ediția specială a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* în limba polonă, capitolul 20, volumul 1, p. 7.

⁶ JO 1994, L 368, p. 38, Ediție specială, 20/vol. 1, p. 8, precum și Ediția specială a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* în limba polonă, capitolul 20, volumul 1, p. 12.

specifice, cu excepția cazului în care, în mod excepțional, tratamentul diferit al resortisanților și neresortisanților se justifică prin circumstanțele specifice acestora din urmă, care îi disting de primii.”

9. Articolul 1 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă stabilește normele prin care cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru, fără a avea cetățenia acestui stat, își pot exercita dreptul de a alege și de a fi aleși la alegerile locale.”

B. Dreptul polonez

1. Legea privind partidele politice

10. Articolul 2 alineatul 1 din ustawa o partiach politycznych (Legea privind partidele politice)⁷ din 27 iunie 1997 prevede:

„Resortisanții Republicii Polone cu vârsta peste 18 ani pot fi membri ai unui partid politic.”

11. Articolul 5 din această lege prevede:

„Accesul la posturile publice de radio și de televiziune este garantat partidelor politice în conformitate cu normele stabilite prin legi distincte.”

12. Articolul 24 din legea menționată prevede:

„1. Patrimoniul partidelor politice provine din cotizațiile membrilor lor, din donații, succesiuni sau legate, din veniturile din proprietăți, precum și din fonduri și din subvenții prevăzute de lege.

2. Patrimoniul partidelor politice poate fi utilizat numai în scopurile definite în statute sau în scopuri caritabile.

[...]

4. Un partid politic nu poate obține venituri din patrimoniul său decât în ceea ce privește:

1) dobânzile generate de fondurile deținute în conturi bancare și de depozitele la termen;

2) tranzacționarea obligațiunilor Skarbu Państwa [Trezoreria Statului, Polonia] și a bonurilor de trezorerie;

3) transferul de active;

[...]”

⁷ Dz. U. din 1997, nr. 98, poziția 604, cu modificările ulterioare (Dz. U. din 2022, poziția 372).

13. Articolul 28 alineatul 1 din aceeași lege prevede:

„Un partid politic care:

- 1) constituindu-și propriul comitet electoral în vederea alegerilor pentru Sejm [Seimul, Polonia], a obținut, la nivel național, cel puțin 3 % din voturile valabil exprimate în favoarea listei sale de circumscripție de candidați la funcția de deputat sau
- 2) a aderat la o coaliție electorală în vederea alegerilor pentru Seim, ale cărei liste de circumscripție de candidați la funcția de deputat au obținut, la nivel național, cel puțin 6 % din voturile valabil exprimate,

are dreptul să beneficieze, pe durata legislaturii și în conformitate cu modalitățile și cu normele definite în prezenta lege, de o subvenție finanțată de la bugetul de stat [...] pentru realizarea activităților sale statutare.

[...]

14. Articolul 36 alineatul 1 din Legea privind partidele politice prevede:

„Fondul electoral al partidului politic poate fi constituit din plăți efectuate de acesta, precum și din donații, succesiuni și legate.”

2. *Codul electoral*

15. Articolul 84 din ustawa Kodeks wyborczy (Legea privind Codul electoral)⁸ din 5 ianuarie 2011 (denumită în continuare „Codul electoral”) prevede:

„1. Dreptul de a desemna candidați la alegeri aparține comitetelor electorale. Comitetele electorale exercită și alte activități electorale și, printre altele, pe baza principiului exclusivității, desfășoară campania electorală în numele candidaților.

2. La alegerile pentru Seim și pentru Senat și la alegerile pentru Parlamentul European din Republica Polonă, comitetele electorale pot fi constituite din partidele politice și din coalițiile de partide politice, precum și din alegători.

[...]

4. La alegerile pentru organele reprezentative ale colectivităților teritoriale, precum și la alegerile pentru primari, comitetele electorale pot fi constituite din partidele politice și din coalițiile de partide politice, din asociații și organizații sociale (denumite în continuare «organizațiile»), precum și din alegători.”

16. Articolul 87 alineatele 1 și 2 din acest cod prevede:

„1. Partidele politice pot forma o coaliție electorală în vederea desemnării unor candidați comuni. Un partid politic nu poate aparține decât unei singure coaliții electorale.

⁸ Dz. U. din 2011, nr. 21, poziția 112, cu modificările ulterioare (Dz. U. din 2020, poziția 1319).

2. Activitățile electorale în numele unei coaliții electorale sunt desfășurate de comitetul electoral al coaliției constituit din organele partidelor politice abilitate să reprezinte fiecare partid în fața publicului.”

17. Articolul 89 alineatul 1 din codul menționat prevede:

„Cel puțin cincisprezece resortisanți, care sunt titulari ai dreptului de a alege, pot forma un comitet electoral al alegătorilor.”

18. Articolul 117 alineatul 1 din același cod prevede:

„Comitetele electorale ai căror candidați au fost înregistrați au dreptul, începând cu a 15-a zi care precedă data scrutinului și până la data încheierii campaniei electorale, să își prezinte gratuit programele electorale pe posturile publice de radio și de televiziune, pe cheltuiala organismelor de radiodifuziune.”

19. Articolul 119 alineatul 1 din Codul electoral prevede:

„Fără a aduce atingere dreptului prevăzut la articolul 117 alineatul 1, fiecare comitet electoral poate, de la data primirii de către autoritatea electorală competentă a notificării privind înființarea sa și până la data încheierii campaniei electorale, să își prezinte programul electoral pe posturile publice și private de radio și de televiziune în schimbul unei plăți.”

20. Potrivit articolului 126 din acest cod:

„Comitetele electorale suportă cheltuielile efectuate în vederea alegerilor din propriile resurse.”

21. Articolul 130 din codul menționat prevede:

„1. Răspunderea pentru obligațiile financiare ale comitetului electoral revine mandatarului financiar.

2. Nicio obligație financiară nu poate fi contractată în numele și pe seama comitetului electoral fără acordul scris al mandatarului financiar.

3. În cazul în care activele aflate la dispoziția mandatarului financiar nu sunt suficiente pentru a acoperi creanțele față de comitetul electoral:

- 1) răspunderea pentru angajamentele financiare ale comitetului electoral al partidului politic sau al organizației revine partidului politic sau organizației care a constituit comitetul respectiv;
- 2) răspunderea pentru angajamentele financiare ale comitetului electoral al coaliției revine în solidar partidelor politice care fac parte din această coaliție;
- 3) răspunderea pentru angajamentele financiare ale unui comitet electoral al alegătorilor revine în solidar membrilor comitetului.

[...]”

22. Articolul 132 din același cod prevede:

„1. Resursele financiare ale comitetului electoral al unui partid politic pot proveni numai din fondul electoral al acelui partid, constituit în conformitate cu dispozițiile [Legii privind partidele politice].

2. Resursele financiare ale comitetului electoral al unei coaliții pot proveni numai din fondul electoral al partidelor care o compun.

3. Resursele financiare

1) ale comitetului electoral al unei organizații,

2) ale unui comitet electoral al alegătorilor

nu pot proveni decât din contribuțiile resortisanților polonezi care au reședința permanentă pe teritoriul Republicii Polone, precum și din împrumuturi bancare contractate numai în scopul alegerilor.

[...]”

23. Articolul 133 din Codul electoral prevede:

„1. Comitetul electoral al unui partid politic sau al unei coaliții poate utiliza gratuit spațiile și echipamentele de birou ale partidului politic în timpul campaniei electorale.

2. Comitetul electoral al alegătorilor poate utiliza gratuit spațiile și echipamentele de birou ale unui membru al acestui comitet în timpul campaniei electorale.

3. Comitetul electoral al unei organizații poate utiliza gratuit spațiile și echipamentele de birou ale acestei organizații în timpul campaniei electorale.”

24. Potrivit articolului 341 din acest cod:

„Au dreptul de a desemna candidați la alegerile pentru Parlamentul European:

1) comitetul electoral al unui partid politic;

2) comitetul electoral al unei coaliții;

3) un comitet electoral al alegătorilor.”

25. Conform articolului 343 din codul menționat, lista candidaților trebuie să fie susținută de semnăturile a cel puțin 10 000 de alegători care au reședința permanentă în circumscripția electorală în cauză.

26. În ceea ce privește alegerile reprezentanților colectivităților teritoriale, articolul 399 din același cod prevede că dreptul de a desemna candidați pentru funcția de consilier revine comitetelor electorale ale partidelor politice, comitetelor electorale ale coalițiilor, comitetelor electorale ale organizațiilor și comitetelor electorale ale alegătorilor.

27. În temeiul articolului 400 alineatul 1 din Codul electoral, comitetul electoral al unui partid politic este obligat să notifice Państwowa Komisja Wyborcza (Comisia Electorală Națională) înființarea sa începând de la data publicării regulamentului privind organizarea alegerilor până la a 55-a zi care precedă data scrutinului.

28. Articolul 401 alineatul 1 din acest cod prevede că se poate constitui un comitet electoral al unei coaliții în perioada cuprinsă între data publicării regulamentului privind organizarea alegerilor și a 55-a zi care precedă data scrutinului, cu privire la care mandatarul electoral al comitetului electoral al coaliției informează comisia electorală națională cel târziu în a 55-a zi care precedă data scrutinului.

