

Bruxelles, 14 octombrie 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă: Serviciul juridic

Subiect: Propunerea privind actul legislativ electoral – Compatibilitatea cu tratatele

I. INTRODUCERE

1. În cadrul reuniunilor sale din 1 iunie și 15 iulie 2022, Grupul de lucru pentru afaceri generale a examinat propunerea Parlamentului European de regulament al Consiliului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, adoptată de Parlamentul European (PE) la 3 mai 2022² (propunerea PE), și a solicitat Serviciului juridic al Consiliului (SJC) să examineze compatibilitatea respectivei propuneri cu tratatele.

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

² Propunere de regulament al Consiliului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, de abrogare a Deciziei 76/787/CECO, CEE, Euratom a Consiliului și a Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct anexat la decizia respectivă (documentul 9333/22).

2. Ca răspuns la această solicitare, prezentul aviz examinează principalele aspecte juridice pe care le ridică propunerea PE, și anume respectarea principiului subsidiarității și a principiului proporționalității, precum și compatibilitatea cu tratatele a unei circumscripții la nivelul Uniunii stabilite în temeiul articolului 14 alineatul (2) din TUE și a procedurii care implică existența candidaților cap de listă. În ceea ce privește celelalte aspecte, SJC face trimitere în special la avizul său din 15 martie 2016³ referitor la propunerea PE din 11 noiembrie 2015 de decizie a Consiliului de modificare a Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct⁴, care, în pofida unor modificări existente în actuala propunere a PE în comparație cu propunerea din 2015, continuă să fie relevant, în special în ceea ce privește articolele 3 și 10 din actuala propunere a PE, referitoare la dispozițiile de drept intern și la principiile selecției candidaților⁵, precum și în ceea ce privește articolul 6 din actuala propunere a PE, referitor la exercitarea dreptului de vot⁶. În plus, SJC va reveni, dacă va fi cazul, asupra altor chestiuni juridice care ar putea apărea în cursul dezbaterii privind propunerea PE.

II. CADRUL JURIDIC

3. Propunerea PE se întemeiază pe articolul 223 alineatul (1) din TFUE, potrivit căruia:

„Parlamentul European elaborează un proiect pentru a stabili dispozițiile necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre.

Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială și după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor care îl compun, stabilește dispozițiile necesare. Respectivile dispoziții intră în vigoare după ce au fost aprobate de statele membre în conformitate cu normele lor constituționale.”

³ Documentul 7038/16.

⁴ Documentul 14743/15.

⁵ A se vedea punctele 40-52 din documentul 7038/16.

⁶ A se vedea punctele 61-65 din documentul 7038/16.

III. RESPECTAREA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII

4. În conformitate cu articolul 5 alineatul (3) primul paragraf din TUE, „[i]n temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competență sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”.
5. Articolul 223 alineatul (1) din TFUE îi permite Consiliului, cu aprobarea PE, să stabilească dispozițiile necesare pentru alegerea membrilor Parlamentului European fie în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre, fie în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre. Întrucât atât o procedură uniformă, cât și principiile comune tuturor statelor membre pot, prin definiție, să fie stabilite numai la nivelul Uniunii, se poate susține că actul care urmează să fie adoptat în temeiul articolului 223 alineatul (1) din TFUE ține de exercitarea unei competențe a Uniunii Europene referitoare la funcționarea sa, competență care, prin natura sa, poate fi exercitată numai de Uniunea însăși, ceea ce are drept consecință că principiul subsidiarității și Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (Protocolul nr. 2) nu ar trebui să se aplice⁷.
6. Acestea fiind spuse, PE pare să accepte faptul că principiul subsidiarității se aplică, deoarece afirmă, la modul general, că propunerea sa respectă principiile subsidiarității și proporționalității (considerentul 23 al propunerii PE). Într-adevăr, în măsura în care propunerea PE nu prevede o procedură electorală complet uniformă, ci stabilește anumite principii comune (a se vedea punctul 16 de mai jos) care trebuie completate în anumite cazuri de dispoziții naționale [astfel cum se arată la articolul 3 alineatul (1) din propunerea PE], ar fi necesară justificarea alegerilor făcute de legiuitor în ceea ce privește intensitatea intervenției sale normative, aplicând în esență principiile subsidiarității și proporționalității.

⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-157/21, EU:C:2022:98, punctul 241.

7. În acest sens, articolul 5 din Protocolul nr. 2 ar impune ca PE să își justifice proiectul de act legislativ în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității printr-o fișă detaliată, bazată *„pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi”*. Propunerea PE ar trebui, de asemenea, să includă *„elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză”* și să aibă *„în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit”*.
8. PE nu a furnizat o astfel de fișă detaliată, care ar fi totuși esențială pentru a permite Consiliului și parlamentelor naționale ale statelor membre⁸ să evalueze conformitatea actului cu principiul subsidiarității și, în ultimă instanță, pentru a-i permite Curții de Justiție să efectueze controlul validității actului, control care acoperă și respectarea principiului subsidiarității⁹, inclusiv respectarea cerințelor de fond prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din TUE și a cerințelor procedurale prevăzute în Protocolul nr. 2¹⁰.
9. Prin urmare, Consiliul ar putea solicita PE să prezinte motive suplimentare în susținerea propunerii. Acestea fiind spuse, Consiliul, în calitate de autor al actului legislativ care urmează să fie adoptat, este cel căruia îi revine în ultimă instanță sarcina de a asigura conformitatea acestui act cu principiile subsidiarității și proporționalității.

