



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU  
 prezentate la 5 octombrie 2023<sup>1</sup>

**Cauza C-54/22 P**

**România  
împotriva**

**Comisiei Europene**

„Recurs – Inițiativa cetățenească europeană (denumită în continuare «ICE») – ICE intitulată «Politica de coeziune pentru egalitatea regiunilor și menținerea culturilor regionale» – Competența Comisiei Europene de a proceda la înregistrarea parțială în temeiul Regulamentului (UE) nr. 211/2011”

## I. Introducere

1. Inițiativa cetățenească europeană (denumită în continuare „ICE”) este un instrument de democrație participativă care a devenit în prezent o completare destul de bine cunoscută a sistemului instituțional al Uniunii, în pofida impactului său aparent modest de până acum<sup>2</sup>. Reamintim că acest mecanism a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona pentru a oferi cetățenilor Uniunii posibilitatea de a influența ordinea juridică a acesteia în mod direct, prin invitarea Comisiei Europene să pregătească o propunere de act juridic al Uniunii Europene. Astfel cum a subliniat Curtea de Justiție, valoarea adăugată a acestui mecanism „nu rezidă astfel în certitudinea rezultatului său, ci în posibilitățile și în oportunitățile pe care le creează pentru cetățenii Uniunii de a declanșa o dezbateră politică în cadrul instituțiilor acesteia”<sup>3</sup>.

2. Pentru ca o ICE să avanseze, aceasta trebuie să parcurgă cu succes mai multe etape, prima dintre acestea fiind cea a „înregistrării” sale. În această etapă a „admisibilității”, Comisia verifică printre altele dacă chestiunea în privința căreia este invitată să acționeze se află sau nu *in mod vădit* în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii Europene. Această primă etapă culminează, în principiu, cu o decizie prin care Comisia înregistrează o ICE sau, dimpotrivă, respinge înregistrarea acesteia.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> Și anume, judecând după cifre: website-ul Comisiei Europene dedicat inițiativelor cetățenești europene indică faptul că, începând din anul 2012, când acest instrument a intrat în vigoare, 9 inițiative au ajuns în etapa în care Comisiei îi era posibil să ia poziție cu privire la rezultatul lor. A se vedea [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_ro](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_ro)

<sup>3</sup> Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppinck și alții/Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, denumită în continuare „Hotărârea Puppinck”, punctul 70).

3. Prezenta cauză privește această etapă specifică și constituie o continuare a unui litigiu anterior în fața instanțelor Uniunii cu privire la ICE intitulată „Politica de coeziune pentru egalitatea regiunilor și menținerea culturilor regionale”. Această ICE urmărea în esență elaborarea unor acte juridice care să ofere regiunilor, ale căror caracteristici etnice, culturale, religioase sau lingvistice diferă de cele ale regiunilor înconjurătoare, șanse egale de acces la fondurile Uniunii.
4. Prezentul litigiu a debutat cu respingerea de către Comisie a înregistrării acestei ICE, întrucât obiectul său se afla în mod vădit în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic. Acțiunea introdusă împotriva acestei decizii a fost respinsă de Tribunal. Cu toate acestea, în cadrul unui recurs introdus de organizatorii ICE respective, Curtea de Justiție a anulat atât hotărârea Tribunalului, cât și decizia Comisiei.
5. Ulterior, Comisia a adoptat o nouă decizie prin care a înregistrat ICE în discuție, deschizând astfel calea pentru colectarea declarațiilor de susținere de la cetățenii Uniunii. În acest scop, Comisia a limitat obiectul ICE respective numai la acele elemente inițiale ale acesteia care, în opinia Comisiei, nu erau vădit „inadmisibile”.
6. Cu toate acestea, la prima vedere, normele aplicabile în vigoare la momentul respectiv confereau Comisiei competența „alb sau negru” de a înregistra o ICE sau de a respinge înregistrarea acesteia. Problema care se ridică în speță este dacă această logică binară împiedica Comisia să înregistreze ICE în discuție într-un mod atât de „calificat”.

## II. Cadrul juridic

7. Potrivit articolului său 1, Regulamentul (UE) nr. 211/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind inițiativa cetățenească (denumit în continuare „Regulamentul din 2011 privind ICE”)<sup>4</sup> a stabilit procedurile și condițiile necesare pentru o inițiativă cetățenească, astfel cum se prevede la articolul 11 TUE și la articolul 24 TFUE<sup>5</sup>.
8. Articolul 2 punctul 1 din acest instrument definea o ICE ca fiind „o inițiativă prezentată Comisiei în conformitate cu [Regulamentul din 2011 privind ICE], prin care Comisia este invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, orice propunere corespunzătoare privind chestiuni pentru care cetățenii consideră că este necesar un act juridic al Uniunii în vederea punerii în aplicare a tratatelor, care a fost susținută de cel puțin un milion de semnatori eligibili provenind din cel puțin un sfert din toate statele membre”.
9. Articolul 4 din Regulamentul din 2011 privind ICE prevedea următoarele:

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

[...]

<sup>4</sup> JO 2011, L 65, p. 1. Acest regulament a fost înlocuit prin Regulamentul (UE) 2019/788 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind inițiativa cetățenească europeană (JO 2019, L 130, p. 55) (denumit în continuare „Regulamentul din 2019 privind ICE”), care, potrivit articolului său 28, se aplică în principiu de la 1 ianuarie 2020, în timp ce ICE în discuție în prezenta cauză a fost înregistrată la 30 aprilie 2019.

<sup>5</sup> Care introduc ICE ca atare și, respectiv, constituie temeiul juridic al Regulamentului din 2011 privind ICE.

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]”

10. Anexa II la Regulamentul din 2011 privind ICE se referea la „informațiile necesare pentru înregistrarea unei propuneri de inițiativă cetățenească” și prevedea că, „[p]entru a înregistra o propunere de inițiativă cetățenească în registrul online al Comisiei, trebuie furnizate următoarele informații:

1. Titlul inițiativei cetățenești propuse, în cel mult 100 de caractere.
2. Obiectul inițiativei, în cel mult 200 de caractere.
3. O descriere a obiectivelor propunerii de inițiativă cetățenească pe baza căreia Comisia este invitată să acționeze, în cel mult 500 de caractere.
4. Dispozițiile tratatelor considerate relevante de către organizatori pentru acțiunea propusă.

[...]”

Anexa respectivă prevedea de asemenea că „organizatorii pot furniza, într-o anexă, informații mai detaliate privind obiectul, obiectivele și contextul propunerii de inițiativă cetățenească. De asemenea, organizatorii pot pune la dispoziție un proiect de act juridic, dacă doresc”.

### **III. Istoricul cauzei, procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

11. La 18 iunie 2013, Comisiei i-a fost prezentată pentru înregistrare o ICE intitulată „Politica de coeziune pentru egalitatea regiunilor și menținerea culturilor regionale”.

12. Organizatorii acestei ICE au furnizat atât informațiile minime necesare, care figurează în anexa II la Regulamentul din 2011 privind ICE (denumite în continuare „informațiile necesare”), cât și informații mai detaliate în sensul acestei anexe (denumite în continuare „informații suplimentare”).

13. Din elementele furnizate ca informații *necesare* rezultă că, potrivit obiectului acestei inițiative, politica de coeziune a UE ar trebui să acorde o atenție specială regiunilor cu caracteristici naționale, etnice, culturale, religioase sau lingvistice care sunt diferite de cele ale regiunilor învecinate<sup>6</sup>.

