



Presse et Information

Tribunal de l'Union européenne  
**COMMUNIQUE DE PRESSE n° 199/21**  
Luxembourg, le 10 novembre 2021

Arrêt dans l'affaire T-495/19  
Roumanie/Commission

## **Le Tribunal rejette le recours de la Roumanie contre la décision de la Commission enregistrant la proposition d'initiative citoyenne « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales »**

*Le Tribunal se prononce, pour la première fois, sur le caractère attaquant d'une décision de la Commission d'enregistrer une telle proposition*

Le 18 juin 2013, la proposition d'initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » a été présentée à la Commission européenne<sup>1</sup>. Celle-ci visait, selon les informations fournies par ses organisateurs, à ce que l'Union européenne, dans le cadre de la politique de cohésion, accorde une attention particulière aux régions dont les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent de celles des régions environnantes.

Par une décision du 25 juillet 2013<sup>2</sup>, la Commission a rejeté la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse au motif qu'elle se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions lui permettant de présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités. Le recours en annulation introduit à l'encontre de cette décision a été rejeté par le Tribunal de l'Union européenne<sup>3</sup>. Saisie sur pourvoi, la Cour a annulé l'arrêt du Tribunal ainsi que la décision du 25 juillet 2013<sup>4</sup>.

Le 30 avril 2019, la Commission a adopté une nouvelle décision par laquelle elle a procédé à l'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse<sup>5</sup>. La Roumanie a introduit un recours en annulation contre cette décision.

Le Tribunal rejette le recours de la Roumanie et aborde, pour la première fois de manière explicite, la question du caractère attaquant d'une décision de la Commission d'enregistrer une proposition d'ICE. Il apporte également des précisions, d'une part, sur les caractéristiques du contrôle exercé par la Commission aux fins de l'adoption d'une telle décision et, d'autre part, sur la nature du contrôle de légalité du Tribunal sur cette décision.

### **Appréciation du Tribunal**

En ce qui concerne la recevabilité du recours, le Tribunal se penche sur le caractère attaquant de la décision attaquée<sup>6</sup>. Il rappelle d'abord les procédures et les conditions requises pour la présentation d'une ICE et relève que la décision attaquée vise à produire des effets obligatoires à l'égard des organisateurs, des institutions et des États membres concernés. En effet, s'agissant

<sup>1</sup> Proposition présentée conformément l'article 11, paragraphe 4, TUE et au règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne (JO 2011, L 65, p. 1) (ci-après la « proposition d'ICE litigieuse »).

<sup>2</sup> Décision C(2013) 4975 final de la Commission, du 25 juillet 2013, portant refus d'enregistrer la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales ».

<sup>3</sup> Arrêt du 10 mai 2016, Izsák et Dabis/Commission, [T-529/13](#) (voir [CP n° 50/16](#)).

<sup>4</sup> Arrêt du 7 mars 2019, Izsák et Dabis/Commission, [C-420/16 P](#) (voir [CP n° 24/19](#)).

<sup>5</sup> Décision (UE) 2019/721 de la Commission, du 30 avril 2019, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « Politique de cohésion pour l'égalité des régions et le maintien des cultures régionales » (JO 2019, L 122, p. 55) (ci-après la « décision attaquée »).

<sup>6</sup> Au sens de l'article 263 TFUE.

des organisateurs, la décision d'enregistrement déclenche le mécanisme de collecte des déclarations de soutien et leur fournit notamment, en premier lieu, le droit de présenter l'ICE à la Commission et de l'exposer dans le détail <sup>7</sup>, en deuxième lieu, le droit d'exiger de la Commission qu'elle présente la communication visée à l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011 <sup>8</sup> et, en troisième lieu, le droit de présenter l'ICE lors d'une audition publique au Parlement européen. Ces droits, créés à l'égard des organisateurs, sont en même temps constitutifs d'obligations pour les institutions concernées, en ce que la Commission est tenue de recevoir les organisateurs et de présenter sa communication sur l'ICE et le Parlement d'organiser une audition publique. S'agissant des États membres concernés, la décision d'enregistrement d'une proposition d'ICE crée à leur égard l'obligation d'autoriser la collecte des déclarations de soutien, de les vérifier et de les certifier.

Par ailleurs, le Tribunal précise que la décision d'enregistrement d'une proposition d'ICE ne constitue pas un acte préparatoire ou intermédiaire dont l'objectif serait de préparer l'adoption par la Commission de sa communication sur l'ICE. En effet, la décision d'enregistrer une proposition d'ICE implique une première appréciation de celle-ci sur le plan juridique et ne préjuge pas de l'appréciation effectuée par la Commission dans le cadre de sa communication sur l'ICE, laquelle comporte, notamment, ses « conclusions juridiques et politiques ». Le Tribunal relève que, selon la jurisprudence <sup>9</sup>, la valeur ajoutée particulière du mécanisme de l'ICE résidait non pas dans la certitude de son issue, mais dans les possibilités et les opportunités qu'elle créait pour les citoyens de l'Union de déclencher un débat politique au sein des institutions de celle-ci sans devoir attendre le déclenchement d'une procédure législative. Or, le débat politique, tant avec les citoyens qu'avec les institutions, a lieu notamment au cours de la campagne visant à recueillir les déclarations de soutien, lors de la réunion avec la Commission et de l'audition publique au Parlement. Plus précisément, ce débat résulte de la décision d'enregistrement d'une proposition d'ICE et de la procédure qui s'ensuit et a lieu avant que la Commission n'adopte sa communication sur l'ICE. Partant, à l'instar de la décision attaquée, cette décision est l'aboutissement d'une étape spécifique dans le processus d'ICE qui produit des effets juridiques obligatoires distincts de ceux produits par la communication sur l'ICE et constitue, tout comme cette communication, un acte attaquant, au sens de l'article 263 TFUE.