⁸ Cinci parlamente naționale – parlamentul irlandez (documentul 12148/22), parlamentul suedez (Riksdagen) (documentul 10652/22), Camera Superioară a Parlamentului Țărilor de Jos (documentul 12153/22), Camera Inferioară a Parlamentului Țărilor de Jos (documentul 12266/22) și parlamentul danez (Folketinget) (documentul 12267/22) – au emis avize motivate în temeiul articolului 6 din Protocolul nr. 2, de care PE este obligat să țină seama în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Protocolul nr. 2.

⁹ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 9 octombrie 2001, Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul, C-377/98, EU:C:2001:523, punctele 30-33; Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 180-183; Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctele 104-108.

¹⁰ Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 113.

10. În acest context, trebuie remarcat faptul că unele dispoziții din propunerea PE, cum ar fi cele de la articolul 10 care se referă la selecția candidaților și, prin urmare, la etapa preelectorală, au o sferă mai largă decât adoptarea „dispozițiilor necesare care să permită alegerea” membrilor Parlamentului European în sensul articolului 223 alineatul (1) din TFUE. Pentru astfel de norme, este necesar să fie demonstrată mai bine existența unei legături suficiente cu procedura electorală¹¹, iar Consiliul ar trebui să invite PE să furnizeze justificările necesare în această privință.

IV. FORMA ACTULUI ȘI RESPECTAREA PRINCIPULUI PROPORȚIONALITĂȚII

11. Articolul 5 alineatul (4) primul paragraf din TUE prevede că, „*[î]n temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.*”
12. Ar trebui amintit de la bun început că Consiliul se bucură de cea mai largă marjă de apreciere posibilă atunci când își exercită competența în temeiul articolului 223 alineatul (1) din TFUE și nu este obligat să respecte domeniul de aplicare sau obiectul propunerii PE¹², inclusiv în ceea ce privește forma actului propus. Într-adevăr, articolul 223 alineatul (1) din TFUE nu specifică ce tip de act urmează să fie adoptat, ci prevede doar că Consiliul „*stabilește dispozițiile necesare.*” Într-un astfel de caz, articolul 296 primul paragraf din TFUE prevede că instituțiile urmează să aleagă tipul de instrument, și anume dacă să adopte un regulament, o directivă sau o decizie, „*de la caz la caz, cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității*”.

¹¹ A se vedea de asemenea, în acest sens, avizul SJC din 15 martie 2016, documentul 7038/16, punctul 42.

¹² A se vedea avizul din 15 martie 2016, documentul 7038/16, punctele 7 și 8, cu argumente mai detaliate.

13. În această privință, este util să fie amintit faptul că există o gradare între diferitele tipuri de instrumente prevăzute la articolul 288 din TFUE în ceea ce privește intensitatea lor normativă și, respectiv, măsura în care acestea limitează marja de apreciere de care dispun statele membre.
- a) În temeiul articolului 288 al doilea paragraf din TFUE, un regulament este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. Potrivit jurisprudenței constante, un regulament face parte în mod automat din ordinea juridică a unui stat membru fără să fie necesar să fie transpus în vreun fel¹³. Cu toate acestea, unele dintre dispozițiile unui regulament pot necesita, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea unor măsuri de aplicare de către statele membre¹⁴. Curtea de Justiție a statuat că, dată fiind natura și funcția lor în sistemul izvoarelor dreptului Uniunii, regulamentele au efect direct și sunt, ca atare, de natură să creeze drepturi individuale pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze¹⁵.
- b) Articolul 288 al treilea paragraf din TFUE prevede că o directivă este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Prin urmare, spre deosebire de regulamente, directivele nu sunt direct aplicabile în ordinele juridice interne ale statelor membre și trebuie să fie transpuse în dreptul național¹⁶. Potrivit jurisprudenței constante, obligația statelor membre care rezultă dintr-o directivă de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și obligația lor, în temeiul articolului 4 alineatul (3) din TUE și al articolului 288 din TFUE, de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații revin tuturor autorităților statelor membre, inclusiv, în limitele competențelor acestora, autorităților jurisdicționale¹⁷. În toate situațiile în care dispozițiile unei directive apar ca fiind necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului atunci când acesta s-a abținut de la transpunerea directivei¹⁸.

¹³ Hotărârea din 14 iulie 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 și C-27/10, EU:C:2011:484, punctul 66.

¹⁴ Hotărârea din 15 iunie 2021, Facebook, C-645/19, EU:C:2021:48, punctele 109 și 110 și jurisprudența citată.

¹⁵ Hotărârea din 14 decembrie 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, punctul 9; Hotărârea din 17 mai 1972, Leonasio, 93/71, EU:C:1972:39, punctele 5 și 22.

¹⁶ Hotărârea din 6 mai 1980, Comisia/Belgia, 102/79, EU:C:1980:120, punctul 12.

¹⁷ Hotărârea din 17 martie 2021, UH, C-64/20, EU:C:2021:207, punctul 31 și jurisprudența citată.

¹⁸ Hotărârea din 24 noiembrie 2011, ASNEF și FECEMD, C-468/10 și C-469/10, EU:C:2011:777, punctul 51 și jurisprudența citată.