29. În conformitate cu articolul 402 alineatul 1 din codul menționat, comitetul electoral al unei organizații are obligația să notifice înființarea sa comisariatului electoral competent, ținând seama de sediul acestei organizații, începând de la data publicării regulamentului privind organizarea alegerilor până în a 55-a zi care precedă data scrutinului.

30. Articolul 403 alineatele 1-3 din același cod prevede:

„1. Cel puțin cincisprezece resortisanți, care sunt titulari ai dreptului de a alege, pot forma un comitet electoral al alegătorilor.

2. După ce a obținut cel puțin 1 000 de semnături de la resortisanții titulari ai dreptului de a alege care sprijină crearea unui comitet electoral al alegătorilor, mandatarul electoral informează comisia electorală națională cu privire la înființarea acestui comitet, sub rezerva dispozițiilor alineatului 3. Notificarea poate fi efectuată cel târziu în a 55-a zi care precedă data scrutinului.

3. În cazul în care comitetul electoral al alegătorilor a fost înființat în scopul desemnării candidaților într-un singur voievodat:

1) numărul de resortisanți menționat la alineatul 1 este de 5;

2) numărul de semnături menționat la alineatul 2 este de 20, iar notificarea menționată la alineatul 2 este adresată comisariatului electoral competent, ținând seama de sediul comitetului.”

3. *Legea privind radiodifuziunea*

31. Ustawa o radiofonii i telewizji (Legea privind radiodifuziunea)⁹ din 29 decembrie 1992 prevede la articolul 23 alineatul 1 că posturile publice de radio și de televiziune oferă partidelor politice posibilitatea de a se exprima cu privire la chestiuni fundamentale care intră în domeniul afacerilor publice.

4. *Legea privind asociațiile*

32. În conformitate cu articolul 4 alineatul 1 din ustawa Prawo o stowarzyszeniach (Legea privind asociațiile)¹⁰ din 7 aprilie 1989, se pot reuni în asociații și străinii care au reședința în Polonia.

⁹ Dz. U. din 1993, nr. 7, poziția 34, cu modificările ulterioare (Dz. U. din 2020, poziția 805).

¹⁰ Dz. U. din 1989, nr. 20, poziția 104, cu modificările ulterioare (Dz. U. din 2020, poziția 2261).

III. Procedura precontencioasă

33. La 16 aprilie 2012, în cadrul unui proiect EU Pilot, Comisia a comunicat autorităților poloneze avizul său preliminar cu privire la incompatibilitatea cu articolul 22 TFUE a legislației poloneze care rezervă resortisanților polonezi dreptul de a înființa un partid politic și dreptul de a adera la un partid politic.

34. În lipsa unui răspuns, la 26 aprilie 2013, Comisia a adresat Republicii Polone o scrisoare de punere în întârziere având același obiect. În răspunsul său din 24 iulie 2013, acest stat membru a contestat orice încălcare a dreptului Uniunii.

35. La 22 aprilie 2014, Comisia a emis un aviz motivat în care afirma în continuare că Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 22 TFUE prin faptul că a refuzat cetățenilor „mobili” ai Uniunii dreptul de a înființa un partid politic și dreptul de a adera la un partid politic.

36. În răspunsul său din 16 iunie 2014, Republica Polonă a susținut că articolul 22 TFUE nu conferă cetățenilor „mobili” ai Uniunii, în statul membru de reședință, dreptul de a înființa un partid politic și de a adera la un partid politic.

37. Prin scrisoarea din 2 decembrie 2020, comisarul european pentru justiție a solicitat Republicii Polone să îl informeze cu privire la o eventuală evoluție a poziției sale sau a modificărilor legislative adoptate în vederea garantării drepturilor în cauză acestor cetățeni „mobili” ai Uniunii.

38. După ce, prin scrisoarea din 26 ianuarie 2021, autoritățile poloneze au informat Comisia cu privire la reiterarea opiniei lor, aceasta a decis să introducă prezenta acțiune, restrângând obiectul ei la limitarea calității de membru al unui partid politic numai la resortisanții polonezi. Comisia a precizat că, în ceea ce privește chestiunea înființării unui partid politic de către cetățenii „mobili” ai Uniunii, evocată în etapele anterioare ale procedurii, își rezerva posibilitatea de a o invoca în cadrul unei proceduri distincte.

IV. Concluziile părților

39. Prin cererea introductivă, Comisia solicită Curții:

- constatarea că, „refuzând cetățenilor Uniunii Europene care nu au cetățenia poloneză, dar care au reședința pe teritoriul Republicii Polone dreptul de a fi membru al unui partid politic, [acest stat membru] nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 22 [TFUE]” și
- obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

40. Republica Polonă solicită respingerea acțiunii ca nefondată și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

41. Prin decizia președintelui Curții din 10 mai 2022 a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Republicii Polone formulată de Republica Cehă.

42. În memoriul său în intervenție, Republica Cehă a ridicat o excepție de inadmisibilitate, a dezvoltat anumite argumente ale Republicii Polone și a răspuns la anumite argumente invocate de Comisie.

43. Această instituție își încheie observațiile referitoare la memoriul în intervenție menționat, limitate la chestiunile noi, în sensul că își menține concluziile cererii sale introductive.

V. Analiză

A. Cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Republica Cehă

1. Argumentația părților

44. Spre deosebire de Republica Polonă, Republica Cehă susține în memoriul său în intervenție că acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este inadmisibilă din cauza lipsei de claritate în ceea ce privește dispozițiile pe care se întemeiază. Acest stat membru arată că, deși Comisia a constatat o încălcare a articolului 22 TFUE, în motivele cererii sale introductive ea vizează de asemenea articolul 20 alineatul (2) litera (b) TFUE și articolele 11 și 12 din cartă.

45. Comisia apreciază că invocă fără ambiguitate faptul că interdicția impusă cetățenilor „mobili” ai Uniunii de a adera la un partid este incompatibilă cu articolul 22 TFUE. Republica Polonă a înțeles efectiv această critică și se apără de altfel în mod clar în sensul arătat în memoriile sale. Comisia precizează mai întâi că o interpretare corectă a temeiului acțiunii sale impunea luarea în considerare în mod sistemic și a altor dispoziții de drept primar. În continuare, ea a făcut de asemenea trimitere la cartă pentru a aminti că, atunci când statele membre stabilesc norme care reglementează exercitarea drepturilor politice conferite de articolul 22 TFUE, ele pun în aplicare dreptul Uniunii și trebuie, prin urmare, să respecte drepturile fundamentale. În sfârșit, acest lucru nu repune în discuție obiectul prezentei cauze, astfel cum se reflectă în *petitum*, potrivit căruia reglementarea națională în discuție, care operează o discriminare directă pe motiv de cetățenie, trebuie considerată o încălcare a articolului 22 TFUE.

2. Aprecieri

46. Articolul 40 al patrulea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene prevede că „[c]oncluziile cererii de intervenție pot avea ca obiect numai susținerea concluziilor uneia dintre părți”¹¹. În consecință, excepția ridicată de Republica Cehă este inadmisibilă¹² întrucât Republica Polonă nu a invocat inadmisibilitatea acțiunii.

47. Totuși, având în vedere cerințele formulate la articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții și jurisprudența sa¹³, este necesar să se examineze dacă acțiunea Comisiei prezintă motivele în mod coerent și precis pentru a permite Republicii Polone și Curții să

¹¹ A se vedea de asemenea articolul 129 din Regulamentul de procedură al Curții.

¹² A se vedea Hotărârea din 24 martie 1993, CIRFS și alții/Comisia (C-313/90, EU:C:1993:111, punctul 22), precum și Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Spania/Consiliul (C-141/05, EU:C:2007:653, punctele 27 și 28).

¹³ A se vedea în special, cu privire la controlul exercitat de Curte, Hotărârea din 2 iunie 2016, Comisia/Țările de Jos (C-233/14, EU:C:2016:396, punctul 43), și Hotărârea din 22 septembrie 2016, Comisia/Republica Cehă (C-525/14, EU:C:2016:714, punctul 14), precum și, cu privire la condițiile care trebuie respectate, Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctele 188-190 și jurisprudența citată).

determine cu exactitate întinderea încălcării imputate a dreptului Uniunii, condiție necesară pentru ca statul respectiv să poată invoca în mod util mijloacele sale de apărare, iar Curtea să poată verifica existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor.

48. În speță, astfel cum arată Comisia, reiese cu claritate din motivele cererii introductive că articolul 22 TFUE, pe care se întemeiază, trebuie interpretat prin repunerea acestuia în contextul definit la articolul 20 alineatul (2) litera (b) TFUE și prin luarea în considerare a legăturilor existente cu articolele 11 și 12 din cartă. Prin urmare, nu rezultă că o încălcare a acestor dispoziții este invocată de Comisie¹⁴.

B. Cu privire la fond

1. Argumentația părților

a) Comisia

1) Cu privire la temeiul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

49. Comisia și-a întemeiat cererea introductivă pe articolul 22 TFUE pentru următoarele motive:

- acesta conferă cetățenilor „mobili” ai Uniunii dreptul de a-și exercita drepturile electorale la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European în aceleași condiții ca și resortisanții statului membru în care își au reședința;
- acesta stabilește un principiu general și universal al egalității de tratament, care nu este limitat numai la normele practice, administrative și procedurale prevăzute în special de Directivele 93/109 și 94/80 și care nu necesită să fie detaliat în toate aspectele sale concrete privind accesul la alegeri;
- în consecință, orice măsură ce se bazează pe un criteriu de cetățenie care împiedică cetățenii „mobili” ai Uniunii să își exercite dreptul de a fi ales în aceleași condiții ca și resortisanții statului membru în care își au reședința este interzisă, iar
- imposibilitatea cetățenilor „mobili” ai Uniunii de a adera la un partid politic, ce rezultă din articolul 2 alineatul 1 din Legea privind partidele politice, care îi privează de accesul la un organ fundamental pentru participarea la alegeri, dăunează șanselor lor de a fi aleși în raport cu resortisanții polonezi. Prin urmare, aceasta îi privează pe cetățenii respectivi de efectul urmărit de drepturile conferite de tratat care se bazează pe integrarea lor în statul membru de reședință¹⁵.