14. Obiectivele acestei inițiative, descrise și în cadrul informațiilor *necesare*, au fost prezentate printre altele după cum urmează: „Pentru astfel de regiuni, care includ zonele geografice fără competențe administrative, prevenirea întârzierilor economice, susținerea dezvoltării și menținerea condițiilor pentru coeziunea economică, socială și teritorială ar trebui să se realizeze într-un mod care să asigure inalterabilitatea caracteristicilor acestora. În acest scop, aceste regiuni trebuie să aibă șanse egale pentru a accesa diferite fonduri ale UE, iar păstrarea caracteristicilor lor și dezvoltarea lor economică adecvată trebuie să fie garantate, astfel încât dezvoltarea UE să poată fi susținută, iar diversitatea sa culturală să fie menținută”<sup>7</sup>.

15. În plus, din informațiile *suplimentare* (astfel cum au fost rezumate ulterior de Tribunal) rezultă că, potrivit organizatorilor acestei ICE, „politica de coeziune reglementată la articolele 174 TFUE-178 TFUE trebuia, pentru a răspunde valorilor fundamentale definite la articolele 2 TUE și 3 TUE, să contribuie la menținerea caracteristicilor etnice, culturale, religioase sau lingvistice specifice ale regiunilor cu minoritate națională care erau amenințate de integrarea economică europeană și la corectarea handicapurilor și a discriminărilor care afectează dezvoltarea economică a acestor regiuni. În consecință, actul propus trebuia să acorde regiunilor cu minoritate națională o posibilitate de acces la fondurile, la resursele și la programele politicii de coeziune a Uniunii egală cu cea a regiunilor actualmente eligibile, astfel cum sunt enumerate în anexa I la [Regulamentul nr. 1059/2003]<sup>8</sup>. Aceste garanții puteau include, potrivit [organizatorilor], implementarea unor instituții regionale autonome, investite cu competențe suficiente pentru a ajuta regiunile cu minoritate națională să își mențină caracteristicile naționale, lingvistice și culturale, precum și identitatea”<sup>9</sup>.

16. Prin decizia sa din 25 iulie 2013, Comisia a refuzat cererea de înregistrare a ICE în discuție pentru motivul că aceasta se afla vădit în afara sferei sale de competență care să îi permită prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii Europene în scopul punerii în aplicare a tratatelor [în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE]<sup>10</sup>.

17. Acțiunea prin care organizatorii acestei ICE, susținuți de Ungaria, au solicitat anularea acestei decizii a fost respinsă de Tribunal<sup>11</sup>. Cu toate acestea, această hotărâre a fost anulată de Curtea de Justiție, care a pronunțat de asemenea o hotărâre definitivă în cauză și a anulat decizia Comisiei

<sup>6</sup> A se vedea considerentul (1) al Deciziei (UE) 2019/721 a Comisiei din 30 aprilie 2019 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Politica de coeziune pentru egalitatea regiunilor și menținerea culturilor regionale” (JO 2019, L 122, p. 55) (denumită în continuare „decizia în litigiu”). A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 martie 2019, Izsák și Dabis/Comisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177, denumită în continuare „hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 9).

<sup>7</sup> Considerentul (2) al deciziei în litigiu. A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 mai 2016, Izsák și Dabis/Comisia (T-529/13, EU:T:2016:282, denumită în continuare „hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia”, punctul 3).

<sup>8</sup> Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale statistice (NUTS) (JO 2003, L 154, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 101). Astfel cum rezultă din articolul 1 din regulamentul menționat, acesta are ca obiectiv instituirea unui nomenclator statistic comun al unităților teritoriale, denumit „NUTS”, pentru a permite colectarea, întocmirea și difuzarea statisticilor regionale armonizate în Uniune.

<sup>9</sup> Hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctele 11 și 56. A se vedea, pentru o descriere mai detaliată a acestor informații suplimentare, hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctele 3 și 5-8. Întregul conținut al informațiilor *necesare*, precum și informații *suplimentare* pot fi consultate la adresa [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_ro](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_ro)

<sup>10</sup> Decizia C(2013) 4975 final. Motivele de respingere a înregistrării sunt prezentate la punctul 12 din hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia. A se vedea de asemenea hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 9.

<sup>11</sup> Hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, menționată la nota de subsol 7 de mai sus.

din 25 iulie 2013<sup>12</sup>. Se pare că, printre altele, Curtea de Justiție a considerat ca fiind prea restrictivă interpretarea pe care Comisia a dat-o dispozițiilor tratatului referitoare la politica de coeziune a Uniunii Europene, care era analizată ca posibil temei juridic pentru actele juridice pe care Comisia a fost invitată să le elaboreze<sup>13</sup>.

18. La 30 aprilie 2019, Comisia a adoptat decizia în litigiu prin care ICE în discuție a fost înregistrată<sup>14</sup>.

19. Cu toate acestea, deși acestei înregistrări i s-a dat curs prin articolul 1 alineatul (1) din decizia în litigiu, articolul 1 alineatul (2) din aceasta prevedea că „[p]ot fi colectate declarații de susținere pentru această propunere de inițiativă cetățenească, *pornind de la constatarea* faptului că aceasta vizează prezentarea de către Comisie a unor propuneri de acte juridice care stabilesc sarcinile, obiectivele prioritare și organizarea fondurilor structurale și cu condiția ca acțiunile care urmează să fie finanțate să conducă la consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale a Uniunii”<sup>15</sup>.

20. Prin cererea introductivă depusă la 8 iulie 2019, România a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, invocând două motive. În primul rând, aceasta a invocat o încălcare a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE, întrucât, în opinia sa, ICE în discuție se afla în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic în sensul dispoziției sus-menționate. În al doilea rând, România a invocat încălcarea obligației de motivare.

21. La 10 noiembrie 2021, Tribunalul a respins această acțiune (denumită în continuare „hotărârea atacată”)<sup>16</sup>.

#### IV. Procedura în fața Curții de Justiție și concluziile părților

22. La 27 ianuarie 2022, România a formulat recurs împotriva acestei hotărâri, solicitând anularea sa și cerând Curții de Justiție fie să soluționeze ea însăși litigiul, fie să trimită cauza spre rejudecare la Tribunal. România solicită de asemenea obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

23. România invocă un motiv unic de recurs întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE coroborat cu articolul 5 alineatul (2) TUE (care consacră principiul atribuirii competențelor)<sup>17</sup>. Acest motiv este împărțit în continuare în două aspecte.

<sup>12</sup> Hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, menționată la nota de subsol 6 de mai sus.

<sup>13</sup> Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 64 din hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, decizia inițială de „respingere” preciza că lista handicapurilor care pot afecta diferite regiuni și care, pe scurt, pot face obiectul politicii de coeziune a Uniunii, prevăzută la articolul 174 al treilea paragraf TFUE, este *exhaustivă* (și, prin urmare, nu include, potrivit înțelegerii noastre, caracteristicile specifice ale „regiunilor cu minoritate” identificate de organizatorii ICE în discuție ca fiind sursa preocupărilor care trebuie abordate). În schimb, Curtea de Justiție a precizat că această listă nu are un caracter exhaustiv, ci un caracter *indicativ*. A se vedea hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 69.

<sup>14</sup> Decizia în litigiu menționată mai sus la nota de subsol 6.

<sup>15</sup> Sublinierea noastră.

<sup>16</sup> Hotărârea din 10 noiembrie 2021, România/Comisia (T-495/19, EU:T:2021:781).

<sup>17</sup> Amintim că articolul 5 alineatul (2) TUE prevede că, „[î]n temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”.

24. *Primul aspect* vizează punctele 105 și 106 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a arătat că Comisia „nu poate refuza înregistrarea unei propuneri de ICE decât dacă [...] ajunge la concluzia că poate fi total exclusă posibilitatea de a prezenta o propunere de act juridic al Uniunii în scopul punerii în aplicare a tratatelor” și că, prin urmare, Comisia trebuie să înregistreze o ICE „chiar [dacă are] puternice îndoieli” cu privire la aspectul dacă propunerea de ICE intră în sfera competențelor sale relevante.