- c) În temeiul articolului 288 al patrulea paragraf din TFUE, o decizie este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. Rezultă că o decizie nu se adresează în mod necesar unor persoane specifice, putând avea o sferă de aplicare generală. Într-adevăr, instituțiile recurg la decizii atunci când adoptă acte în temeiul unor dispoziții ale tratatului care nu impun utilizarea unui anumit instrument juridic¹⁹ sau pentru organizarea lor internă²⁰. Deciziile adresate statelor membre sunt obligatorii pentru toate instituțiile statului în cauză, inclusiv pentru autoritățile judiciare. În consecință, instanțele naționale au obligația, în temeiul supremației dreptului Uniunii, să nu aplice nicio dispoziție națională care ar putea împiedica punerea în aplicare a unei decizii²¹. În anumite împrejurări, dispozițiile unei decizii pot avea efect direct, în sensul că un particular se poate prevala de ele în cadrul unui litigiu cu o autoritate publică²². În acest sens, trebuie să se verifice dacă natura, contextul și modul de redactare a dispoziției în cauză sunt de natură să producă efecte directe în raportul juridic dintre destinatarul actului și terți²³.
14. Alegerea între instrumentele juridice sus-menționate trebuie să fie ghidată în special de principiul proporționalității, care impune ca acțiunea să fie „adecvată” pentru atingerea obiectivelor sale și, în același timp, să nu depășească ceea ce este „necesar” în acest scop. Atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate²⁴.

¹⁹ A se vedea, de exemplu, Decizia (UE, Euratom) 2018/994 a Consiliului din 13 iulie 2018 de modificare a Actului privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, JO L 178, 16.7.2018, p. 1.

²⁰ A se vedea, de exemplu, Decizia 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a Regulamentului de procedură al Consiliului, JO L 325, 11.12.2009, p. 35, și Decizia 2013/488/UE a Consiliului din 23 septembrie 2013 privind normele de securitate pentru protecția informațiilor UE clasificate, JO L 274, 15.10.2013, p. 1.

²¹ Hotărârea din 21 mai 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, punctul 17; Hotărârea din 30 aprilie 2020, D.Z., C-584/18, EU:C:2020:324, punctele 49-63.

²² Hotărârea din 21 mai 1987, Albako, 249/85, EU:C:1987:245, punctul 10.

²³ Hotărârea din 6 octombrie 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, punctul 6.

²⁴ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 30 aprilie 2019, Italia/Consiliul, C-611/17, EU:C:2019:332, punctul 55 și jurisprudența citată; Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 76 și jurisprudența citată.

15. Astfel cum s-a arătat mai sus, articolul 223 alineatul (1) din TFUE îi permite Consiliului să stabilească dispozițiile necesare pentru alegerea membrilor Parlamentului European fie în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre, fie în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre. Aceste două opțiuni implică diferențe în ceea ce privește intensitatea normativă a dispozițiilor adoptate la nivelul Uniunii.
- În cazul în care Consiliul ar opta pentru stabilirea unei proceduri uniforme, instrumentul cel mai adecvat ar putea fi un regulament. Într-adevăr, o procedură uniformă în toate statele membre pentru alegerea membrilor Parlamentului European necesită un grad înalt de armonizare, care poate fi obținut cel mai bine printr-un regulament, date fiind caracteristicile acestuia, astfel cum au fost expuse mai sus [punctul 13, litera a)]²⁵.
 - În cazul în care, dimpotrivă, Consiliul ar decide să își limiteze intervenția normativă la definirea unor principii comune, ar putea fi adecvat un tip de act cu o intensitate normativă mai scăzută, precum o directivă sau o decizie, întrucât acestea le-ar lăsa statelor membre o marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea formei și a metodelor utilizate pentru realizarea principiilor comune stabilite la nivelul Uniunii.

²⁵ Ar trebui totuși remarcat că, întrucât articolul 223 alineatul (1) din TFUE îi permite în mod explicit Consiliului să stabilească o procedură uniformă, această opțiune nu poate fi exclusă *a priori* din motive legate de principiul proporționalității.

16. Din articolul 1 din propunerea PE reiese că aceasta urmărește să stabilească dispozițiile privind alegerea membrilor Parlamentului European „*în conformitate cu o procedură electorală uniformă în ceea ce privește circumscripția de la nivelul Uniunii menționată la articolul 15 și cu o serie de principii comune tuturor statelor membre*”. Cu toate acestea, în esență, propunerea PE conține o combinație de elemente referitoare la o procedură uniformă și de principii comune, atât în ceea ce privește circumscripția de la nivelul Uniunii, cât și în ceea ce privește circumscripțiile naționale.
- Dispozițiile care stabilesc elemente referitoare la o procedură uniformă sunt, de exemplu, cele privind dreptul de vot [articolul 4 alineatul (1) și alineatul (2)], dreptul de a candida (articolul 5), stabilirea listelor electorale (articolul 9), prezentarea listelor de candidați (articolul 11), sistemul electoral (articolul 12), data alegerilor (articolul 19) și Autoritatea electorală europeană (articolul 28).
 - Dispozițiile care stabilesc principii comune, lăsându-le statelor membre o anumită marjă de manevră pentru realizarea acestor principii, sunt, de exemplu, cele privind prevenirea votului dublu [articolul 4 alineatul (3)], exercitarea dreptului de vot (articolul 6), accesibilitatea (articolul 7) și măsurile menite să asigure fiabilitatea și confidențialitatea votului prin corespondență [articolul 8 alineatul (1)].
17. Se poate susține că dispozițiile din cadrul propunerii PE care stabilesc elemente referitoare la o procedură uniformă predomină din punctul de vedere al numărului și al importanței, astfel încât un regulament pare a fi tipul de act adecvat în raport cu forma actuală a textului.