50. Comisia insistă asupra faptului că nu susține că dreptul Uniunii recunoaște cetățenilor „mobili” ai Uniunii *un drept la participarea la viața politică*. Ea subliniază în schimb rolul esențial al partidelor politice în cadrul sistemelor electorale, în viața politică a statelor membre și, în general, contribuția lor la democrația reprezentativă. Ea se întemeiază în această privință pe

¹⁴ A se vedea prin analogie Hotărârea din 30 septembrie 2010, Comisia/Belgia (C-132/09, EU:C:2010:562, punctele 40 și 41).

¹⁵ Comisia face trimitere la al zecelea considerent al Directivei 93/109 și la al paisprezecelea considerent al Directivei 94/80.

jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului¹⁶ și pe Liniile directoare ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind reglementarea partidelor politice¹⁷.

51. Comisia consideră, în consecință, că un cetățean „mobil” al Uniunii nu poate candida la alegerile din statul membru în care își are reședința *în aceleași condiții* ca și resortisanții acelui stat dacă nu poate candida la aceste alegeri în calitate de membru al unui partid politic național.

52. Ea arată în această privință că, pentru un candidat la alegeri, apartenența la un partid politic prezintă numeroase avantaje specifice, fără echivalent în afara unui astfel de partid, contrar analizei pe care o deduce Republica Polonă din anumite dispoziții naționale referitoare la organizații¹⁸. Aceste atuuri sunt următoarele:

- notorietatea publică a numelui partidului, rădăcinile sale istorice și reputația sa, precum și legăturile întreținute cu structurile socio-organizaționale (de exemplu, sindicatele, care pot fi asociate din punct de vedere istoric unui partid, organizații de tineret etc.);
- utilizarea aparatului electoral și a resurselor umane și financiare ale partidului politic, precum și
- prerogativele specifice conferite de dreptul național în materie de acces la finanțare sau la mass-media și de fiscalitate.

53. În ceea ce privește finanțarea în Polonia, Comisia observă că partidele politice care obțin un anumit număr de voturi la alegerile pentru Seim au dreptul la o subvenție pe durata legislaturii, potrivit articolului 28 din Legea privind partidele politice. Acestea au acces la surse de finanțare, în conformitate cu articolul 24 din legea menționată, care sunt mult mai numeroase decât cele de care dispun comitetele electorale ale alegătorilor și ale organizațiilor și care pot fi utilizate printre altele pentru finanțarea campaniei electorale datorită fondurilor electorale ale acestora alimentate și prin donații, succesiuni și legate, în temeiul articolului 36 din legea menționată.

54. Comisia subliniază în această privință alte două restricții specifice comitetelor electorale, și anume:

- la alegerile locale, alegătorii care doresc să formeze un comitet electoral trebuie să obțină cel puțin 1 000 de semnături, în temeiul articolului 403 din Codul electoral, și
- candidații care nu sunt polonezi sunt privați de dreptul de a contribui financiar la comitetele electorale ale organizațiilor sau ale alegătorilor, astfel încât nu pot transfera fonduri către

¹⁶ Comisia citează Hotărârea Curții EDO din 30 ianuarie 1998, Partidul Comunist Unit din Turcia și alții împotriva Turciei (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, § 44), și, în ceea ce privește importanța partidelor politice, cu titlu de exemplu, Hotărârea din 25 mai 1998, Partidul Socialist și alții împotriva Turciei (CE:ECHR:1998:0525JUD002123793, § 41), precum și Hotărârea din 13 februarie 2003, Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții împotriva Turciei (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, § 86-89).

¹⁷ Denumite în continuare „Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția”. A se vedea ediția a doua a acestor linii directoare (studii nr. 881/2017). Comisia are în vedere punctul 1 (p. 5), precum și punctele 17 și 18 (p. 9) din liniile directoare menționate. În ceea ce privește legătura pe care o constituie partidele între cetățeni și titularii de funcții publice, această instituție are în vedere punctul 18 (p. 9).

¹⁸ A se vedea punctele 72 și 73 din prezentele concluzii. În plus, Comisia apreciază că Republica Polonă nu justifică afirmația că aderarea la un partid politic este mai puțin importantă pentru alegători decât personalitatea candidaților.

comitet, nici măcar pentru propria campanie, această restricție având ca efect consolidarea pierderii șanselor de a fi aleși¹⁹.

55. În ceea ce privește mass-media, Comisia insistă asupra faptului că partidele politice dispun, în general, de resurse financiare mai importante care să fie consacrate pentru activități de promovare a candidaților lor sau chiar pentru cumpărarea unor intervale de publicitate pe posturile private sau pentru a fi active pe rețelele sociale. În plus, în conformitate cu articolul 5 din Legea privind partidele politice și cu articolul 23 din Legea privind radiodifuziunea, partidele politice au acces permanent garantat la mass-media publică și, prin urmare, se pot exprima pe posturile publice de radio și de televiziune cu privire la chestiuni fundamentale care intră în domeniul afacerilor publice, chiar dacă acestea nu au legătură cu o campanie electorală specifică. Potrivit Comisiei, toate aceste mijloace sporesc șansele membrilor unui partid de a fi cunoscuți și de a difuza pe scară largă conținutul programului lor electoral.

56. Pe de altă parte, Comisia consideră că existența câtorva sondaje de opinie care par să indice că alegătorii își orientează mai frecvent votul în funcție de personalitatea candidatului decât de apartenența sa la un partid politic nu poate invalida constatarea că legea poloneză determină o discriminare directă pe motiv de cetățenie față de cetățenii „mobili” ai Uniunii care doresc să candideze la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European. Concret, trebuie să se țină seama și de faptul că acești cetățeni pot fi mai puțin cunoscuți în țara lor gazdă.

2) *Cu privire la exercitarea de către statele membre a competenței lor*

57. Comisia amintește că, potrivit jurisprudenței constante a Curții:

- statele membre trebuie să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii²⁰ și
- aplicarea unei măsuri naționale care este de natură să împiedice exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat nu poate fi justificată în raport cu dreptul Uniunii decât dacă aplicarea acestei măsuri nu conduce la o încălcare a drepturilor fundamentale protejate în ordinea juridică a Uniunii²¹.

58. Ea susține în această privință că, atunci când adoptă dispoziții referitoare la eligibilitatea la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European, Republica Polonă trebuie să țină seama de obligațiile care decurg din articolul 20 alineatul (2) litera (b) și din articolul 22 TFUE, astfel încât dreptul Uniunii să se aplice în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă²².

¹⁹ Comisia face trimitere la raportul finanțat prin programul Drepturi, Egalitate și Cetățenie (2014-2020) al Comisiei, intitulat „Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Poland” (Raport privind participarea politică a cetățenilor mobili ai Uniunii: Polonia), octombrie 2018, p. 14, disponibil la următoarea adresă de internet:
https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Poland.pdf?msclid=2da146edac3e11ec9e63cccc876888d9

²⁰ Comisia citează, în materie de procedură electorală, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Eman și Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545).

²¹ Comisia face trimitere la Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 108).

²² Această instituție citează Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punctul 88), subliniind că Curtea a precizat că, atunci când statele membre pun în aplicare dispozițiile Tratatului FUE referitoare la statutul fundamental de cetățean al Uniunii, acestea sunt obligate să se conformeze dispozițiilor cartei.

59. Apartenența la un partid politic este o expresie a exercitării libertății de asociere, precum și a libertății de exprimare, consacrate la articolul 12 alineatul (1)²³ și, respectiv, la articolul 11 din cartă. În opinia Comisiei, domeniul de aplicare al articolului 20 alineatul (2) litera (b) și al articolului 22 TFUE, precum și cerințele prevăzute la acestea trebuie interpretate ținând seama de dispozițiile menționate ale cartei²⁴.

60. Astfel, Comisia arată că privarea de dreptul de a adera la un partid politic este o manifestare evidentă a unei restrângeri a dreptului fundamental de asociere. În conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din Cartă, o astfel de restrângere nu poate depăși o restrângere admisă în temeiul CEDO. Aceasta amintește de asemenea că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului recunoaște specificitatea statelor membre ale Uniunii²⁵.

61. În plus, Comisia amintește că includerea drepturilor politice în dispozițiile Tratatului FUE referitoare la cetățenie urmărește să asigure că cetățenii „mobili” ai Uniunii se pot integra și pot juca un rol politic activ în statul membru în care își au reședința, în cadrul alegerilor locale și al alegerilor pentru Parlamentul European, ceea ce invalidează orice idee de ingerință în afacerile naționale.