25. *Al doilea aspect* invocat de România privește aprecierile Tribunalului expuse la punctul 116 din hotărârea atacată, potrivit cărora, în esență, demersul Comisiei, care consta în înregistrarea propunerii de ICE în litigiu pornind de la o anumită constatare a ceea ce ar putea fi posibilul său obiect, era conform cu Regulamentul din 2011 privind ICE și cu interpretarea dată acestuia în hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia.

26. Comisia a depus un memoriu în răspuns prin care solicită Curții să respingă recursul și să oblige România la plata cheltuielilor de judecată.

27. Cele două părți au depus de asemenea un memoriu în replică și un memoriu în duplică. Guvernul maghiar a intervenit în susținerea Comisiei și a depus un memoriu în răspuns la recurs, precum și un memoriu în duplică.

## V. Aprecieri

28. În conformitate cu solicitarea Curții, prezentele concluzii se vor axa pe argumentele invocate de România în cadrul celui de al doilea aspect, care privește competența Comisiei de a „califica” (și de a restrânge) obiectul ICE în discuție, procedând în același timp la înregistrarea acesteia.

29. Pentru a analiza această chestiune, vom prezenta observații cu privire la elementele relevante ale mecanismului ICE (1) și vom descrie practica Comisiei (din care face parte ICE în discuție) care constă în înregistrarea anumitor inițiative cetățenești europene pe baza unei anumite constatări a ceea ce ar putea fi posibilul obiect al acestora (2). Odată explicate aceste elemente ale contextului mai general, vom aborda argumentele României prezentate în cadrul celui de al doilea aspect invocat în susținerea recursului și vom expune motivele care ne vor conduce la concluzia că Comisia avea dreptul să înregistreze o ICE, limitând în același timp obiectul său numai la unele dintre aspectele sale (3).

### 1. Caracteristicile relevante ale mecanismului ICE

30. Mecanismul ICE, introdus prin articolul 11 alineatul (4) TUE, a fost pus în aplicare prin Regulamentul din 2011 privind ICE, abrogat ulterior prin Regulamentul din 2019 privind ICE, care este în vigoare în prezent. Ambele stabilesc condițiile în care o inițiativă poate fi prezentată Comisiei, precum și procedura potrivit căreia Comisia trebuie să o trateze.

31. Trebuie remarcat faptul că, pentru ca o inițiativă să declanșeze o dezbatere politică în cadrul instituțiilor Uniunii, aceasta trebuie să treacă cu succes trei etape principale succesive.

32. În primul rând, aceasta trebuie să îndeplinească condițiile de înregistrare (denumite uneori „de admisibilitate”<sup>18</sup>), enumerate în mod specific. În al doilea rând, odată ce o ICE este înregistrată, organizatorii acestei ICE trebuie să obțină susținerea necesară (din partea a cel puțin un milion de semnatori provenind din cel puțin un sfert dintre statele membre)<sup>19</sup>. În al treilea rând, Comisia trebuie în esență să ajungă la concluzia că adoptarea unui act juridic cu privire la chestiunea identificată este într-adevăr necesară – și să înceapă pregătirea acestuia –, ceea ce ține totuși în totalitate de puterea sa de apreciere<sup>20</sup>.

33. În ceea ce privește etapa înregistrării, care face obiectul prezentei cauze, Regulamentul din 2019 privind ICE, în vigoare în prezent, supune înregistrarea, printre altele, condiției (negative) ca *niciuna dintre părțile* inițiativei prezentate să nu depășească în mod vădit competența Comisiei de a prezenta o propunere de act juridic al Uniunii Europene în vederea punerii în aplicare a tratatelor<sup>21</sup>.

34. În cazul în care această condiție nu este îndeplinită, Comisia trebuie să îi informeze despre acest lucru pe organizatori și să le ofere posibilitatea de a modifica inițiativa. Atunci când aceștia mențin versiunea inițială și atunci când, în același timp, o parte a inițiativei respective nu depășește în mod vădit competențele relevante ale Comisiei, Regulamentul din 2019 privind ICE prevede înregistrarea parțială de către Comisie a unei astfel de inițiative<sup>22</sup>.

35. Cu toate acestea, condițiile de înregistrare prevăzute de Regulamentul din 2019 privind ICE nu se aplică *ratione temporis* în prezenta cauză, care intră, din această perspectivă, sub incidența Regulamentului din 2011 privind ICE<sup>23</sup>. Deși acest din urmă instrument conținea o condiție de înregistrare negativă similară, această condiție era exprimată în mod diferit în măsura în care nu se preciza că *niciuna dintre părțile* propunerii de inițiativă nu putea să se afle în afara sferei de competență relevante a Comisiei. Articolul 4 alineatul (2) litera (b) din acesta impunea doar ca propunerea de inițiativă (ca atare) să nu se situeze în mod vădit în afara acelei sfere de competență<sup>24</sup>. Este important de remarcat faptul că Regulamentul din 2011 privind ICE nu aborda situația în care propunerea de ICE îndeplinea doar parțial această condiție negativă. Cu alte cuvinte, acesta nu prevedea nicio consecință specifică care să rezulte dintr-o propunere care conținea un ansamblu de elemente, dintre care unele se aflau în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei, în timp ce altele nu se aflau în afara sferei sale de competență.

36. Prezenta cauză ridică întrebarea dacă această tăcere a regulamentului în această privință a împiedicat Comisia să adopte decizia în litigiu prin care ICE în discuție a fost înregistrată pe baza unei anumite constatări a ceea ce ar putea fi obiectul acelei ICE. Înainte de a aborda mai în detaliu această întrebare, vom analiza practica dezvoltată de Comisie în acest sens (și care, de fapt, pare să fi inspirat ulterior sistemul înregistrării parțiale, astfel cum este în vigoare în prezent).

<sup>18</sup> A se vedea de exemplu Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, vol. 48, numărul 6, 2011, p. 1839.

<sup>19</sup> Articolul 2 alineatul (1) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul din 2011 privind ICE și articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul din 2019 privind ICE.

<sup>20</sup> A se vedea, în acest sens, articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul din 2011 privind ICE și articolul 15 alineatul (2) din Regulamentul din 2019 privind ICE. A se vedea de asemenea Hotărârea Puppinck, punctul 70. Pentru un exemplu de comunicare a concluziilor politice și juridice ale Comisiei, a se vedea Comunicarea Comisiei privind inițiativa cetățenească europeană intitulată „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”, COM(2021) 171 final, punctul 3, p. 18-21.

<sup>21</sup> Articolul 6 alineatul (3) litera (c) din Regulamentul din 2019 privind ICE. Sublinierea noastră.

<sup>22</sup> Articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul din 2019 privind ICE.

<sup>23</sup> Amintim că ICE în discuție a fost înregistrată la 30 aprilie 2019, în timp ce Regulamentul din 2019 privind ICE se aplică, potrivit articolului său 28 și în măsura în care este relevant, de la 1 ianuarie 2020.

<sup>24</sup> Articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE.

## **2. Practica înregistrării care limitează obiectul propunerilor de inițiativă în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE**

37. ICE în discuție nu este prima care a fost înregistrată, în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE, într-un mod „calificat” – cu alte cuvinte în privința căreia Comisia a precizat, în decizia sa de înregistrare, care ar putea fi posibilul obiect al acesteia în scopul etapelor ulterioare ale procesului.

38. Potrivit cunoștințelor noastre, Comisia a procedat astfel, în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE, în alte 9 cazuri<sup>25</sup>, care reprezintă aproximativ 14 % dintre înregistrările efectuate în temeiul acestui instrument<sup>26</sup>.