18. Cu toate acestea, atunci când își exercită marja sa largă de apreciere, Consiliul poate de asemenea să adopte un act care cuprinde o combinație de elemente referitoare la o procedură uniformă și de elemente care stabilesc principii comune și să modifice echilibrul dintre cele două tipuri de elemente în raport cu echilibrul propus de PE. În cele din urmă, alegerea tipului adecvat de instrument va depinde astfel de conținutul său final și de nivelul de intensitate normativă urmărit de legiuitorul Uniunii. Motivele care stau la baza acestei alegeri ar trebui să fie prezentate în considerentele actului, pentru a-i permite Curții de Justiție să își exercite controlul (a se vedea punctul 8 de mai sus și jurisprudența citată).
19. Ar trebui, de asemenea, remarcat faptul că, în virtutea principiului supremației dreptului Uniunii²⁶, măsurile direct aplicabile ale instituțiilor, inclusiv, în special, regulamentele și deciziile adresate statelor membre, fac în mod automat să fie inaplicabilă orice dispoziție contrară din dreptul național în vigoare și împiedică adoptarea unor noi măsuri legislative naționale în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu dispozițiile Uniunii²⁷. Potrivit jurisprudenței constante, menținerea în legislația unui stat membru a unei dispoziții incompatibile cu o dispoziție a dreptului Uniunii creează ambiguitate și incertitudine în ceea ce privește posibilitățile particularilor de a se prevala de dreptul Uniunii. O astfel de menținere constituie, așadar, o neîndeplinire de către statul respectiv a obligațiilor care îi revin în temeiul tratatului²⁸. În plus, trebuie amintit că, indiferent de tipul de act al Uniunii cu forță juridică obligatorie, statele membre au obligația generală de a lua „toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare [aceste acte]” [articolul 291 alineatul (1) din TFUE].

²⁶ A se vedea Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa/E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punctul 17.

²⁸ Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Comisia/Italia, C-162/99, EU:C:2001:35, punctul 33 și jurisprudența citată.

V. COMPATIBILITATEA UNEI CIRCUMSCRIPTII LA NIVELUL UNIUNII CU
ARTICOLUL 14 ALINEATUL (2) DIN TUE

20. Potrivit considerentului 9 al propunerii PE, „[p]e lângă circumscripțiile naționale, ar trebui creată o circumscripție la nivelul Uniunii, în care listele să fie conduse de candidatul fiecărei familii politice pentru funcția de președinte al Comisiei, pentru a consolida dimensiunea democratică și paneuropeană a alegerilor europene.”
21. Articolul 12 alineatul (1) din propunerea PE prevede că fiecare alegător dispune de două voturi, unul pentru a alege membrii Parlamentului European în circumscripțiile naționale și unul pentru a alege membrii Parlamentului European în circumscripția de la nivelul Uniunii.
22. Articolul 15 alineatul (1) din propunerea PE are următorul cuprins:
- „Se creează o circumscripție formată din întregul teritoriu al Uniunii Europene, din care sunt aleși 28 de membri ai Parlamentului European la primele alegeri ale membrilor Parlamentului European după intrarea în vigoare a prezentului regulament.*
- Pentru alegerile ulterioare ale membrilor Parlamentului European, dimensiunea circumscripției de la nivelul Uniunii este stabilită prin Decizia Consiliului European de stabilire a componenței Parlamentului European”.*
23. Distinct de problema, care va fi examinată în continuare, a compatibilității cu articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE a circumscripției la nivelul Uniunii propuse, trebuie arătat de la bun început că articolul 15 alineatul (1) din propunerea PE nu respectă repartizarea competențelor între Consiliul European și Consiliu astfel cum este prevăzută în tratate.
24. Din articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE reiese că Consiliul European este cel care „adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a componenței Parlamentului European, cu respectarea principiilor menționate la primul paragraf.” Dimensiunea circumscripției de la nivelul Uniunii este un element care are implicații directe asupra componenței PE, deoarece urmează să determine numărul de membri ai Parlamentului European ale căror locuri nu sunt atribuite unor state membre anume. Prin urmare, stabilirea dimensiunii circumscripției de la nivelul Uniunii este de competența Consiliului European, care hotărăște în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE.