62. De asemenea, statele membre au posibilitatea de a rezerva resortisanților lor dreptul de a fi ales la alegerile naționale (sau, în anumite cazuri, regionale), ceea ce respectă principiul de a nu aduce atingere identității naționale inerente structurilor fundamentale politice și constituționale. În această privință, Comisia arată că Republica Polonă nu a furnizat nicio dovadă a unei astfel de atingeri, în condițiile în care, cu excepția acesteia și a Republicii Cehe, niciun alt stat membru nu limitează condițiile de aderare la un partid politic. În plus, Comisia susține că nu urmărește să postuleze un drept la participarea la viața politică în statul membru de reședință fără restricții. Aceasta apreciază de altfel că nimic nu ar împiedica restrângerea domeniului de acțiune al participării cetățenilor „mobili” ai Uniunii în partidele politice, de exemplu în cadrul investiției candidaților la alegerile legislative naționale.

63. În sfârșit, faptul că acei candidați care nu sunt membri ai unui partid politic pot fi înscrși pe lista comitetului electoral al unui partid nu este de natură să restabilească o egalitate cu candidații care sunt membri, întrucât este suficient să se constate că cei din urmă candidează în calitate de membri ai unui partid, iar primii depind de un acord încheiat în urma unei decizii favorabile a membrilor partidului, pe care nu o pot influența „din interior”.

b) Republica Polonă

64. Acest stat membru invocă trei serii de argumente.

²³ Comisia amintește că această dispoziție corespunde articolului 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

²⁴ Comisia face din nou trimitere la Hotărârea din 15 iulie 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602). În ceea ce privește faptul că normele naționale trebuie să respecte dreptul la libertatea de asociere consacrat la articolul 12 din cartă, aceasta are în vedere Hotărârea din 18 iunie 2020, *Comisia/Ungaria (Transparență asociativă)* (C-78/18, EU:C:2020:476).

²⁵ Comisia face trimitere, în ceea ce privește articolul 16 din CEDO, la Hotărârea Curții EDO din 27 aprilie 1995, *Piermont împotriva Franței* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), potrivit căreia statele membre ale Uniunii nu se pot prevala de această dispoziție împotriva resortisanților altor state membre care exercită drepturi care le sunt conferite de tratate.

1) Modul de redactare a articolului 22 TFUE nu conferă dreptul de a adera la un partid politic

65. Potrivit Republicii Polone, articolul 22 TFUE nu este direct aplicabil, cele două alineate ale acestuia necesitând adoptarea unor acte legislative complementare care nu urmăresc o armonizare globală a sistemelor electorale din statele membre²⁶. Acesta se referă numai la cerințele formale de eligibilitate, iar nu la posibilitățile concrete de a fi ales într-un stat membru. Extinderea interpretării articolului 22 TFUE la dreptul de a adera la un partid politic ar fi contrară principiului atribuirii prevăzut la articolul 5 alineatul (2) și la articolul 4 alineatele (1) și (2) TUE.

2) Restricția privind aderarea la un partid politic este justificată de preocuparea de a limita sfera de influență a cetățenilor „mobili” ai Uniunii asupra vieții politice naționale

66. Republica Polonă apreciază că, având în vedere rolul partidelor în materie de politici publice și obiectivul privind exercitarea puterii publice pe care îl urmăresc, aderarea cetățenilor „mobili” ai Uniunii la un partid politic este de natură să aibă efecte printre altele asupra rezultatelor alegerilor legislative sau prezidențiale, ceea ce ar fi incompatibil cu articolul 22 TFUE, al cărui domeniu de aplicare este limitat la anumite alegeri, precum și cu articolul 4 alineatul (2) TUE.

67. În această privință, ea arată că, în ceea ce privește apartenența la partide politice, articolul 11 alineatul 1 din Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Constituția Republicii Polone) garantează libertatea de a constitui partide politice și libertatea activității acestora, fiind înțeles că partidele politice regrupează, cu respectarea principiilor liberei participări și egalității, cetățeni polonezi în vederea exercitării prin metode democratice a unei influențe asupra politicii naționale.

68. Republica Polonă contestă analiza Comisiei potrivit căreia privirea de dreptul de a adera la un partid politic ar aduce atingere libertății de asociere consacrate la articolul 12 din cartă și la articolul 11 din CEDO. Ea susține, pe de o parte, că statele părți la această convenție pot institui restrângeri activității politice a străinilor²⁷. Pe de altă parte, în lipsa unei dispoziții de drept al Uniunii referitoare la dreptul de a adera la un partid politic, articolul 12 din cartă nu se aplică.

3) Candidații care nu sunt membri ai unui partid politic nu sunt dezavantajați în mod special în raport cu membrii

69. Republica Polonă afirmă, în primul rând, că dreptul polonez nu condiționează posibilitatea de a candida la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European de apartenența la un partid politic.

70. În al doilea rând, Comisia ar trebui să își susțină afirmațiile potrivit cărora apartenența la un partid politic optimizează șansele de a fi ales la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European, în condițiile în care unele studii demonstrează că alegerea alegătorilor este ghidată, dimpotrivă, de modul în care alegătorii îi percep pe candidați în funcție de participarea lor la viața socială și politică²⁸ sau, cu alte cuvinte, de notorietatea lor. Pe de altă parte, exemplul

²⁶ Republica Polonă face trimitere la Directivele 93/109 și 94/80, precum și, în special, la al cincilea considerent al primei și la al patrulea considerent al celei de a doua.

²⁷ Acest argument se întemeiază pe dispozițiile articolului 16 din CEDO.

²⁸ Republica Polonă face trimitere la două rapoarte de studii ale Centrum Badania Opinii Społecznej (Centrul de studii privind opinia publică, Polonia), nr. 165/2018, intitulat „Motivul votului la alegerile locale din anul 2018”, și, respectiv, nr. 96/2014, intitulat „Alegerile pentru Parlamentul European în declarațiile postelectorale ale polonezilor”, realizate pe baza declarațiilor persoanelor intervievate.

Comisiei potrivit căruia cetățenii „mobili” ai Uniunii ar fi reușiți într-o asociație care ar putea promova opinii asemănătoare cu cele ale unui partid politic este rupt de realitate din moment ce presupune că niciun polonez nu ar fi membru al acesteia.

71. În al treilea rând, Republica Polonă a arătat că un cetățean „mobil” al Uniunii poate fi înscris pe lista de candidați propusă de un partid politic sau de o coaliție de partide²⁹.

72. În al patrulea rând, Republica Polonă subliniază, ca răspuns la argumentele Comisiei referitoare la finanțări, pe de o parte, că aceasta nu ține seama de pragurile de cheltuieli impuse de Codul electoral comitetelor electorale ale partidelor sau ale coalițiilor atunci când susține că, prin comparație, comitetele electorale ale alegătorilor și organizațiile sunt dezavantajate din punct de vedere financiar. Pe de altă parte, desigur, numai resortisanții polonezi pot contribui la finanțarea unui partid politic, dar ei trebuie, în principiu, să aibă reședința permanentă pe teritoriul său, în conformitate cu articolul 25 alineatul 1 din Legea privind partidele politice.

73. În al cincilea rând, potrivit Republicii Polone, deși condiția obținerii a 1 000 de semnături, cu excepția anumitor situații³⁰, pentru a forma un comitet electoral nu este impusă comitetelor electorale ale partidelor, ale coalițiilor și ale organizațiilor, cetățenii „mobili” ai Uniunii au posibilitatea de a constitui comitete electorale ale organizațiilor în cadrul cărora pot candida și pot beneficia de infrastructurile acestora.

74. În al șaselea rând, în ceea ce privește mass-media, Republica Polonă indică mai întâi că accesul lor este reglementat fără distincție între comitetele electorale de articolul 116 și următoarele din Codul electoral și de dispozițiile specifice din acest cod privind diferitele alegeri. În continuare, în ceea ce privește dreptul de a se exprima pe posturile publice în afara perioadei de campanie electorală, Republica Polonă arată că acesta rezultă din rolul partidelor în sistemul politic al statului și că statele membre au o competență exclusivă în materie. În sfârșit, ea subliniază egalitatea accesului la rețelele sociale, influente în timpul campaniilor electorale și în afara acestora.

²⁹ În această privință, Republica Polonă arată că la ultimele alegeri locale, care au avut loc în anul 2018, au candidat patru cetățeni „mobili” ai Uniunii, dintre care doi în calitate de candidați ai comitetului electoral al unui partid sau al unei coaliții de partide. Unul dintre candidații respectivi a fost ales în acest cadru. La alegerile pentru Parlamentul European organizate în anul 2019 nu a candidat niciun cetățean „mobil” al Uniunii. Republica Polonă observă că, deși cetățenii „mobili” ai Uniunii au manifestat un interes scăzut în a candida la alegeri și chiar dacă trebuie să se țină seama și de numărul în general scăzut de cetățeni „mobili” ai Uniunii care au reședința în Polonia, jumătate din acești cetățeni au candidat pe listele comitetului electoral al unui partid politic sau al unei coaliții de partide. A se compara cu raportul de evaluare a impactului care însoțește Propunerea de directivă a Consiliului, prezentată la 25 noiembrie 2021, de stabilire a dispozițiilor detaliate de exercitare a dreptului de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European de către cetățenii Uniunii care își au reședința într-un stat membru și care nu sunt resortisanți ai acestuia [documentul de lucru SWD(2021) 357 final], citat de Comisie. Un cetățean „mobil” al Uniunii a afirmat că a încercat să candideze la alegerile pentru Parlamentul European în statul său membru de reședință și s-a confruntat cu imposibilitatea de a adera la un partid politic. Republica Polonă subliniază că datele acestui raport se bazează pe un număr redus de persoane participante.