39. Cu o singură excepție, decizia de înregistrare adoptată în fiecare dintre aceste cazuri conține o dispoziție echivalentă cu articolul 1 alineatul (2) din decizia în litigiu, în care Comisia arată că declarațiile de susținere pot fi colectate „pornind de la constatarea” faptului că inițiativa în discuție vizează o propunere de act juridic al Uniunii Europene care ar avea un scop specific, astfel cum este descris pe scurt în acea dispoziție<sup>27</sup>. Aceasta se deosebește de deciziile de înregistrare „integrală”, în cazul cărora articolul 1 al fiecăreia dintre ele prevede pur și simplu că ICE este înregistrată<sup>28</sup>.

40. Din informațiile pe care le deținem, aspectul dacă Comisia ar putea, în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE, să înregistreze parțial o ICE „cu obiect prea larg” (în loc să o respingă în totalitate) a fost abordat de instanțele Uniunii în privința unei singure ICE și doar într-un mod mai degrabă limitat.

41. Mai precis, ICE intitulată „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” a invitat la adoptarea a 11 acte în scopul, pe scurt, de a consolida protecția minorităților naționale și lingvistice<sup>29</sup>.

42. Comisia a considerat mai întâi că această inițiativă se afla în mod vădit în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii Europene și a respins înregistrarea acesteia<sup>30</sup>. În cadrul litigiului ulterior, Tribunalul a anulat această decizie de

<sup>25</sup> Decizia (UE) 2017/599 a Comisiei din 22 martie 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Cetățenia UE pentru europeni: Uniți în diversitate în pofida *ius soli* și *ius sanguinis*” (JO 2017, L 81, p. 18), Decizia (UE) 2017/652 a Comisiei din 29 martie 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (JO 2017, L 92, p. 100), Decizia (EU) 2017/877 a Comisiei din 16 mai 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!” (JO 2017, L 134, p. 38), Decizia (UE) 2017/1002 a Comisiei din 7 iunie 2017 referitoare la propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Stop Extremism” (JO 2017, L 152, p. 1), Decizia (UE) 2017/1254 a Comisiei din 4 iulie 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Stop TTIP” (JO 2017, L 179, p. 16), Decizia (UE) 2018/1222 a Comisiei din 5 septembrie 2018 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „End the Cage Age” (JO 2018, L 227, p. 7), Decizia (UE) 2018/1471 a Comisiei din 19 septembrie 2018 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „STOP FRAUDEI cu FONDURI UE și utilizării abuzive a acestor fonduri – printr-un control mai bun al deciziilor, al punerii în aplicare și al sancțiunilor” (JO 2018, L 246, p. 46), Decizia (UE) 2019/435 a Comisiei din 12 martie 2019 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Housing for All” (JO 2019, L 75, p. 105) și Decizia (UE) 2019/569 a Comisiei din 3 aprilie 2019 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Respectarea statului de drept în cadrul Uniunii Europene” (JO 2019, L 99, p. 39).

<sup>26</sup> Regulamentul din 2011 privind ICE a rămas în vigoare între 1 aprilie 2012 și 31 decembrie 2019. Website-ul Comisiei dedicat inițiativelor cetățenești europene enumeră 70 de înregistrări efectuate în perioada respectivă.

<sup>27</sup> Excepția privește Decizia (EU) 2017/877 a Comisiei din 16 mai 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!” (JO 2017, L 134, p. 38), care utilizează o formulare ușor diferită.

<sup>28</sup> În primii câțiva ani de funcționare a ICE, conținutul deciziilor de înregistrare nu a fost organizat în dispoziții. În schimb, acele decizii au luat forma unei scrisori adresate organizatorilor respectivi.

<sup>29</sup> A se vedea [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_ro](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_ro). Această inițiativă este una dintre cele 9 inițiative cetățenești europene cu privire la al căror rezultat Comisia a adoptat o poziție. A se vedea notele de subsol 2 și 20 de mai sus.

<sup>30</sup> Decizia C(2013) 5969 final din 13 septembrie 2013.



respingere pentru motivul, printre altele, că Comisia nu a motivat care dintre actele sugerate nu se aflau în mod vădit în sfera sa de competență, arătând în același timp că unele dintre teme puteau intra efectiv în sfera sa de competență<sup>31</sup>.

43. Ulterior, Comisia a adoptat o nouă decizie prin care a înregistrat ICE în discuție în ceea ce privește 9 dintre cele 11 acte juridice pe care Comisia fusese invitată să le pregătească<sup>32</sup>.

44. România a contestat fără succes această nouă decizie de înregistrare, invocând, în primul rând, încălcarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE și, în al doilea rând, lipsa motivării.

45. În cadrul primului motiv, Tribunalul a respins printre altele argumentul României potrivit căruia înregistrarea parțială aducea atingere autonomiei organizatorilor ICE și altera în mod nejustificat obiectul declarat al acesteia. Acesta a subliniat că organizatorii înșiși și-au exprimat dorința ca Comisia să procedeze la o înregistrare parțială în cazul în care ajunge la concluzia că unele dintre măsurile propuse nu intră în mod vădit în sfera competențelor sale relevante<sup>33</sup>.

46. În cadrul celui de al doilea motiv, Tribunalul a respins pretinsa lipsă de motivare a deciziei de înregistrare parțială a ICE și a făcut trimitere printre altele la explicația Comisiei cu privire la o modificare a practicii sale (și la un revirement în raport cu poziția sa inițială potrivit căreia o înregistrare parțială nu este posibilă în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE).

47. În cadrul recursului pe care România l-a introdus, tot fără succes, aceste aspecte specifice nu au fost invocate<sup>34</sup>.

48. Arătăm că nici hotărârea Tribunalului, nici cea a Curții de Justiție nu a abordat în mod expres întrebarea subiacentă dacă Comisia avea competența, în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE, de a înregistra doar parțial o ICE<sup>35</sup>. Cu toate acestea, considerăm că există într-adevăr motive întemeiate în favoarea abordării Comisiei. Aceasta este problematica pe care o vom analiza în continuare, în cadrul examinării argumentelor invocate de România în susținerea celui de al doilea aspect din cadrul unicului motiv al prezentului recurs.

### 3. Prezentă cauză

49. În prezenta secțiune, vom începe prin a examina mai în detaliu argumentele prezentate de România (a) și vom clarifica terminologia utilizată de Tribunal pentru a încerca să descrie practica Comisiei în cauză (b). Vom analiza în continuare ceea ce constituie, în opinia noastră, sensul celui de al doilea aspect invocat de România, și anume pretinsa imposibilitate a Comisiei de a înregistra o ICE în mod „calificat” în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE (c).

<sup>31</sup> Hotărârea din 3 februarie 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisia* (T-646/13, EU:T:2017:59, punctele 27, 28 și 34).

<sup>32</sup> Decizia (UE) 2017/652 a Comisiei din 29 martie 2017 privind propunerea de inițiativă cetățenească intitulată „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (JO 2017, L 92, p. 100).

<sup>33</sup> Hotărârea din 24 septembrie 2019, *România/Comisia* (T-391/17, EU:T:2019:672, punctul 58).

<sup>34</sup> Hotărârea din 20 ianuarie 2022, *România/Comisia* (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

<sup>35</sup> Arătăm că, în Hotărârea din 3 februarie 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisia* (T-646/13, EU:T:2017:59), Tribunalul a arătat în esență, la punctul 29, că deficiențele în ceea ce privește obligația de motivare a Comisiei trebuiau reținute „presupunând chiar că teza susținută pe fond de Comisie, potrivit căreia o propunere de ICE nu poate fi înregistrată indiferent de conținutul său dacă este considerată parțial inadmisibilă [...] ar fi fondată”.