25. Pe de altă parte, articolul 223 alineatul (1) din TFUE constituie temeiul juridic pentru adoptarea de către Consiliu, în conformitate cu procedura legislativă specială prevăzută de respectivul articol, a „*dispozițiilor/or] necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct [...]*”. Prin urmare, în temeiul acestei dispoziții, Consiliul poate stabili dispozițiile privind procedura electorală, inclusiv normele care trebuie aplicate pentru alegerea membrilor Parlamentului European în circumscripția de la nivelul Uniunii, dar nu poate stabili dimensiunea acestei circumscripții de la nivelul Uniunii, întrucât aceasta este o prerogativă a Consiliului European. Prin urmare, articolul 15 alineatul (1) din propunerea PE ar trebui modificat în consecință, iar Consiliul European, hotărând în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE, ar trebui să adopte în timp util decizia necesară de stabilire a dimensiunii circumscripției la nivelul Uniunii. În schimb, dispozițiile necesare pentru alegerea membrilor Parlamentului European în cadrul circumscripției de la nivelul Uniunii [articolul 15 alineatele (2)-(13) din propunerea PE] și toate celelalte dispoziții ale propunerii PE care se aplică în egală măsură alegerii membrilor Parlamentului European în circumscripțiile naționale și în circumscripția de la nivelul Uniunii sunt întemeiate în mod corect pe articolul 223 alineatul (1) din TFUE.
26. În temeiul articolului 15 alineatul (3) din propunerea PE, toate entitățile electorale europene, astfel cum sunt definite la articolul 2, pot prezenta liste de candidați la nivelul Uniunii, care conțin un număr de candidați egal cu numărul de membri ai Parlamentului European care urmează să fie aleși în cadrul circumscripției la nivelul Uniunii. Noțiunea de listă de candidați la nivelul Uniunii este definită drept „*lista candidaților prezentată în circumscripția de la nivelul Uniunii de o entitate electorală europeană*” (articolul 2 punctul 9 din propunerea PE).
27. Acest lucru ridică problema compatibilității circumscripției de la nivelul Uniunii cu articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE, chestiune pe care PE a abordat-o în rezoluția sa legislativă, afirmând că, în opinia sa, circumscripția respectivă este compatibilă cu tratatul²⁹.
28. Articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE are următorul cuprins:
- „Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii. Numărul acestora nu poate depăși șapte sute cincizeci, plus președintele. Reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Niciunui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.”*

²⁹ A se vedea punctul 19 din rezoluția legislativă a PE.

29. Întrucât această dispoziție stabilește mai multe condiții referitoare la componența PE, este necesar ca fiecare dintre aceste condiții să fie examinată separat.

A) Reprezentarea cetățenilor Uniunii (prima teză)

30. Potrivit articolului 14 alineatul (2) primul paragraf prima teză din TUE, „*Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii*”³⁰. Această dispoziție trebuie privită împreună cu articolul 10 alineatul (2) din TUE, care prevede că „*[c]etățenii [adică cetățenii Uniunii, astfel cum sunt definiți la articolul 9 din TUE și la articolul 20 alineatul (1) din TFUE] sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European.*” Aceste două dispoziții au înlocuit fostul articol 189 din Tratatul CE, care, anterior Tratatului de la Lisabona, prevedea că PE este constituit din „*reprezentanți ai popoarelor statelor reunite în Comunitate*”.
31. În lumina acestor dispoziții, este clar că atât membrii Parlamentului European care urmează să fie aleși în circumscripțiile naționale, cât și cei care urmează să fie aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii reprezintă cetățenii Uniunii. Acest fapt este reafirmat la articolul 12 alineatul (2) din propunerea PE, care prevede că membrii Parlamentului European „*sunt aleși ca reprezentanți ai cetățenilor Uniunii pe baza reprezentării proporționale, în circumscripțiile naționale și în circumscripția de la nivelul Uniunii.*” Rezultă că dispozițiile din propunerea PE referitoare la lista de candidați la nivelul Uniunii respectă condiția, stabilită la articolul 14 alineatul (2) primul paragraf prima teză din TUE, ca PE să fie compus din „*reprezentanții cetățenilor Uniunii*”.

³⁰ A se vedea, în acest sens, și Hotărârea din 6 octombrie 2021, Rivière și alții/Parlamentul, T-88/20, EU:T:2021:664, punctul 49.

B) Un număr maxim de 751 de membri ai Parlamentului European (a doua teză)

32. Articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a doua teză din TUE prevede că numărul membrilor Parlamentului European „nu poate depăși șapte sute cincizeci, plus președintele”.
33. Dat fiind că PE are în prezent 705 membri, aceasta înseamnă că Consiliul European poate decide ca un număr maxim de 46 de membri ai Parlamentului European să fie aleși în cadrul circumscripției de la nivelul Uniunii. Numărul de 28 de membri ai Parlamentului European care urmează să fie aleși de pe această listă, preconizat de PE, nu ar depăși astfel pragul de maximum 751 de membri ai Parlamentului European. Desigur, Consiliul European, căruia îi revine competența de a stabili dimensiunea circumscripției la nivelul Uniunii, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE, va fi cel care va trebui să asigure respectarea acestei condiții în cadrul viitoarei sale decizii.

C) Reprezentarea cetățenilor trebuie să fie asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru, niciunui stat membru nefiindu-i atribuite mai mult de 96 de locuri (a treia și a patra teză)

34. La articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a treia și a patra teză din TUE se prevede că „[r]eprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Niciunui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.”

35. Principiile privind aplicarea articolului 14 alineatul (2) din TUE sunt precizate la articolul 1 din Decizia (UE) 2018/937 a Consiliului European din 28 iunie 2018 de stabilire a componenței PE³¹, după cum urmează:

- „– la repartizarea locurilor în Parlamentul European se folosește integral pragul minim și cel maxim per stat membru stabilite în TUE, astfel încât să se reflecte cât mai fidel cu putință dimensiunile populațiilor respective ale statelor membre;
- proporționalitatea descrescătoare se definește după cum urmează: raportul dintre populație și numărul de locuri pentru fiecare stat membru, înainte de a fi rotunjit la un număr întreg, variază în funcție de populația statului respectiv, astfel încât fiecare membru în Parlamentul European dintr-un stat membru mai populat să reprezinte mai mulți cetățeni decât fiecare membru în Parlamentul European dintr-un stat membru mai puțin populat, precum și invers, cu cât populația unui stat membru este mai mare, cu atât statul membru respectiv are dreptul la un număr mai mare de locuri în Parlamentul European;
- repartizarea locurilor în Parlamentul European reflectă evoluțiile demografice din statele membre.”