³⁰ A se vedea articolul 403 din Codul electoral.

c) Argumentele speciale ale Republicii Cehe, intervenientă, și răspunsul Comisiei

1) Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE

i) Argumentele Republicii Cehe

75. Acest stat membru arată că din Directivele 93/109 și 94/80, care ghidează interpretarea articolului 22 TFUE, rezultă că condiția cetățeniei este tratată în ceea ce privește dreptul de a alege și de a fi ales, iar nu în raport cu alte elemente, inclusiv cu condițiile de aderare la un partid politic. Această analiză este susținută de jurisprudența Curții³¹.

ii) Observațiile Comisiei

76. Această instituție apreciază că, deși dreptul derivat reglementează în mod cert anumite aspecte ale dreptului cetățenilor Uniunii în materie de alegeri, dreptul derivat respectiv nu poate fi invocat pentru a limita domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE și, prin urmare, al articolului 20 alineatul (2) litera (b) TFUE la aspecte specifice reglementate de dreptul menționat. Tratatul este cel care stabilește domeniul de aplicare autorizat al dreptului derivat, iar nu invers³².

2) Cu privire la temeiul juridic aplicabil

i) Argumentele Republicii Cehe

77. Acest stat membru susține că, dacă dreptul Uniunii ar fi aplicabil în prezenta cauză, aceasta ar trebui apreciată în lumina interdicției generale a discriminării pe motiv de cetățenie prevăzute la articolul 18 TFUE, iar nu în lumina articolului 22 TFUE, care prevede o interdicție specifică a discriminării în ceea ce privește dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor „mobili” ai Uniunii la anumite alegeri. Din moment ce aderarea la un partid politic nu conferă unui cetățean „mobil” al Uniunii calitatea de candidat la alegeri, în lipsa unei astfel de calități, ar fi aplicabil numai articolul 18 TFUE³³.

ii) Observațiile Comisiei

78. Aceasta contestă relevanța jurisprudenței citate de Republica Cehă în susținerea argumentației sale. Faptul că Curtea a constatat o discriminare contrară dispozițiilor corespunzătoare celor ale articolului 18 TFUE nu înseamnă că dispozițiile discriminatorii în discuție în prezenta procedură, referitoare la condițiile de exercitare a drepturilor politice conferite cetățenilor „mobili” ai Uniunii de articolul 22 TFUE, nu pot fi considerate o încălcare a obligației de egalitate de tratament prevăzute în mod expres de această dispoziție. Legiuitorul Uniunii a precizat în Directiva 93/109 că „dreptul de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul

³¹ Potrivit Republicii Cehe, articolul 19 alineatul (2) CE, în versiunea rezultată din Tratatul de la Amsterdam, și anume actualul articol 22 TFUE, „se limitează să aplice acestui drept de a alege și de a fi ales principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie”. Aceasta citează Hotărârea din 12 septembrie 2006, Eman și Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, punctul 53).

³² Comisia citează prin analogie, în ceea ce privește articolul 21 TFUE, Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), și Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:385).

³³ Statul membru menționat a adăugat următoarele referințe: „A se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, punctele 58 și 63). În această cauză, aspectul în litigiu privea problema dacă cetățeanul mobil al Uniunii în cauză dobândise calitatea de lucrător”, precum și „A se vedea Hotărârea din 29 iunie 1999, Comisia/Belgia (C-172/98, EU:C:1999:335, punctul 12), și Concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauza Comisia/Belgia (C-172/98, EU:C:1999:43, punctul 11)”.

European în statul membru de reședință, prevăzut la [actualul articol 22 alineatul (2) TFUE], constituie o aplicare a principiului nediscriminării între resortisanți și neresortisanți”³⁴. În plus, interpretarea potrivit căreia domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE ar fi limitat numai la cetățenii care au calitatea de candidați ar fi contrară modului de redactare a acestei dispoziții care vizează *condițiile de eligibilitate*, inclusiv șansele de a deveni candidat și ulterior de a fi ales³⁵.

3) *Cu privire la dovada pretensei neîndepliniri a obligațiilor*

i) Argumentele Republicii Ceha

79. Acest stat membru amintește că, în temeiul unei jurisprudențe constante a Curții, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor, fără să se poată întemeia pe vreo prezumție³⁶. În consecință, nu pot fi admise afirmațiile și prezumțiile nesustținute, care figurează în cererea introductivă, referitoare la poziția defavorabilă a cetățenilor „mobili” ai Uniunii care nu sunt membri ai unui partid politic.

ii) Observațiile Comisiei

80. Aceasta arată că discriminarea reproșată Republicii Polone rezultă în mod direct din dispoziții juridice obligatorii, iar nu dintr-o practică administrativă. Prin urmare, nu este necesar să se furnizeze Curții date statistice privind numărul de cetățeni „mobili” ai Uniunii care au suferit *de facto* un prejudiciu ca urmare a discriminării respective. Acest lucru nici nu este posibil în practică într-un caz precum cel din speță, în care măsura discriminatorie are un caracter disuasiv. Astfel, este imposibil să se stabilească exact câți cetățeni „mobili” ai Uniunii nu au încercat să candideze la alegeri întrucât au fost descurajați din cauza interdicției de a adera la un partid politic³⁷.

4) *Cu privire la restrângerea exercițiului drepturilor conferite de articolul 22 TFUE*

i) Argumentele Republicii Ceha

81. Acest stat membru critică relevanța jurisprudenței citate de Comisie, și anume Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania³⁸, și subliniază că, în orice caz, imposibilitatea cetățenilor „mobili” ai Uniunii de a fi membri ai partidelor politice nu aduce atingere substanței drepturilor electorale prevăzute la articolul 22 TFUE și că legislația poloneză permite exercitarea deplină a acestor drepturi.

³⁴ Comisia citează aici parțial al treilea considerent al acestei directive.

³⁵ Același raționament s-ar aplica în ceea ce privește dreptul de a alege. Articolul 22 TFUE garantează dreptul de a fi alegător în stadiul în care această calitate nu este încă dobândită.

³⁶ Statul membru menționat are în vedere în special Hotărârea din 14 martie 2019, Comisia/Republica Cehă (C-399/17, EU:C:2019:200, punctul 51).

³⁷ Comisia arată că a oferit totuși cel puțin un exemplu de acest tip, respectiv raportul de evaluare a impactului citat la nota de subsol 29 din prezentele concluzii.

³⁸ C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 108.

ii) Observațiile Comisiei

82. Aceasta își menține poziția potrivit căreia, atunci când statele membre stabilesc norme privind exercitarea drepturilor politice conferite de articolul 22 TFUE, ele trebuie să facă acest lucru în conformitate cu cerințele dispoziției menționate și cu respectarea drepturilor fundamentale. Comisia adaugă că din jurisprudența citată în cererea sa introductivă, referitoare la obligația statelor membre de a ține seama de drepturile respective, decurge o obligație a acestora din urmă de a-și exercita puterea discreționară astfel încât să asigure respectarea drepturilor menționate³⁹.

5) Cu privire la situația din celelalte state membre

i) Argumentele Republicii Cehe

83. Argumentul Comisiei potrivit căruia numai două state membre prevăd restricții privind apartenența la partide politice nu este relevant pentru interpretarea articolului 22 TFUE. Acest argument confirmă, dimpotrivă, că Comisia încearcă să interpreteze în mod diferit această dispoziție, al cărei mod de redactare a rămas neschimbat de mult timp, pe baza unei evoluții a contextului social. Însă, o astfel de evoluție nu poate fi decât un motiv pentru a avea în vedere o modificare a dispoziției în cauză, iar nu o schimbare fundamentală a interpretării sale.

ii) Observațiile Comisiei

84. Potrivit acestei instituții, argumentul menționat pare incomprehensibil. Dimpotrivă, faptul că marea majoritate a statelor membre nu restrâng accesul la aderarea la un partid politic pentru cetățenii „mobili” ai Uniunii demonstrează relevanța interpretării pe care a reținut-o.

2. Aprecieri

85. Prezenta acțiune privește consecințele asupra eligibilității la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European ce rezultă din dreptul de a adera la un partid politic, care, potrivit legislației poloneze, nu este acordat cetățenilor „mobili” ai Uniunii. Această interdicție are ca efect, astfel cum susține Comisia, faptul că cetățenii respectivi nu își exercită dreptul de a fi aleși la alegerile menționate „în aceleași condiții” ca și resortisanții polonezi, în sensul articolului 22 TFUE?

86. În stadiul actual al dreptului Uniunii, aderarea la un partid politic intră în competența statelor membre. Cu toate acestea, din jurisprudența constantă a Curții reiese că, în exercitarea competenței lor, statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care decurg din dreptul Uniunii⁴⁰.

³⁹ Ea confirmă trimiterea la punctul 108 din Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania (C-441/02, EU:C:2006:253) și face trimitere de asemenea la jurisprudența citată la acest punct.

⁴⁰ A se vedea în materie electorală, în ceea ce privește stabilirea titularilor de drepturi electorale, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Eman și Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, punctele 45 și 52), precum și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punctul 42). A se vedea de asemenea, în ceea ce privește drepturile aferente cetățeniei Uniunii, Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 52). În sfârșit, în ceea ce privește valorile Uniunii, a se vedea Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctele 64-67 și jurisprudența citată).