*a) Precizări cu privire la al doilea aspect al motivului unic de recurs*

50. Amintim că, prin intermediul celui de al doilea aspect invocat în cadrul recursului (care este singurul aspect examinat în prezentele concluzii, astfel cum s-a explicat mai sus), România contestă afirmațiile Tribunalului de la punctul 116 din hotărârea atacată, prin care acesta a respins argumentul României potrivit căruia existența anumitor „rezerve” în decizia în litigiu era în esență contrară Regulamentului din 2011 privind ICE<sup>36</sup>.

51. Mai precis, în cuprinsul aceluși punct, Tribunalul a confirmat decizia Comisiei de a înregistra ICE în discuție, pornind de la o anumită constatare cu privire la ceea ce ar putea fi posibilul obiect al acesteia, considerând-o conformă atât cu Regulamentul din 2011 privind ICE, cât și cu jurisprudența Curții de Justiție<sup>37</sup>, pentru motivul că Comisia trebuie să interpreteze și să aplice condiția de înregistrare în cauză astfel încât să asigure un acces ușor la ICE.

52. Tribunalul a dedus, la punctul 116 din hotărârea atacată cu recurs, că „Comisia poate, dacă este cazul, să procedeze la o «încadrare», la o «calificare» sau chiar la o înregistrare parțială a propunerii de ICE în cauză pentru a asigura accesul ușor la aceasta, cu condiția să respecte obligația de motivare care îi revine, iar conținutul acestei propuneri să nu fie denaturat”.

53. Tribunalul a reținut, tot în cadrul aceluiași punct, că aceasta „permite Comisiei ca, în loc să refuze înregistrarea unei propuneri de ICE, să o înregistreze în mod calificat, pentru a menține efectul util al obiectivului urmărit de [Regulamentul din 2011 privind ICE]”. El a adăugat că „[a]ceastă concluzie se impune cu atât mai mult cu cât organizatorii unei astfel de propuneri nu sunt în mod obligatoriu juriști care au sensul preciziei în exprimarea scrisă și cunoștințe privind competențele Uniunii și atribuțiile Comisiei”<sup>38</sup>.

54. Prin intermediul celui de al doilea aspect invocat în susținerea recursului formulat, România susține în esență că, prin confirmarea deciziei Comisiei de a înregistra ICE în mod „calificat”, Tribunalul a încălcat articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE [coroborat cu articolul 5 alineatul (2) TUE], întrucât nu a luat în considerare, asemenea Comisiei în decizia în litigiu, toate informațiile prezentate Comisiei de organizatorii ICE în discuție.

55. În acest sens, România face referire la anumite elemente ale informațiilor „suplimentare” (în sensul anexei II la Regulamentul din 2011 privind ICE) prezentate de organizatorii ICE în discuție. Aceasta se referă, mai precis, la invitația: în primul rând, de a defini, într-un act juridic, „regiunile minoritare/etnice”, în al doilea rând, de a stabili aplicabilitatea acestei definiții și în cazul regiunilor care nu dispun de competențe administrative, dar care și-au exprimat dorința de autonomie și, în al treilea rând, de a prevedea, într-o anexă la actul juridic care urmează să fie adoptat, o listă a acestor regiuni. În plus, România susține că referirea la Regulamentul nr. 1059/2003 a fost de asemenea ignorată<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Punctul 115 din hotărârea atacată.

<sup>37</sup> Referindu-se mai exact la hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsak și Dabis/Comisia, citată la nota de subsol 6 și la punctul 17 de mai sus.

<sup>38</sup> În încheiere, la acest punct, Tribunalul a concluzionat că „susținerea României potrivit căreia existența unei «rezerve» în aprecierea Comisiei indică existența unor dubii și întrebări din partea sa [...] nu numai că nu este demonstrată, dar este și inoperantă întrucât, astfel cum s-a arătat deja, existența unor astfel de dubii și întrebări nu ar trebui să împiedice Comisia să înregistreze propunerea de ICE în litigiu”. Observăm că această afirmație se referă la argumentele invocate de România în cadrul primului aspect al unicului motiv de recurs și, ca atare, nu este abordată de România în contextul celui de al doilea aspect.

<sup>39</sup> Deși România nu dezvoltă acest argument, îl înțelegem ca referindu-se la ceea ce a subliniat în cadrul procedurii care a condus la hotărârea atacată, și anume că ICE în discuție sugerase o reconfigurare a sistemului statistic prevăzut de Regulamentul nr. 1059/2003 (menționat mai sus în nota de subsol 8), care ar ține seama de criteriul etnic, religios, lingvistic și cultural. Punctul 97 din hotărârea atacată.

56. Potrivit României, dacă toate aceste informații ar fi fost luate în considerare, ICE în discuție nu ar fi fost adoptată, întrucât s-ar fi ajuns la concluzia că o acțiune întemeiată pe articolele 174-178 TFUE (referitoare la politica de coeziune a Uniunii Europene) nu ar permite urmărirea obiectivelor vizate de această ICE.

57. În sfârșit, România consideră că concluzia Tribunalului s-a bazat pe un argument general cu privire la necesitatea de a asigura un acces ușor la ICE. Cu toate acestea, în opinia României, un astfel de argument general nu poate conduce, în sine, la înregistrarea unei ICE în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile de înregistrare.

58. În replică, Comisia arată în esență că tocmai pentru că a luat în considerare toate informațiile prezentate de organizatori a ajuns la decizia de înregistrare a ICE în discuție într-un mod „calificat”.

59. Arătăm că Curtea a precizat în mod clar, astfel cum amintește în mod întemeiat România, că, în cazul în care organizatorii au furnizat Comisiei nu numai informațiile necesare cu privire la obiectul și la obiectivul inițiativei respective, ci și informații suplimentare, în sensul anexei II la Regulamentul din 2011 privind ICE, cu privire la obiectul, obiectivele și contextul propunerii, Comisia trebuie să le examineze<sup>40</sup>.

60. În opinia noastră, atunci când a examinat informațiile pe care Comisia le luase în considerare înainte de adoptarea deciziei în litigiu, Tribunalul a făcut acest lucru luând totodată în considerare elementele descrise de România. Astfel cum recunoaște însuși acest stat membru, Tribunalul s-a referit în esență la aceste elemente la punctul 113 din hotărârea atacată pentru a considera că ele constituie mijloace identificate de organizatori pentru a atinge obiectivele declarate ale ICE în discuție. Având în vedere acest lucru, nu identificăm, în conformitate cu poziția exprimată de Ungaria (în calitate de intervenientă) în memoriul său în răspuns, nicio omisiune din partea Tribunalului în luarea în considerare a acestor elemente.

61. În aceste condiții, se pare că, prin intermediul celui de al doilea aspect invocat în susținerea recursului formulat, România contestă, mai exact, admiterea de către Tribunal a alegerii subiacente a Comisiei de a înregistra ICE în discuție într-un mod „calificat”. Astfel, întrucât, potrivit acestui stat membru, prezența elementelor sus-menționate făcea imposibilă înregistrarea acestei ICE fără încălcarea principiului atribuirii competențelor, argumentul său echivalează, în opinia noastră, cu a spune că înregistrarea „calificată” efectuată de Comisie și pe care Tribunalul a aprobat-o la punctul 116 din hotărârea atacată pur și simplu nu era o opțiune permisă de articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE.

62. Înainte de a expune motivele care ne vor determina să considerăm că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare în această privință, vom prezenta câteva observații scurte cu privire la formularea utilizată de Tribunal pentru a încerca să descrie situația în discuție.