³¹ JO L 164, 2.7.2018, p. 1.

36. La articolul 15 alineatele (9) și (10) din propunerea PE este prevăzut un sistem menit să asigure un echilibru în cadrul listelor de candidați la nivelul Uniunii între trei grupuri de state membre, stabilite în funcție de dimensiunea populației lor³². Presupunând că circumscripția de la nivelul Uniunii ar urma să conțină 28 de locuri, articolul 15 alineatul (10) din propunerea PE impune o variație a ordinii candidaților cu domiciliul în oricare dintre statele membre în fiecare dintre cele trei grupuri de state membre până la poziția din listă cu numărul 14, ceea ce, *de facto*, ar corespunde cel mai probabil numărului maxim de membri ai Parlamentului European aleși pe fiecare listă. Astfel cum este ilustrat în anexa II la propunerea PE, acest lucru va asigura o repartizare echitabilă a locurilor între cele trei „categorii” de state membre, care aparțin grupului celor mai populate cinci state membre (grupul A, cu dimensiuni ale populației cuprinse între 37,9 milioane și 83,1 milioane), grupului celor zece state membre de mărime mijlocie (grupul B, cu dimensiuni ale populației cuprinse între 6,9 milioane și 19,3 milioane) și, respectiv, grupului celor mai mici douăsprezece state membre (grupul C, cu dimensiuni ale populației cuprinse între 0,5 milioane și 5,8 milioane).
37. Pe lângă faptul că urmărește să asigure echilibrul geografic între membrii Parlamentului European aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii, acest sistem, respectă și principiul proporționalității descrescătoare. Într-adevăr, articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE, astfel cum este precizat la articolul 1 a doua liniuță din Decizia 2018/937 a Consiliului European, nu definește acest principiu în termeni matematici preciși, ci urmărește, în esență, doar să asigure o corelație semnificativă între populația fiecărui stat membru și numărul de membri ai Parlamentului European care reprezintă cetățenii din fiecare stat membru, reflectând evoluțiile demografice din statele membre.

³² În esență, acest sistem prevede că listele de candidați de la nivelul Uniunii sunt împărțite în secțiuni de trei poziții. Fiecare dintre aceste trei poziții trebuie completată cu un candidat provenind din fiecare dintre cele trei grupuri de state membre, care sunt definite în anexa I pe baza populației statelor membre în cauză. Ordinea candidaților cu domiciliul în oricare dintre statele membre în fiecare dintre cele trei grupuri de state membre variază în fiecare secțiune de trei poziții din listă până la poziția din listă cu numărul 14. Prin urmare, este posibil ca candidații din fiecare dintre aceste secțiuni să provină din același stat membru în cadrul grupului de state membre în cauză (A, B și C). De la poziția cu numărul 15 până la poziția cu numărul 28, nu se aplică nicio restricție în ceea ce privește ordinea candidaților în fiecare secțiune de trei poziții. Desigur, aceste numere ar trebui adaptate în cazul în care Consiliul European ar decide ca circumscripția de la nivelul Uniunii să aibă o dimensiune diferită.

38. O astfel de corelație semnificativă pare să fie asigurată de sistemul propus de PE. Astfel, sistemul descris la punctul 36 de mai sus asigură faptul că membrii Parlamentului European aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii care au domiciliul într-unul dintre cele mai populate cinci state membre (grupul A) vor reprezenta mai mulți cetățeni decât cei cu domiciliul în cele zece state membre de mărime mijlocie (grupul B), care, la rândul lor, vor reprezenta mai mulți cetățeni decât cei cu domiciliul în cele mai mici douăsprezece state membre (grupul C), îndeplinind astfel prima condiție prevăzută la articolul 1 a doua liniuță din Decizia 2018/937 a Consiliului European. Pe de altă parte, acest sistem asigură și faptul că, dintre membrii Parlamentului European aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii, cei care au domiciliul în statele membre mai populate vor fi reprezentați în număr mai mare decât cei care au domiciliul în statele membre mai puțin populate, îndeplinind astfel în esență cea de a doua condiție prevăzută la articolul 1 a doua liniuță din Decizia 2018/937 a Consiliului European. În plus, PE preconizează că numărul membrilor Parlamentului European care urmează să fie aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii va fi relativ mic (28 dintr-un număr total de 733 de membri ai Parlamentului European). Efectul util al principiului proporționalității descrescătoare prevăzut la articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE este astfel menținut.
39. În orice caz, Consiliul European, hotărând în unanimitate la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE, este cel care va stabili numărul de membri ai Parlamentului European ce urmează să fie aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii care, în opinia sa, respectă principiile menționate la articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE și, dacă este necesar, tot Consiliul European este cel care va adapta în mod corespunzător principiile privind aplicarea acestei dispoziții, prevăzute la articolul 1 din Decizia 2018/937 a Consiliului European.