87. Prin urmare, trebuie să se determine cerințele care rezultă din articolul 22 TFUE, invocat de Comisie, și dacă se poate susține în mod valabil că aceste cerințe sunt susceptibile să afecteze identitatea națională a unui stat membru, în sensul articolului 4 alineatul (2) TUE.

a) Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE

88. În conformitate cu modul său de redactare, domeniul de aplicare al articolului 22 TFUE este limitat numai la alegerile pe care le vizează, și anume alegerile locale [alineatul (1)] și cele pentru Parlamentul European [alineatul (2)], excluzând astfel alegerile legislative sau prezidențiale.

89. Prin prezenta acțiune se solicită Curții să precizeze dacă principiul egalității pe care îl prevede articolul 22 TFUE trebuie înțeles ca acoperind toate condițiile în care orice cetățean „mobil” al Uniunii poate candida la alegeri sau dacă acesta se referă numai la condițiile legale de eligibilitate.

90. Prin urmare, este vorba despre definirea marjei de manevră conferite statelor membre ca urmare a faptului că normele de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European⁴¹, precum și la alegerile locale sunt stabilite de Directivele 93/109 și, respectiv, 94/80.

91. Argumentul Republicii Polone întemeiat pe o interpretare literală a articolului 22 TFUE, potrivit căruia aceste directive restrâng principiul egalității prevăzut de dispoziția menționată, trebuie înlăturat de la bun început pentru motivul legat de ierarhia normelor, susținut în mod corect de Comisie, în temeiul căruia dreptul derivat nu poate restrânge un drept recunoscut de tratat⁴².

92. Astfel, directivele menționate nu fac decât să definească un cadru minim în care se concretizează principiul egalității pentru exercitarea dreptului de a alege și de a fi ales⁴³.

93. Însă, mai ales, geneza articolului 22 TFUE și evoluția cadrului juridic în care se înscrie conținutul acestei dispoziții evidențiază, foarte clar începând cu Tratatul de la Lisabona, că dispoziția menționată trebuie interpretată ținând seama de cei doi piloni pe care se întemeiază, și anume cetățenia Uniunii și democrația reprezentativă.

94. În ceea ce privește, în primul rând, *cetățenia Uniunii*, Comisia se prevalează în mod întemeiat de aplicarea articolului 20 alineatul (2) litera (b) TFUE, care prevede că această cetățenie⁴⁴ conferă, printre alte drepturi, dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European, precum și la alegerile locale în statul membru de reședință, în *aceleași condiții* ca și resortisanții acestui stat.

⁴¹ Curtea a statuat că din articolul 8 primul paragraf și din articolul 12 din Actul din 20 septembrie 1976 privind alegerea reprezentanților în Adunare prin vot universal direct (JO 1976, L 278, p. 5), care precizează principiile comune aplicabile procedurii de alegere a membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, rezultă că statele membre rămân în principiu competente să reglementeze procedura electorală. A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctele 67-69).

⁴² A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2022, Comisia/Austria (Indexarea prestațiilor familiale) (C-328/20, EU:C:2022:468, punctul 57).

⁴³ A se vedea articolul 22 TFUE *in fine*, precum și al patrulea și al șaselea considerent ale Directivei 93/109 și al patrulea și al cincilea considerent ale Directivei 94/80. Aceste directive detaliază condițiile comune de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales, referitoare, de exemplu, la cetățenia Uniunii și la durata rezidenței stabilită de statul membru de reședință, modalitățile de înscriere pe listele electorale și de declarare a candidaturii, precum și cazurile de excludere.

⁴⁴ Cu privire la calificarea drept „statut fundamental”, a se vedea în special Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punctul 49 și jurisprudența citată).

95. Această legătură cu cetățenia figurează în dreptul primar începând cu Tratatul de la Maastricht, semnat la 7 februarie 1992⁴⁵. Ea a fost asociată de la început cu dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre⁴⁶ și cu principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie, care reprezintă componenta fiecăreia dintre libertățile de circulație.

96. Totuși, legătura menționată a dobândit o dimensiune specială în urma modificărilor introduse de Tratatul de la Lisabona ca urmare a voinței statelor membre printre altele de a acorda un loc important cetățeniei. Astfel, pe de o parte, Tratatul UE a fost îmbogățit cu titlul II, denumit „Dispoziții privind principiile democratice”, care cuprinde articolul 9, potrivit căruia, „[î]n toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia”. Drepturile aferente cetățeniei Uniunii sunt prevăzute la articolele 20-24 TFUE, care corespund articolelor 17-21 CE. Drepturile cetățenilor „mobili” ai Uniunii la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile locale sunt enunțate la articolul 20 alineatul (2) litera (b) și la articolul 22 TFUE.

97. Pe de altă parte, fiecare dintre aceste drepturi figurează și în cadrul titlului V din cartă⁴⁷, denumit „Drepturile cetățenilor”. Drepturile cetățenilor „mobili” ai Uniunii la alegerile pentru Parlamentul European, precum și la alegerile locale sunt consacrate în aceasta la articolele 39⁴⁸ și 40⁴⁹ în termeni generali.

98. În consecință, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, drepturile electorale ale cetățenilor Uniunii prevăzute la articolul 22 TFUE trebuie analizate ca drepturi fundamentale și ca expresie a principiului egalității de tratament, inerent statutului fundamental al resortisanților statelor membre⁵⁰.

⁴⁵ A se vedea primul, al doilea și al treilea considerent ale Directivelor 93/109 și 94/80. Potrivit Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity”, în Walker, N., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Londra, 2003, p. 461-500, în special p. 471, dispozițiile referitoare la drepturile electorale reprezintă o mare parte din valoarea adăugată a dispozițiilor Tratatului de la Maastricht. Astfel, posibilitatea de a participa la alegerile directe pentru Parlamentul European există începând cu Actul din 20 septembrie 1976 (a se vedea nota de subsol 41 din prezentele concluzii). Abia de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht acest drept este reglementat de Tratatul CE, la articolul 8b și ulterior la articolul 19 CE și la articolul 22 TFUE. A se vedea, pentru o evocare a istoricului legislativ, Shaw, J., și Khadar, L., „Article 39”, în Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., și Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, ediția a doua, Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 1085-1112, în special punctele 39.33 și 39.34 (p. 1093 și 1094). Același lucru este valabil și pentru alegerile locale începând cu acest tratat. Pentru o evocare istorică detaliată, a se vedea Groenendijk, K., „Article 40”, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary, op. cit.*, p. 1113-1123, în special punctul 40.17 (p. 1118). A se vedea, în ceea ce privește articolul 19 CE, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Spania/Regatul Unit (C-145/04, EU:C:2006:543, punctul 66), și, în același sens, Hotărârea din 6 octombrie 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punctul 42).

⁴⁶ A se vedea al treilea considerent al Directivelor 93/109 și 94/80, precum și, în acest sens, Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punctul 50).

⁴⁷ În conformitate cu articolul 6 alineatul (1) TUE, aceasta are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.

⁴⁸ Potrivit Explicațiilor cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17) (denumite în continuare „Explicațiile cu privire la cartă”), „articolul 39 alineatul (1) corespunde dreptului garantat la articolul 20 alineatul (2) [TFUE]”, iar articolul 22 TFUE constituie temeiul legal pentru adoptarea modalităților de exercitare a acestui drept.

⁴⁹ Potrivit Explicațiilor cu privire la cartă, acest articol „corespunde dreptului garantat prin articolul 20 alineatul (2) [TFUE]”, iar articolul 22 TFUE constituie temeiul legal pentru adoptarea modalităților de exercitare a acestui drept. A se vedea Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punctul 51).

⁵⁰ A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31).

99. Reiterarea lor în Tratatul UE și în cartă are de asemenea rolul de a stabili legături cu alte drepturi sau principii care sunt prevăzute de acestea, precum egalitatea și democrația, care sunt valori comune statelor membre pe care se întemeiază Uniunea⁵¹.

100. În ceea ce privește, în al doilea rând, *principiile democratice*, începând cu Tratatul de la Lisabona, articolul 10 TUE prevede la alineatul (1) că „[f]uncționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative”⁵² și recunoaște, la alineatele (2) și (3), dreptul cetățenilor europeni de a fi reprezentați direct în Parlamentul European și de a participa la viața democratică a Uniunii.

101. Astfel, ca urmare a coroborării realizate de Tratatul de la Lisabona, cel puțin pentru alegerile pentru Parlamentul European, între drepturile de a alege și de a fi ales aferente cetățeniei Uniunii și principiile democratice în cadrul Uniunii, obiectivul de a garanta o reprezentativitate efectivă a cetățenilor „mobili” ai Uniunii este clar exprimat.

102. Comisia arată în mod întemeiat că această reprezentativitate este corolarul integrării cetățenilor „mobili” ai Uniunii în statul lor de reședință, astfel cum se subliniază în considerentele Directivelor 93/109 și 94/80⁵³. În special la nivel local, drepturile politice recunoscute acestor cetățeni urmăresc încurajarea integrării sociale a cetățenilor menționați care au ales să aibă reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin. Din această perspectivă, trebuie să se sublinieze de asemenea obiectivul amintit în aceste considerente, și anume cel „de a evita orice polarizare între listele de candidați resortisanți și neresortisanți”.