<sup>40</sup> Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 35), și, în acest sens, hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 54. A se vedea de asemenea considerentul (10) al Regulamentului din 2011 privind ICE, a cărui ultimă teză prevede că „Comisia ar trebui să efectueze înregistrarea în conformitate cu principiile generale ale buneii administrări”. În această privință, a se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Izsák și Dabis/Comisia (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punctul 18 și jurisprudența citată).

b) *Înregistrare calificată, încadrată sau parțială?*

63. Astfel cum s-a arătat deja, luând în considerare în special necesitatea de a asigura un acces ușor la ICE, Tribunalul a arătat, la punctul 116 din hotărârea atacată, că Comisia poate să procedeze la o *încadrare*, la o *calificare* sau chiar la o *înregistrare parțială* a propunerii de ICE<sup>41</sup>. Această formulare și acești termeni par să se refere la scenarii diferite.

64. La prima vedere, poate exista într-adevăr o anumită diferență, în special între înregistrarea parțială și cea calificată. Prima corespunde perfect, în opinia noastră, scenariului care a fost în discuție în Hotărârea România/Comisia – Minority SafePack. Acea hotărâre privea, astfel cum s-a explicat deja, o ICE înregistrată în cele din urmă pentru 9 dintre cele 11 acte juridice propuse inițial. Aceste acte au fost prezentate într-o listă din care Comisia le-a selectat pe cele care nu se aflau în mod vădit în afara sferei sale de competență.

65. În schimb, ICE în discuție urmărește, în mod mai general și în esență, o acțiune prin care să se asigure că regiunile, denumite „regiuni minoritare/etnice”, au acces egal la fondurile Uniunii Europene. În informațiile suplimentare se solicită, în diferite secțiuni ale textului prezentat, un nou cadru de reglementare privind anumite aspecte specifice legate de astfel de regiuni, fără a fi furnizată o listă comparabilă de acte pe care Comisia să fie invitată să le elaboreze. Această ICE pare oarecum să invite la un anumit mod de acțiune pentru a asigura promovarea și conservarea „minorităților naționale/regiunilor etnice”, sens în care se referă la anumite măsuri care sunt descrise în termeni generali. Într-o astfel de situație, selecția rezultată a elementelor care, în opinia Comisiei, ar putea intra în sfera sa de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic poate părea mai puțin simplă, cel puțin din punct de vedere formal, decât cea efectuată în privința ICE „Minority SafePack”<sup>42</sup>.

66. Cu toate acestea, la o analiză mai atentă, considerăm că, *in fine*, nu există multe diferențe între aceste două scenarii. Modul în care Comisia a limitat obiectul celor două inițiative cetățenești europene menționate mai sus pare să reflecte, în fiecare dintre aceste cazuri, modul în care aceste inițiative au fost redactate în mod specific. În rest, cele două decizii de înregistrare împărtășesc caracteristica de bază că, în ambele cazuri, Comisia a redus obiectul în raport cu ceea ce a fost inițial propus de către organizatori.

67. Pentru acest motiv și cel puțin în contextul prezentei cauze, nu considerăm că se impune diferențierea între situațiile în care Comisia procedeză la o „încadrare”, la o „calificare” sau „chiar la o înregistrare parțială” a unei inițiative.

68. În opinia noastră, acești termeni diferiți sunt utilizați în mod interschimbabil pentru a descrie aceeași situație subiacentă în care Comisia decide să limiteze obiectul unei anumite inițiative atunci când procedeză la înregistrarea acesteia, deoarece consideră că unele dintre elementele sale nu se află în mod vădit în sfera sa de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic. În scopul simplificării și pentru a descrie situația ca atare, considerăm, așadar, că trebuie să se utilizeze doar unul dintre acești termeni. În acest sens, termenul de „înregistrare parțială” pare a fi candidatul firesc, având în vedere că tocmai acest termen figurează în Regulamentul din 2019 privind ICE, prin care legiuitorul Uniunii pare să fi codificat practica dezvoltată de Comisie (astfel cum vom explica mai detaliat în continuare).

<sup>41</sup> Sublinierea noastră.

<sup>42</sup> A se compara de asemenea descrierea acestor elemente suplimentare din hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 11, cu cea din hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctele 5-8.

69. Aceste observații fiind făcute, vom aborda în continuare aspectul dacă practica respectivă era efectiv admisibilă înainte de această modificare legislativă.

*c) Decizii de înregistrare care limitează obiectul propunerilor de inițiativă în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE*

70. Astfel cum am arătat deja, contrar cadrului de reglementare aplicabil în prezent, nicio dispoziție din Regulamentul din 2011 privind ICE nu prevedea ca înregistrarea să se facă pe baza unei anumite constatări cu privire la obiectul unei ICE. Astfel, articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul din 2011 privind ICE prevedea pur și simplu că Comisia „refuză înregistrarea” în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile de înregistrare respective. Din această perspectivă, se poate susține astfel că această bază de reglementare obliga Comisia să aleagă numai una dintre cele două opțiuni: să înregistreze o anumită ICE în cauză sau să refuze înregistrarea acesteia, fără posibilitatea unei „a treia căi”.

71. În primul rând, deși jurisprudența discutată mai sus cu privire la ICE „Minority Safe-Package” nu a abordat în mod expres competența Comisiei de a înregistra parțial o ICE, astfel cum am arătat deja<sup>43</sup>, se poate argumenta că un răspuns afirmativ era implicit. Într-adevăr, în cazul în care o astfel de competență a Comisiei ar fi exclusă, s-ar putea susține că nu prea are sens să se reproșeze Comisiei că nu a explicat, în decizia sa inițială de respingere, *care* dintre cele (11) acte propuse nu se afla în mod vădit în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic al Uniunii Europene. Acestea fiind spuse, este adevărat că o motivare adecvată servește drept bază pentru un control jurisdicțional ulterior și de asemenea permite organizatorilor să elaboreze o nouă propunere pe deplin „admisibilă”<sup>44</sup>.

72. Independent de acest aspect, considerăm că, din analiza modului de redactare a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul privind ICE, a „contextului intern” al acestuia (compus din alte dispoziții ale acestui regulament) și în special a obiectivelor specifice urmărite de acest regulament rezultă că înregistrarea parțială este conformă cu regulamentul respectiv<sup>45</sup>.

73. În primul rând, deși *modul de redactare* a articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE nu conține nicio mențiune cu privire la posibilitatea înregistrării parțiale ca atare, considerăm că utilizarea termenilor „în mod vădit” (pentru a descrie lipsa competențelor relevante ale Comisiei, care conduce la o decizie de respingere) indică faptul că criteriul care trebuie aplicat trebuie să fie „restrâns în mod corespunzător”<sup>46</sup>.

74. În acest context, s-a arătat că utilizarea acestei locuțiuni adverbiale înseamnă că Comisia poate înregistra o ICE care este posibil să nu intre în sfera sa de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic, în situația în care o astfel de concluzie nu este „vădită”<sup>47</sup>. Suntem de acord că aceasta pare să fie consecința logică a utilizării acestei formulări.

<sup>43</sup> A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

<sup>44</sup> Hotărârea din 3 februarie 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisia* (T-646/13, EU:T:2017:59, punctul 29).

<sup>45</sup> Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, „în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție”. Pentru un exemplu recent, a se vedea Hotărârea din 13 iulie 2023, *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, punctul 22 și jurisprudența citată).

<sup>46</sup> Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?”, *Common Market Law Review*, vol. 48, nr. 6, 2011, p. 1840. A se vedea de asemenea în acest sens Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza *Izsák și Dabis/Comisia* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punctul 36).

<sup>47</sup> Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza *Izsák și Dabis/Comisia* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punctele 38 și 57).

Din această perspectivă, ar părea totuși oarecum incoerent să se susțină că înregistrarea trebuie respinsă atunci când numai o parte a propunerii de inițiativă nu se află în mod vădit în sfera de competență a Comisiei, în timp ce în alte privințe (eventual în majoritatea acestora), aceasta ar putea intra în sfera de competență a acesteia.