40. De asemenea, trebuie remarcat faptul că, așa cum se întâmplă deja în cazul circumscripțiilor naționale, criteriul de atribuire, unui anumit stat membru, a candidaților de pe listele de candidați la nivelul Uniunii nu este cetățenia, ci domiciliul [a se vedea articolul 20 alineatul (2) litera (b) din TFUE și articolul 15 alineatul (10) din propunerea PE]. Crearea unor secțiuni de trei poziții are scopul de a asigura o reprezentare adecvată a cetățenilor care votează în state membre cu dimensiuni diferite ale populației, fără a prestabili într-un mod fix poziția pe listă a unui candidat care are domiciliul într-un anumit stat membru. Este de competența fiecărei entități electorale europene să stabilească ordinea pe listă a candidaților din cadrul fiecărei secțiuni de trei poziții a listei sale de candidați la nivelul Uniunii [a se vedea articolul 15 alineatul (10) din propunerea PE].
41. Mai rămâne să se examineze dacă instituirea unei circumscripții la nivelul Uniunii este compatibilă cu articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a patra teză din TUE, potrivit căreia *„niciunui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri”*.
42. În acest sens, este necesar ca prima și a patra teză ale articolului 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE să fie interpretate în mod coroborat.
43. Articolul 14 alineatul (2) primul paragraf prima teză din TUE prevede că *„Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii”*, cerință care, astfel cum s-a arătat mai sus (punctele 30 și 31), este îndeplinită atât în ceea ce privește membrii Parlamentului European aleși în circumscripțiile naționale, cât și în ceea ce îi privește pe cei aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii.
44. Apoi, noțiunea de *„atribuire”* a locurilor către statele membre, utilizată la articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a patra teză din TUE, trebuie interpretată în sensul că există o garanție că fiecare stat membru are dreptul la un număr predefinit de membri ai Parlamentului European care au domiciliul în respectivul stat membru, independent de rezultatul alegerilor. Această garanție îi este acordată fiecărui stat membru prin intermediul articolului 3 din Decizia 2018/937 a Consiliului European, adoptată în temeiul articolului 14 alineatul (2) al doilea paragraf din TUE, care stabilește, pentru fiecare stat membru, numărul de membri în Parlamentul European care îi este atribuit.

45. Cu toate acestea, în cadrul sistemului propus de PE pentru alegerea membrilor Parlamentului European în circumscripția de la nivelul Uniunii, nu există o astfel de atribuire pentru fiecare stat membru.

- În primul rând, sistemul respectiv nu este bazat pe criteriul domiciliului unui candidat într-un anumit stat membru, ci pe criteriul domiciliului său în oricare dintre statele membre care aparțin fiecăruia dintre cele trei grupuri de state membre definite în anexa I la propunerea PE.
- În al doilea rând, fiecare entitate electorală europeană are posibilitatea să stabilească ordinea pe listă a candidaților din cadrul fiecărei secțiuni de trei poziții a listei sale de candidați la nivelul Uniunii [articolul 15 alineatul (10) din propunerea PE].
- În al treilea rând, repartizarea locurilor listelor de candidați de la nivelul Uniunii pe baza rezultatelor agregate din circumscripția de la nivelul Uniunii se efectuează în conformitate cu sistemul d'Hondt [articolul 15 alineatul (12) din propunerea PE].

46. Pentru toate aceste motive, este imposibil să se stabilească în avans numărul de membri ai Parlamentului European cu domiciliul într-un anumit stat membru care vor fi aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii. Prin urmare, articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a patra teză din TUE privind atribuirea locurilor către anumite state membre nu poate fi interpretat în sensul că s-ar aplica membrilor Parlamentului European aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii, ci numai membrilor Parlamentului European aleși în circumscripțiile naționale, întrucât numai în privința acestor membri ai Parlamentului European locurile sunt atribuite anumitor state membre.
47. Această concluzie este confirmată și de articolul 27 alineatele (2) și (6) din propunerea PE, potrivit cărora locurile vacante de membri ai Parlamentului European aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii trebuie să fie ocupate de următorul candidat din lista de candidați de pe care a fost ales inițial membrul Parlamentului European al cărui loc a devenit vacant, în funcție de ordinea precedenței. În principiu, noul membru al Parlamentului European nu va avea, așadar, domiciliul în același stat membru ca membrul Parlamentului European al cărui mandat a încetat.
48. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că stabilirea unei liste la nivelul Uniunii, astfel cum este preconizată în propunerea PE, respectă condițiile prevăzute la articolul 14 alineatul (2) primul paragraf a treia și a patra teză din TUE. Cu toate acestea, legiuitorul ar putea considera oportun să îmbunătățească formularea articolului 15 din propunerea PE, de exemplu pentru a ameliora echilibrul geografic dintre membrii Parlamentului European care urmează să fie aleși în circumscripția de la nivelul Uniunii.