103. În consecință, în opinia noastră, Comisia poate susține în mod întemeiat, pe baza articolului 22 TFUE, repus în contextul drepturilor aferente cetățeniei Uniunii și al principiilor democratice prevăzute de tratate, că garantarea egalității drepturilor electorale ale cetățenilor Uniunii trebuie să se concretizeze, fără a fi necesar să se stabilească o listă orientativă sau chiar exhaustivă de criterii, în obligația generală de a nu descuraja participarea la alegeri prin diferiți factori⁵⁴.

⁵¹ A se vedea articolul 2 TUE. A se vedea în această privință Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctele 64 și 67, precum și jurisprudența citată), care trebuie comparată cu Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă) [(C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 112), întemeiată pe legătura implicită dintre trei valori prevăzute la articolul 2 TUE, și anume democrația, statul de drept și respectarea drepturilor fundamentale]. Cu privire la competența de control a instituțiilor, a se vedea Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 159).

⁵² Curtea a statuat că articolul 10 alineatul (1) TUE concretizează valoarea democrației menționată la articolul 2 TUE. A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctul 63).

⁵³ A se vedea al zecelea considerent și articolul 14 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 93/109, precum și al paisprezecelea considerent și articolul 12 alineatul (1) litera (c) din Directiva 94/80. A se vedea de asemenea, cu privire la importanța acestui factor, Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity”, *op. cit.*, p. 478, potrivit căreia „[d]repturile electorale [...] sunt drepturi complementare migrației cetățenilor Uniunii, drepturi care trebuie stabilite de Uniune acționând ca un ansamblu politic protector pentru a favoriza un sentiment mai profund de implicare din partea migrantului din Uniune în statul gazdă, precum și în anumite aspecte ale culturii politice a acestuia și pentru a limita prejudiciul legat de pierderea drepturilor politice a cărei victimă poate fi migrantul ca urmare a plecării din statul său de origine” (traducere liberă).

⁵⁴ Conform unei jurisprudențe constante, normele privind egalitatea de tratament între resortisanți și neresortisanți interzic nu numai discriminările evidente pe motiv de cetățenie, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat. A se vedea Hotărârea din 2 februarie 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, punctul 29).

104. Cu alte cuvinte, articolul 22 TFUE trebuie înțeles în sensul că orice obstacol în calea exercitării drepturilor electorale în afara cadrelor definite de Directivele 93/109 și 94/80, pe motiv de cetățenie, constituie o discriminare în domeniul de aplicare al tratatelor⁵⁵, care este interzisă⁵⁶.

105. În aceste condiții, trebuie examinată în continuare analiza Comisiei potrivit căreia imposibilitatea de a adera la un partid politic este de natură să împiedice exercitarea acestor drepturi.

106. În speță, părțile sunt de acord cu privire la constatarea că șansele de a avea acces la funcții electivă la nivel local sau european depind de gradul de participare la viața democratică a statului membru în care cetățenii „mobili” ai Uniunii sunt candidați, fie în cadrul unui partid, fie în mod independent.

107. Cu toate acestea, considerăm, asemenea Comisiei, care se întemeiază pe Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția⁵⁷, necontestate de Republica Polonă, că accesul la mijloacele de care dispun partidele politice constituie un element esențial pentru favorizarea candidaturilor la alegerile⁵⁸ locale sau la alegerile pentru Parlamentul European.

108. În plus, astfel cum a arătat Comisia întemeindu-se pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, rolul partidelor politice este primordial în exercitarea drepturilor politice în statele membre⁵⁹. La nivelul Uniunii, acest rol este recunoscut în mod clar la articolul 10 alineatul (4) TUE⁶⁰, căruia îi corespunde articolul 12 alineatul (2) din cartă⁶¹.

109. Într-adevăr, există o legătură evidentă între articolul din cartă menționat și articolele 39 și 40 din aceasta⁶². În aceste condiții și pentru motivele deja prezentate⁶³, precum și cu respectarea strictă a principiului atribuirii, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (2) TUE, fiecare stat membru trebuie să țină seama de dispozițiile menționate pentru a garanta exercitarea drepturilor conferite de articolul 22 TFUE.

⁵⁵ A se vedea în acest sens al șaselea considerent al Directivei 93/109 și al cincilea considerent al Directivei 94/80.

⁵⁶ În ceea ce privește aplicarea articolului 18 TFUE, invocată de Republica Cehă, este necesar să se facă trimitere la Hotărârea din 11 iunie 2020, TÜV Rheinland LGA Products și Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, punctul 33 și jurisprudența citată). Curtea a amintit principiul potrivit căruia măsurile naționale nu pot fi examinate din perspectiva articolului 18 primul paragraf TFUE decât în măsura în care se aplică unor situații care nu intră sub incidența unor norme specifice de nediscriminare prevăzute de acest tratat.

⁵⁷ A se vedea în special punctele 17 și 18 (p. 9).

⁵⁸ A se vedea în această privință, în ceea ce privește finanțarea și accesul la mass-media, Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția, punctul 185 (p. 59 și 60).

⁵⁹ A se vedea punctul 50 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea Hotărârea Curții EDO din 8 iulie 2008, Yumak și Sadak împotriva Turciei (CE:ECHR:2008:0708JUD001022603, § 107 și jurisprudența citată). În jurisprudența sa constantă, Curtea EDO subliniază că dezbateră politică, la care contribuie partidele politice, „se află chiar în centrul noțiunii de societate democratică”.

⁶⁰ Dispoziția menționată se referă la partidele politice europene. Termenii articolului 191 primul paragraf CE sunt reluați în esență în aceasta.

⁶¹ A se vedea Explicațiile cu privire la cartă.

⁶² Cu privire la legătura stabilită între articolele 39 și 40 din cartă și articolul 12 alineatul (2) din aceasta, referitor la rolul partidelor politice, a se vedea Costa, O., „Article 39 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen”, în Picod, F., Rizcallah, C., și Van Drooghenbroeck, S., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article*, ediția a treia, Bruylant, Bruxelles, 2023, p. 1043-1068, în special punctul 6 (p. 1048), și, în aceeași lucrare, Ducoulombier, P., „Article 12 – Liberté de réunion et d'association”, p. 313-327, în special punctul 6 (p. 317 și 318). A se vedea de asemenea Shaw, J., și Khadar, L., *op. cit.*, punctul 39.04 (p. 1087), precum și Groenendijk, K., *op. cit.*, punctul 40.26 (p. 1120).

⁶³ A se vedea punctul 99 din prezentele concluzii.

110. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia acțiunea sa întemeiată pe articolul 22 TFUE trebuie apreciată în raport cu dreptul la libertatea de asociere consacrat la articolul 12 alineatul (1) din cartă coroborat cu articolul 11 din aceasta⁶⁴, referitor la libertatea de exprimare. Libertățile menționate sunt protejate în mod special având în vedere rolul lor primordial în participarea cetățenilor la democrație⁶⁵. La articolul 12 alineatul (2) din cartă figurează o enunțare a acestei legături în ceea ce privește partidele politice europene.

111. Acest drept la libertatea de asociere corespunde celui garantat la articolul 11 paragraful 1 din CEDO și trebuie, așadar, să i se recunoască același înțeles și aceeași întindere ca acestuia din urmă, conform articolului 52 alineatul (3) din cartă⁶⁶.

112. Din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că dreptul la libertatea de asociere constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și pluraliste, în măsura în care permite cetățenilor să acționeze în mod colectiv în domeniul de interes comun și astfel să contribuie la buna funcționare a vieții publice⁶⁷.

113. Prin urmare, tot în lumina acestor dispoziții ale Tratatului UE și ale cartei trebuie să se aprecieze dacă, așa cum susține Comisia, imposibilitatea legală a cetățenilor „mobili” ai Uniunii de a adera la un partid politic în Polonia compromite egalitatea cu resortisanții polonezi în ceea ce privește condițiile de eligibilitate a acestora la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European, în special în măsura în care le reduce în mod semnificativ șansele de a fi aleși.

b) Cu privire la existența unei restrângeri a exercițiului drepturilor electorale

114. Potrivit Republicii Polone, susținută de Republica Cehă, Comisia nu ar prezenta dovezi cu privire la efectele practice ale dispozițiilor legale în discuție asupra eligibilității cetățenilor „mobili” ai Uniunii.

115. Or, Curtea a statuat că existența unei neîndepliniri a obligațiilor poate fi dovedită, în cazul în care aceasta își are originea în adoptarea unei măsuri legislative sau administrative a cărei existență și aplicare nu sunt contestate, prin intermediul unei analize juridice a dispozițiilor acestei măsuri⁶⁸.

116. În speță, neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie Republicii Polone își are originea în adoptarea unei măsuri legislative cu privire la care acest stat membru nu contestă nici existența, nici aplicarea și ale cărei dispoziții fac obiectul unei analize juridice în cererea de sesizare.

117. În plus, trebuie să se aprecieze în ce măsură această reglementare are efecte disuasive asupra unor eventuale candidaturi la alegeri, ceea ce nu este cuantificabil.

⁶⁴ Acest articol corespunde articolului 10 din CEDO. A se vedea Explicațiile cu privire la cartă.

⁶⁵ A se vedea de asemenea în această privință articolul 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO, precum și Hotărârea Curții EDO din 18 februarie 1999, Matthews împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, § 44), cu privire la aplicarea acestei dispoziții în cazul alegerilor membrilor Parlamentului European.

⁶⁶ A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă) (C-78/18, EU:C:2020:476, punctele 111-114).