75. În *al doilea rând*, interpretarea articolului 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE în sensul că permite o înregistrare parțială este susținută de luarea în considerare a *contextului* (intern) relevant și, mai precis, a marjelor de apreciere de care dispune Comisia la începutul și, respectiv, la finalul întregii proceduri.

76. În acest sens, din dispozițiile Regulamentului din 2011 privind ICE referitoare la etapa *finală*, în care Comisia se pronunță cu privire la „temeinicia” unei anumite ICE, reiese că marja de apreciere a Comisiei este, în această etapă, foarte largă. Mai precis, articolul 10 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul din 2011 privind ICE prevedea că Comisia își prezintă într-o comunicare „concluziile juridice și politice privind inițiativa cetățenească, acțiunile pe care intenționează să le întreprindă, dacă este cazul, și motivele acțiunilor sau ale refuzului de a acționa”<sup>48</sup>. Rezultă, astfel cum a confirmat Curtea, că faptul că o ICE s-a soldat cu succes în ceea ce privește înregistrarea sa și colectarea declarațiilor de susținere necesare nu garantează încă o acțiune ulterioară din partea Comisiei, întrucât introducerea mecanismului ICE prin Tratatul de la Lisabona nu a afectat cvasimonopolul Comisiei asupra inițiativei legislative<sup>49</sup>.

77. Această marjă largă de apreciere diferă în mod fundamental de cea de care dispune Comisia în etapa de înregistrare și care este îngustă, astfel cum a amintit Curtea, ceea ce înseamnă că Comisia trebuie să înregistreze fiecare propunere de ICE care îndeplinește condițiile de înregistrare prevăzute<sup>50</sup>.

78. Această marjă de apreciere îngustă a determinat Curtea să considere că condiția de înregistrare în discuție în prezenta cauză nu poate fi interpretată într-un mod care în esență îi împovărează în mod excesiv pe organizatori. Mai precis, Curtea de Justiție a respins abordarea adoptată de Tribunal în hotărârea atacată în cauza respectivă potrivit căreia această condiție de înregistrare este un element de fapt și de probă care trebuie prezentat de organizatori<sup>51</sup>. În schimb, Curtea de Justiție a statuat că verificarea condiției de înregistrare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE trebuie să se limiteze la „a examina [...] dacă, din punct de vedere obiectiv, asemenea măsuri avute în vedere *in abstracto* ar putea fi adoptate în temeiul tratatelor”<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> A se vedea de asemenea articolul 15 alineatul (2) din Regulamentul din 2019 privind ICE. A se vedea de asemenea punctele 101-105 din hotărârea atacată.

<sup>49</sup> Hotărârea Puppinc, punctul 70, citată la punctul 1 din prezentele concluzii, precum și punctele 57-65 și jurisprudența citată. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Puppinc și alții/Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:640, punctele 34-42).

<sup>50</sup> A se vedea formularea utilizată de Curte în Hotărârea din 20 ianuarie 2022, România/Comisia (C-899/19 P, EU:C:2022:41, punctul 71).

<sup>51</sup> A se vedea hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctele 57-60. Mai precis, Curtea nu a fost de acord cu constatările Tribunalului potrivit cărora organizatorii ICE în discuție nu au furnizat „dovada că punerea în aplicare a politicii de coeziune a Uniunii [...] amenința caracteristicile specifice ale regiunilor cu minoritate națională” și nu au demonstrat „că caracteristicile etnice, culturale, religioase sau lingvistice specifice ale regiunilor cu minoritate națională ar putea fi considerate un handicap demografic grav și permanent, în sensul articolului 174 al treilea paragraf TFUE”.

<sup>52</sup> A se vedea hotărârea Curții pronunțată în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 62.

79. Considerăm că marja îngustă de apreciere de care dispune Comisia în etapa înregistrării va împiedica de asemenea plasarea unui obstacol similar în calea organizatorilor inițiativelor cetățenești europene în contextul prezentei cauze. Acest lucru s-ar întâmpla dacă li s-ar cere să respecte strict delimitarea sferei de competență a Comisiei, astfel încât chiar și cea mai mică eroare cu privire la această sferă de competență ar conduce la descalificarea ICE ca atare.

80. Acest ultim punct are legătură, *în al treilea rând*, cu obiectivele urmărite de Regulamentul din 2011 privind ICE, care, în opinia noastră, sprijină cu fermitate interpretarea potrivit căreia articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE permite o înregistrare parțială.

81. Aceste obiective sunt exprimate în considerentele (1) și (2) ale regulamentului menționat și constau, „printre altele, în încurajarea participării cetățenilor și în sporirea accesibilității Uniunii Europene”<sup>53</sup>. Considerentul (2) prevede de asemenea, în mod specific, ca procedurile și condițiile aplicabile să fie „clare, simple, accesibile și *proporționale* cu natura [ICE]”<sup>54</sup>.

82. Astfel cum a statuat Curtea de Justiție și astfel cum a amintit în esență Tribunalul la punctul 116 din hotărârea atacată, aceste obiective trebuie în mod firesc să ghideze de asemenea condiția de înregistrare în cauză.

83. Din această perspectivă, arătăm, în primul rând, că mecanismul ICE a fost conceput ca un instrument de democrație participativă aflat la dispoziția cetățenilor Uniunii care doresc să promoveze adoptarea unui act cu privire la orice aspect care ține de competențele relevante ale Comisiei<sup>55</sup>.

84. În acest context, decizia de a permite accesul general la procesul de stabilire a agendei politice are drept corolar necesar, astfel cum a arătat în esență Tribunalul la punctul 116 din hotărârea atacată, faptul că textele propuse Comisiei în vederea înregistrării pot să nu fie în mod necesar redactate de persoane care cunosc îndeaproape aspectele complexe ale dreptului Uniunii, întinderea competențelor Uniunii Europene, în general, și limitele sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unui act juridic al Uniunii Europene, în special.

85. Având în vedere obiectivele descrise la punctul 81 de mai sus și însuși scopul mecanismului ICE de a conecta instituțiile Uniunii cu cetățenii acesteia, considerăm că aplicarea prea strictă a condiției de înregistrare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE ar priva mecanismul de eficacitatea sa, deoarece ar face ca multe inițiative cetățenești europene să eșueze din prima etapă a procedurii.

86. Cu alte cuvinte, a susține că Comisia putea înregistra, în temeiul Regulamentului din 2011 privind ICE, numai acele inițiative cetățenești europene al căror conținut se încadra, în integralitatea sa, în sfera de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic și că Comisia trebuia să respingă o ICE care conținea elemente care se aflau în afara sferei sale de competență ar conduce la un formalism excesiv și la rezultate disproporționate.

<sup>53</sup> Hotărârea Curții în cauza Izsák și Dabis/Comisia, punctul 53 și jurisprudența citată.

<sup>54</sup> Sublinierea noastră.

<sup>55</sup> A se vedea de asemenea Cartea verde privind o inițiativă cetățenească europeană, COM(2009) 622 final, p. 3.

87. De exemplu, aceasta ar însemna ca o ICE care cuprinde atât elemente admisibile, cât și elemente inadmisibile să fie în mod necesar respinsă, în timp ce, pentru părțile admisibile ale unei astfel de inițiative, s-ar obține un rezultat diferit dacă același obiect ar fi prezentat în mod formal, pur și simplu, sub forma a două inițiative distincte: una al cărei obiect ar fi „complet în afara” și una al cărei obiect ar fi „complet în cadrul”. În aceeași ordine de idei, prezența unui element minor inadmisibil într-o ICE, care ar fi admisibilă în rest, tot ar conduce la o respingere completă. Mai mult, un asemenea rezultat ar interveni chiar și în ipoteza în care „eroarea descalficantă” ar figura în informațiile suplimentare, care, potrivit anexei II la Regulamentul ICE, sunt totuși pur facultative.