Sur le fond, le Tribunal examine, en premier lieu, les conditions d'enregistrement d'une proposition d'ICE et, notamment, celle relative au fait de savoir si une telle proposition relève du cadre des attributions de la Commission <sup>10</sup>. Dans ce contexte, il rappelle les caractéristiques de l'examen auquel la Commission doit procéder au titre de cette condition d'enregistrement d'une proposition d'ICE.

Premièrement, il rappelle que, afin d'assurer un accès facile à l'ICE, la Commission est habilitée à refuser l'enregistrement d'une telle proposition uniquement si, eu égard à son objet et à ses objectifs, elle est manifestement en dehors du cadre des attributions en vertu desquelles cette institution peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.

Deuxièmement, le Tribunal précise qu'une distinction existe entre l'examen auquel la Commission est tenue de procéder au titre de la condition d'enregistrement relative au fait de savoir si une proposition d'ICE relève du cadre de ses attributions et celui auquel cette institution est tenue de procéder dans le cadre de la communication sur l'ICE. Ainsi, dans le cadre de l'examen de cette condition d'enregistrement, la Commission doit se borner à examiner si, d'un point de vue objectif, les mesures proposées dans le cadre de l'ICE en cause pourraient être prises sur le fondement des traités et n'est pas tenue de vérifier que la preuve de tous les éléments de fait invoqués est rapportée ni que la motivation qui sous-tend la proposition et les mesures proposées est

---

<sup>7</sup> Article 9, premier alinéa, et article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 211/2011.

<sup>8</sup> Au titre de cette disposition, lorsque la Commission reçoit une ICE, elle présente, dans un délai de trois mois, au moyen d'une communication, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action (ci-après la « communication sur l'ICE »).

<sup>9</sup> Arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, [C-418/18 P](#), point 70 (voir [CP n° 160/19](#)).

<sup>10</sup> Article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 211/2011.

suffisante. La décision d'enregistrer une proposition d'ICE implique une première appréciation de celle-ci sur le plan juridique et ne préjuge pas de l'appréciation effectuée par la Commission dans le cadre de sa communication sur l'ICE, qui renferme sa position définitive sur la question de savoir si elle présentera ou non une proposition d'acte juridique de l'Union en réponse à l'ICE en question. Partant, la Commission ne peut refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE que si, lors de l'examen du respect de la condition d'enregistrement relative au fait de savoir si une proposition d'ICE relève du cadre de ses attributions, elle arrive à la conclusion qu'il peut être totalement exclu qu'elle puisse présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités. En revanche, si la Commission ne peut pas arriver à une telle conclusion, elle est obligée d'enregistrer la proposition d'ICE en question afin de permettre le débat politique au sein des institutions, déclenché à la suite de cet enregistrement.

En deuxième lieu, se prononçant sur le fait de savoir si la Commission aurait correctement identifié le contenu de la proposition d'ICE litigieuse, le Tribunal constate que cette proposition est correctement présentée dans la décision attaquée et qu'il n'y a eu aucune dénaturation de son contenu. En effet, en application de la jurisprudence <sup>11</sup>, la Commission a examiné, d'un point de vue objectif, les mesures proposées, envisagées dans l'abstrait, en se bornant, en substance, à présenter l'objet et les objectifs de la proposition d'ICE litigieuse et à constater que cette proposition relevait de la politique de cohésion de l'Union.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le grief relatif à l'existence d'une réserve dans l'appréciation de la Commission. En effet, le Tribunal souligne que, afin d'assurer un accès facile à l'ICE, la Commission peut, le cas échéant, procéder à un « cadrage », à une « qualification » ou même à un enregistrement partiel de la proposition d'ICE en cause afin d'assurer l'accès facile à celle-ci, à condition qu'elle respecte l'obligation de motivation qui lui incombe et que le contenu de cette proposition ne soit pas dénaturé. En effet, cette manière de procéder permet à la Commission, au lieu de refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE, d'enregistrer celle-ci de manière qualifiée, afin de préserver l'effet utile de l'objectif poursuivi par le règlement n° 211/2011.

En quatrième lieu, se prononçant sur la question de savoir si les articles 174 à 178 TFUE pourraient constituer une base légale pour une action de l'Union dans le sens visé par la proposition d'ICE litigieuse <sup>12</sup>, le Tribunal relève que la Commission n'a pas commis d'erreur en concluant, dans la décision attaquée, que la proposition d'ICE litigieuse, dans la mesure où elle portait sur la présentation par elle-même de propositions d'actes juridiques définissant les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle et pour autant que les actions à financer tendaient au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, ne se situait manifestement pas en dehors du cadre de ses attributions.

---

**RAPPEL** : Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé, devant la Cour, à l'encontre de la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois et dix jours à compter de sa notification.

**RAPPEL** : Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal.*

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Amanda Nouvel 📞 (+352) 4303 2524.

---

<sup>11</sup> Arrêt C-420/16 P, précité

<sup>12</sup> Ces articles relèvent du titre XVIII du traité FUE qui concerne la cohésion économique, sociale et territoriale.