⁶⁷ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 30 ianuarie 1998, Partidul Comunist Unit din Turcia și alții împotriva Turciei (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, § 25). În aceasta se precizează că „partidele politice reprezintă o formă de asociere esențială pentru buna funcționare a democrației. Având în vedere importanța acesteia în sistemul [CEDO] [...], nu există nicio îndoială că ele intră sub incidența articolului 11”. În ceea ce privește importanța participării cetățenilor la viața publică într-un cadru mai larg, a se vedea în special Hotărârea Curții EDO din 17 februarie 2004, Gorzelik și alții împotriva Poloniei (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 și 92), precum și Hotărârea Curții EDO din 8 octombrie 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti și Israfilov împotriva Azerbaidjanului (CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52 și 53).

⁶⁸ A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă) (C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 37).

118. Prin urmare, Republica Polonă nu poate reproșa în mod întemeiat Comisiei că nu a prezentat dovezi cu privire la efectele practice asupra drepturilor electorale ale cetățenilor „mobili” ai Uniunii ale legii prin care aderarea la un partid politic este rezervată resortisanților polonezi.

119. În ceea ce privește legea poloneză în cauză, care rezervă dreptul de a adera la un partid politic resortisanților polonezi, inegalitatea de tratament în ceea ce privește drepturile electorale rezultă, în opinia noastră, din simpla constatare că aceștia beneficiază în mod liber de o opțiune pentru a candida la alegerile locale sau la alegerile pentru Parlamentul European, și anume în calitate de membri ai unui partid politic sau în calitate de independenți, în timp ce cetățenii „mobili” ai Uniunii au la dispoziție doar acest din urmă mijloc. Or, după cum s-a arătat anterior, accesul la partidele politice permite exercitarea drepturilor electorale într-un mod mai eficace pentru participarea la viața democratică.

120. Niciunul dintre paliativele prezentate de Republica Polonă nu poate modifica această apreciere. Astfel, în special, faptul că cetățenii „mobili” ai Uniunii pot fi admiși să candideze pe o listă a unui partid politic nu este de natură să compenseze această limitare a capacității lor de acțiune, din moment ce depind de criterii specifice care trebuie îndeplinite, așa cum au fost prezentate de Comisie. În plus, amploarea rolului organizațiilor în serviciul persoanelor care nu sunt membri ai unui partid politic, de care s-a prevalat Republica Polonă, nu poate fi comparată cu cea a unui partid politic.

121. Pe de altă parte, Comisia dovedește existența unei inegalități privind finanțarea comitetelor electorale ce rezultă direct din dispozițiile legale și care a fost calificată drept „obstacol evident” de către autorii raportului pe care îl citează⁶⁹.

122. În consecință, propunem Curții să considere că Comisia a stabilit în mod suficient existența unei restrângeri a exercițiului drepturilor electorale în detrimentul cetățenilor „mobili” ai Uniunii aflați în aceeași situație cu resortisanții naționali.

123. Rezultă că, prin faptul că a adoptat dispoziția națională în cauză în exercitarea competenței sale, Republica Polonă nu a respectat cerințele care decurg din dreptul Uniunii, și anume cele prevăzute la articolul 22 TFUE, care trebuie coroborat cu articolele 12, 39 și 40 din cartă.

c) Cu privire la justificarea restricției privind aderarea la un partid politic

124. Republica Polonă justifică diferența de tratament în ceea ce privește cetățenii „mobili” ai Uniunii care decurge din alegerea sa de a rezerva resortisanților săi aderarea la un partid politic prin motive întemeiate pe tratat, legate în special de respectarea identității naționale.

125. Acest stat membru invocă articolul 4 alineatul (2) TUE și susține în esență că dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Comisie, ar avea drept consecință faptul că cetățenii „mobili” ai Uniunii ar participa la viața publică la un nivel diferit de cel admis de statele membre și în special le-ar permite să aibă o pondere în deciziile naționale beneficiind de vectorul partidelor politice.

126. Trebuie amintit că, potrivit articolului 4 alineatul(2) TUE, Uniunea respectă identitatea națională a statelor sale membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale.

⁶⁹ A se vedea Raportul privind participarea politică menționat la nota de subsol 19 din prezentele concluzii, p. 14.

127. Or, este adevărat că organizarea vieții politice naționale, la care contribuie partidele politice, face parte din identitatea națională în sensul articolului 4 alineatul (2) TUE. În această privință, respectarea identității respective se concretizează într-o limitare a participării cetățenilor „mobili” ai Uniunii numai la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile locale, neexistând un obiectiv de armonizare a sistemelor electorale din statele membre⁷⁰. Legiuitorul Uniunii a luat de asemenea în considerare incidența accesului mai ușor la aceste alegeri asupra echilibrului vieții politice a statului membru de reședință prevăzând că statele membre pot adopta anumite aranjamente, limitate⁷¹ și tranzitorii, în favoarea resortisanților lor.

128. În ceea ce privește chestiunea impactului la nivel național al aderării cetățenilor „mobili” ai Uniunii la partide politice având în vedere efectele sale potențiale în cadrul acestor partide, observăm că, în opinia tuturor părților, ea este de competența acestora din urmă. Astfel, ele își pot defini în mod liber organizarea și modalitățile de alegere a candidaților lor⁷². Arătăm că Republica Polonă se limitează să afirme, fără a o demonstra, imposibilitatea de a limita domeniul de acțiune al membrilor cetățeni „mobili” ai Uniunii la anumite alegeri.

129. În consecință, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia admiterea aderării cetățenilor „mobili” ai Uniunii la un partid politic în vederea garantării efectivității drepturilor acestora din urmă la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European nu este de natură să aducă atingere identității naționale a Republicii Polone.

130. În plus, presupunând că o astfel de atingere ar fi dovedită, articolul 4 alineatul (2) TUE trebuie interpretat ținând seama de dispoziții de același rang cu el⁷³.

131. Prin urmare, articolul 4 alineatul (2) TUE nu poate scuti statele membre de respectarea drepturilor fundamentale reafirmate de cartă⁷⁴, printre care figurează principiul democrației, precum și principiul egalității, care este prevăzut la articolul 22 TFUE⁷⁵ și conferit de cetățenia Uniunii, pentru exercitarea dreptului de a fi ales la alegerile locale și la alegerile pentru Parlamentul European. Aceste principii fac parte din valorile fondatoare ale Uniunii⁷⁶.

⁷⁰ A se vedea în acest sens al cincilea considerent al Directivei 93/109 și al patrulea considerent al Directivei 94/80. A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 septembrie 2006, Eman și Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, punctele 52 și 53).

⁷¹ A se vedea punctul 104 din prezentele concluzii. A se vedea în această privință, în legătură cu limitarea accesului la anumite funcții la resortisanții naționali și a participării la alegerile pentru o adunare parlamentară, al cincilea și al zecelea considerent, precum și articolul 5 alineatele (3) și (4) din Directiva 94/80. Cu privire la reglementările statelor membre în cadrul acestei marje de manevră, a se vedea raportul de evaluare a impactului citat la nota de subsol 29 din prezentele concluzii, punctul 1.3.6 (p. 20), și analiza lui Blacher, P., „Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales”, în Picod, F., Rizcallah, C., și Van Drooghenbroeck, S., *op. cit.*, p. 1069-1088, în special punctul 16 (p. 1083 și 1084). În ceea ce privește restrângerea dreptului de a alege și de a fi ales, în special în funcție de proporția cetățenilor „mobili” ai Uniunii în statul membru de reședință și de durata rezidenței, a se vedea articolul 14 din Directiva 93/109 și articolul 12 din Directiva 94/80. A se vedea de asemenea comentariile lui Shaw, J., și Khadar, L., *op. cit.*, punctul 39.74 (p. 1104), în ceea ce privește alegerile pentru Parlamentul European, precum și ale lui Groenendijk, K., *op. cit.*, punctele 40.27 și 40.28 (p. 1121), în ceea ce privește alegerile locale.

⁷² A se vedea în această privință Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția, punctele 153 și 155 (p. 49 și 50). A se vedea de asemenea, cu titlu ilustrativ, raportul întocmit de Alina Ostling și finanțat prin programul Drepturi, Egalitate și Cetățenie (2014-2020) al Comisiei, intitulat „Fair EU Synthesis report: Electoral Rights for Mobile EU Citizens – Challenges and Facilitators of Implementation”, punctul 4.1.2 (p. 27).

⁷³ A se vedea Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 72).

⁷⁴ A se vedea al doilea și al cincilea considerent ale preambulului cartei.

⁷⁵ În ceea ce privește domeniul de aplicare al acestui articol, este necesar să se facă trimitere la punctele 101, 110 și 113 din prezentele concluzii.

⁷⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 127), și Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 145). A se vedea Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor) (C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 72).

132. Având în vedere toate aceste considerații, propunem Curții să statueze că acțiunea Comisiei este întemeiată.

VI. Cu privire la cheltuielile de judecată

133. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Curtea ar trebui, în opinia noastră, să admită concluziile Comisiei, Republica Polonă trebuie să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

134. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Republica Cehă va suporta propriile cheltuieli de judecată.

VII. Concluzie

135. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

- 1) Prin refuzul de a acorda cetățenilor Uniunii Europene care nu au cetățenia poloneză, dar care au reședința pe teritoriul Republicii Polone dreptul de a fi membru al unui partid politic, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 22 TFUE.
- 2) Obligă Republica Polonă la plata cheltuielilor de judecată.
- 3) Republica Cehă va suporta propriile cheltuieli de judecată.