88. Se pare că tocmai o rată ridicată a refuzurilor a fost cea care a inspirat practica înregistrării parțiale pe care Comisia a dezvoltat-o (și la care am făcut deja referire)<sup>56</sup>, îndepărtându-se de poziția sa inițială potrivit căreia o astfel de abordare este incompatibilă cu dispozițiile Regulamentului din 2011 privind ICE<sup>57</sup>. În acest context, Comisia pare să fi reacționat la dificultățile întâmpinate de organizatori în a propune inițiative cetățenești europene al căror obiect îndeplinește condiția specifică de înregistrare prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE.

89. Este evident, în opinia noastră, că înregistrarea parțială este astfel conformă cu obiectivele urmărite de mecanismul ICE, în sensul că promovează participarea democratică a cetățenilor, deoarece permite unui număr mai mare de inițiative să treacă în etapele ulterioare ale procedurii. Aceleași obiective par să fie cele care au determinat codificarea în actualul Regulament din 2019 privind ICE a practicii Comisiei de înregistrare parțială<sup>58</sup>.

90. În același timp, în vederea promovării obiectivului de a asigura un acces larg la inițiativele cetățenești europene, este posibil ca această abordare să fie singura modalitate de a rezolva problema elementelor inadmisibile (ale unei ECI care ar fi admisibilă în rest) în măsura în care ea previne așteptări nerealiste ale potențialilor susținători și asigură respectarea principiului atribuirii competențelor încă de la începutul procedurii.

91. Astfel, departe de a încălca principiul atribuirii competențelor, astfel cum pare să susțină România, această abordare urmată de Comisie este întru totul conformă cu acest principiu, tocmai întrucât conduce la înregistrarea unei ICE numai în măsura în care aceasta nu pare să se afle în mod vădit în afara sferei de competență a Comisiei în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic.

<sup>56</sup> A se vedea în acest sens Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, „Raport referitor la aplicarea Regulamentului (UE) nr. 211/2011 privind inițiativa cetățenească”, COM(2018) 157 final, p. 2. De asemenea, atunci când a discutat aspectele care necesită îmbunătățiri, Comisia a observat, în propunerea care a condus la adoptarea Regulamentului din 2019 privind ICE, că acesta „a pus în aplicare [...] o serie de măsuri fără caracter legislativ pentru a facilita utilizarea instrumentului [ICE] de către organizatori și cetățeni [...], inclusiv posibilitatea unei înregistrări parțiale a inițiativelor”. Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind inițiativa cetățenească europeană, COM(2017) 482 final, p. 3; a se vedea și p. 10.

<sup>57</sup> Hotărârea din 24 septembrie 2019, România/Comisia (T-391/17, EU:T:2019:672, punctul 90), interpretată în coroborare cu Hotărârea din 3 februarie 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Comisia (T-646/13, EU:T:2017:59, punctele 14, 21, 28 și 29).

<sup>58</sup> Considerentul (19) al Regulamentului din 2019 privind ICE precizează că „este oportun ca o inițiativă să fie înregistrată parțial în cazurile în care doar o parte sau unele părți ale inițiativei îndeplinesc cerințele pentru înregistrare [...]”, astfel încât „să se asigure înregistrarea cât mai multor inițiative”.



92. În acest sens, potențialii semnatari sunt informați cu privire la partea înregistrată a inițiativei și cu privire la faptul că se colectează declarații de susținere numai în legătură cu partea înregistrată<sup>59</sup>. Pe scurt, decizia de a înregistra parțial o inițiativă (cu obiect prea larg) pare a fi o modalitate eficientă prin care Comisia realizează obiectivul asigurării unui acces ușor la mecanismul ICE, asigurându-se, în același timp, că nu vor fi colectate declarații de susținere și că nu se vor purta discuții între cetățenii Uniunii referitoare la chestiuni în privința cărora Comisia nu are competența de a acționa.

93. În acest context, adăugăm că decizia în litigiu constituie o reacție la hotărârea Curții pronunțată în cauza *Izsák și Dabis/Comisia*, din care reiese, în esență și astfel cum am arătat deja, că refuzul inițial al Comisiei de a înregistra ICE în discuție a rezultat dintr-o interpretare eronată a dispozițiilor tratatului referitoare la politica de coeziune a Uniunii Europene, menționate ca temei posibil al actului juridic sau al actelor juridice pe care Comisia a fost invitată să le propună.

94. Mai precis, în timp ce poziția inițială a Comisiei a constat în reținerea caracterului exhaustiv al listei handicapurilor care necesită o atenție deosebită în privința unei regiuni specifice, astfel cum se prevede la articolul 174 TFUE, Curtea a precizat, în hotărârea menționată anterior, că această listă era în realitate orientativă. Înțelegem că această jurisprudență este cea în virtutea căreia Comisia a decis să înregistreze ICE în discuție<sup>60</sup>, considerând în același timp că unele dintre elementele prezentate se aflau în mod vădit în afara sferei sale de competență în ceea ce privește prezentarea unei propuneri de act juridic. În consecință, decizia sa de a condiționa înregistrarea inițiativei în discuție de constatarea că „vizează prezentarea [...] de acte juridice care stabilesc sarcinile, obiectivele prioritare și organizarea fondurilor structurale și cu condiția ca acțiunile care urmează să fie finanțate să conducă la consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale a Uniunii”<sup>61</sup> a clarificat, pentru potențialii semnatari ai acestei inițiative, care ar putea fi obiectul posibil al acțiunii Comisiei. În acest mod și astfel cum am arătat deja, Comisia a urmărit fără îndoială să se asigure că cetățenilor Uniunii li se oferă posibilitatea de a susține această inițiativă și, în cazul în care s-ar găsi susținerea necesară<sup>62</sup>, de a iniția dezbaterile politice cu privire la tema menționată mai sus. În același timp, astfel cum am arătat deja, prin delimitarea inițiativei în acest mod, Comisia pare să fi încercat să evite o situație în care se solicită susținere și se creează așteptări pe baza unor premise eronate, în ceea ce privește competențele conferite Uniunii Europene și, mai precis, Comisiei în contextul propunerii de inițiativă în discuție.

95. În lumina acestor considerații, considerăm că Tribunalul a interpretat în mod corect articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul din 2011 privind ICE atunci când a statuat, la punctul 116 din hotărârea atacată, că, prin decizia în litigiu, Comisia putea înregistra ICE în discuție pornind de la o anumită constatare cu privire la posibilul obiect al ICE respective.

<sup>59</sup> Este adevărat că, potrivit practicii anterioare, o înregistrare parțială nu părea să meargă mână în mână cu o adaptare ulterioară a textului prezentat, dar această deficiență pare să fie corectată în prezent prin articolul 6 alineatul (5) din Regulamentul din 2019 privind ICE. A se vedea de asemenea în acest sens Athanasiadou, N., „The European Citizens’ Initiative: Lost in admissibility?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, nr. 2, 2019, la p. 269.

<sup>60</sup> A se vedea de asemenea punctele 117, 125 și 129 din hotărârea atacată.

<sup>61</sup> Astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2) din decizia atacată; a se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

<sup>62</sup> Potrivit informațiilor de pe website-ul Comisiei dedicat ICE, colectarea declarațiilor de susținere necesare pare să fi fost încheiată, iar semnăturile sunt în curs de verificare. A se vedea [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007\\_ro](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_ro)

## **VI. Concluzie**

96. Fără a aduce atingere nici temeiniciei celui alt aspect din cadrul motivului unic de recurs invocat de România, nici stabilirii cheltuielilor de judecată, propunem Curții să respingă ca nefondat al doilea aspect al motivului unic de recurs în cauza C-54/22.