VI. PROCEDURA CARE IMPLICĂ EXISTENȚA CANDIDAȚILOR CAP DE LISTĂ („SPITZENKANDIDATEN”)

49. În considerentele 8 și 9 ale propunerii sale, PE prezintă o procedură care implică existența candidaților cap de listă („Spitzenkandidaten”) în vederea alegerii viitorului președinte al Comisiei, pe care PE o leagă de crearea unei circumscripții la nivelul Uniunii. În esență, din aceste considerente rezultă că listele de candidați la nivelul Uniunii întocmite de entitățile electorale europene ar trebui să fie conduse de candidatul fiecărei familii politice pentru funcția de președinte al Comisiei, care ar trebui să poată prezenta un program electoral comun în toate statele membre. Pe baza unui acord politic între entitățile politice europene, candidatul cap de listă a cărui entitate politică europeană a obținut cel mai mare număr total de locuri ar trebui să fie primul căruia i se acordă sarcina de a forma o majoritate de coaliție în Parlamentul nou ales în ceea ce privește numirea unui candidat pentru funcția de președinte al Comisiei. În plus, *„[p]entru a contribui la procesul de numire, președintele Consiliului European ar trebui să consulte liderii menționați ai entităților politice europene și ai grupurilor parlamentare europene. Procesul candidaților cap de listă ar putea fi oficializat printr-un acord politic între entitățile politice europene și printr-un acord interinstituțional între Parlament și Consiliul European”* (a se vedea considerentul 8, partea finală).
50. Aceste considerente nu sunt însoțite de dispoziții corespunzătoare în partea dispozitivă a regulamentului propus. Este clar că, în cazul în care ar fi acceptate de Consiliu, ele ar fi interpretate ca expresie a acceptării politice de către Consiliu a procedurii propuse de PE. Cu toate acestea, respectiva procedură este deosebit de problematică din punct de vedere juridic, din motivele prezentate în continuare.
51. Articolul 17 alineatul (7) primul paragraf din TUE are următorul cuprins:

„Ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European și după ce a procedat la consultările necesare, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun. În cazul în care acest candidat nu întrunește majoritatea, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune, în termen de o lună, un nou candidat, care este ales de Parlamentul European în conformitate cu aceeași procedură.”

52. Această dispoziție este precizată în Declarația nr. 11³³, în temeiul căreia „*înainte de decizia Consiliului European*”, reprezentanții PE și ai Consiliului European „*trebuie să procedeze [...] la efectuarea consultărilor necesare în cadrul considerat ca fiind cel mai adecvat*”. Aceste consultări „*vor viza profilul candidaților la funcția de președinte al Comisiei, având în vedere alegerile pentru Parlamentul European [...]*”. În plus, din Declarația nr. 6³⁴ rezultă că „*[l]a alegerea persoanelor chemate să ocupe funcțiile de președinte al Consiliului European, de președinte al Comisiei și de Înalt Reprezentant al Uniunii [...], trebuie avută în vedere în mod corespunzător necesitatea de a respecta diversitatea geografică și demografică a Uniunii, precum și pe cea a statelor membre ale acesteia.*”
53. Rezultă, în primul rând, că Consiliul European este cel care îi propune PE candidatul pentru funcția de președinte al Comisiei. Consiliul nu are niciun rol în acest proces și, prin urmare, nu poate, printr-un act adoptat în temeiul articolului 223 alineatul (1) din TFUE, să își asume angajamente politice, prin intermediul unor considerente, cu privire la chestiuni care, potrivit tratatului, țin de competența exclusivă a Consiliului European.
54. În al doilea rând, în cadrul stabilit prin articolul 17 alineatul (7) din TUE și prin Declarațiile nr. 6 și 11 (a se vedea punctul 52 de mai sus), Consiliul European dispune de o marjă largă de apreciere cu privire la alegerea candidatului pentru funcția de președinte al Comisiei. Instituirea sau consolidarea unei practici care implică existența candidaților cap de listă, precum cea propusă de PE, ar reduce însă în mod semnificativ această marjă de apreciere sau ar chiar exclude-o. Faptul că, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, PE are sarcina să „*aleagă*” președintele Comisiei, nu doar să îl „*aprobe*” cum se întâmpla anterior, trebuie interpretat ca expresie a dimensiunii politice a relației dintre PE și Comisie, însă nu are nicio consecință în ceea ce privește rolul și prerogativele Consiliului European în procedura de numire a președintelui Comisiei³⁵.
55. Rezultă din cele de mai sus că procedura care implică existența candidaților cap de listă („*Spitzenkandidaten*”) preconizată ar modifica profund, în detrimentul Consiliului European, structura constituțională a Uniunii și echilibrul instituțional consacrat în tratate. Prin urmare, considerentele 8 și 9 din propunerea PE ar trebui eliminate.

³³ Anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

³⁴ Anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

³⁵ A se vedea de asemenea, în acest sens, avizul SJC din 15 martie 2016, documentul 7038/16, punctele 27-31.

VII. CONCLUZII

56. Având în vedere cele de mai sus, SJC consideră că:

- a) se poate susține că actul care urmează să fie adoptat în temeiul articolului 223 alineatul (1) din TUE ține de exercitarea unei competențe a Uniunii referitoare la funcționarea sa, competență care, prin natura sa, poate fi exercitată numai de Uniunea însăși; cu toate acestea, în măsura în care propunerea PE nu prevede o procedură electorală complet uniformă, ci stabilește și anumite principii comune, este necesară justificarea, în cadrul unei expuneri de motive adecvate, a alegerilor făcute de legiuitor în ceea ce privește intensitatea intervenției sale normative;
- b) circumscripția de la nivelul Uniunii propusă este compatibilă cu articolul 14 alineatul (2) primul paragraf din TUE;
- c) considerentele 8 și 9 ale propunerii PE referitoare la procedura care implică existența candidaților cap de listă („Spitzenkandidaten”) pentru alegerea viitorului președinte al Comisiei ar modifica profund, în detrimentul Consiliului European, structura constituțională a Uniunii și echilibrul instituțional consacrat în tratate și, prin urmare, ar trebui să fie eliminate.