



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 décembre 2019\*

« Pourvoi – Droit institutionnel – Initiative citoyenne “Un de nous” – Communication de la Commission européenne présentant ses conclusions et les raisons de ne pas entreprendre les actions demandées dans l’initiative citoyenne »

Dans l’affaire C-418/18 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduit le 22 juin 2018,

**Patrick Grégor Puppinck**, demeurant à Strasbourg (France),

**Filippo Vari**, demeurant à Rome (Italie),

**Josephine Quintavalle**, demeurant à Londres (Royaume-Uni),

**Edith Frivaldszky**, demeurant à Tata (Hongrie),

**Jakub Baltroszewicz**, demeurant à Cracovie (Pologne),

**Alicia Latorre Canizares**, demeurant à Cuenca (Espagne),

**Manfred Liebner**, demeurant à Zeitlofs (Allemagne),

représentés par M. R. Kiska, solicitor, et M. P. Diamond, barrister,

parties requérantes,

les autres parties à la procédure étant :

**European Citizens’ Initiative One of Us**,

partie requérante en première instance,

**Commission européenne**, représentée par M. H. Krämer, en qualité d’agent,

partie défenderesse en première instance,

**République de Pologne**,

**Parlement européen**,

\* Langue de procédure : l’anglais.

**Conseil de l'Union européenne,**

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, M<sup>me</sup> A. Prechal, MM. M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (rapporteur), P. G. Xuereb, M<sup>me</sup> L. S. Rossi et M. I. Jarukaitis, présidents de chambre, MM. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. M. Aleksejev, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 mars 2019,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 juillet 2019,

rend le présent

### **Arrêt**

- 1 Par leur pourvoi, MM. Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz et Manfred Liebner ainsi que M<sup>mes</sup> Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky et Alicia Latorre Canizares demandent l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 23 avril 2018, *One of Us e.a./Commission* (T-561/14, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2018:210), par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à l'annulation de la communication COM(2014) 355 final de la Commission, du 28 mai 2014, relative à l'initiative citoyenne européenne « Un de nous » (ci-après la « communication litigieuse »).

### **Le cadre juridique**

- 2 Le considérant 1 du 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, et rectificatif JO 2012, L 94, p. 49), est ainsi libellé :

« Le traité sur l'Union européenne renforce la citoyenneté de l'Union et améliore encore le fonctionnement démocratique de l'Union en prévoyant notamment que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union par l'intermédiaire d'une initiative citoyenne européenne. Cette procédure donne aux citoyens la possibilité de s'adresser directement à la Commission, pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités à l'instar du droit conféré au Parlement européen en vertu de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au Conseil en vertu de l'article 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

- 3 Le considérant 20 de ce règlement énonce :

« La Commission devrait examiner une initiative citoyenne et présenter ses conclusions juridiques et politiques séparément. Elle devrait également exposer les actions qu'elle a l'intention d'entreprendre pour y donner suite, dans un délai de trois mois. Afin de prouver qu'une initiative citoyenne soutenue par au moins un million de citoyens de l'Union et son suivi éventuel sont examinés avec soin, la Commission devrait exposer d'une manière claire, compréhensible et circonstanciée les raisons pour

lesquelles elle envisage d'entreprendre une action et, de la même manière, les raisons pour lesquelles elle a l'intention de n'entreprendre aucune action. Lorsque la Commission a reçu une initiative citoyenne soutenue par le nombre requis de signataires et conforme aux autres exigences du présent règlement, les organisateurs devraient pouvoir présenter l'initiative lors d'une audition publique au niveau de l'Union. »

4 Aux termes de l'article 2, point 1, dudit règlement :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "initiative citoyenne" : une initiative présentée à la Commission conformément au présent règlement, invitant la Commission à soumettre, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles des citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités, et ayant recueilli le soutien d'au moins un million de signataires admissibles provenant d'au moins un quart de l'ensemble des États membres ».

5 L'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 211/2011 énonce :

« 1. Avant d'entamer la collecte des déclarations de soutien à une proposition d'initiative citoyenne auprès des signataires, les organisateurs sont tenus de l'enregistrer auprès de la Commission, en fournissant les informations décrites à l'annexe II, notamment en ce qui concerne l'objet et les objectifs de la proposition d'initiative citoyenne.

Ces informations sont fournies dans une des langues officielles de l'Union, dans un registre mis en ligne par la Commission à cet effet (ci-après dénommé "registre").

Les organisateurs fournissent, aux fins du registre et, s'il y a lieu, sur leur site internet, des informations régulièrement mises à jour sur les sources de soutien et de financement de la proposition d'initiative citoyenne.

Après confirmation de l'enregistrement conformément au paragraphe 2, les organisateurs peuvent fournir la proposition d'initiative citoyenne dans d'autres langues officielles de l'Union aux fins d'inclusion dans le registre. La traduction de la proposition d'initiative citoyenne dans d'autres langues officielles de l'Union relève de la responsabilité des organisateurs.

La Commission établit un point de contact fournissant informations et assistance.

2. Dans les deux mois qui suivent la réception des informations décrites à l'annexe II, la Commission enregistre la proposition d'initiative citoyenne sous un numéro d'enregistrement unique et transmet une confirmation aux organisateurs, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- a) le comité des citoyens a été constitué et les personnes de contact ont été désignées conformément à l'article 3, paragraphe 2 ;
- b) la proposition d'initiative citoyenne n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités ;
- c) la proposition d'initiative citoyenne n'est pas manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire ; et
- d) la proposition d'initiative citoyenne n'est pas manifestement contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. »

- 6 L'article 9 de ce règlement, intitulé « Présentation d'une initiative citoyenne à la Commission », dispose, à son premier alinéa :

« Après avoir obtenu les certificats prévus à l'article 8, paragraphe 2, et pour autant que l'ensemble des procédures et conditions pertinentes prévues dans le présent règlement ait été respecté, les organisateurs peuvent présenter l'initiative citoyenne à la Commission, en lui adjoignant des informations relatives à tout soutien et tout financement obtenu pour cette initiative. Ces informations sont publiées dans le registre. »

- 7 L'article 10 dudit règlement prévoit :

« 1. Lorsque la Commission reçoit une initiative citoyenne conformément à l'article 9 :

- a) elle la publie sans tarder dans le registre ;
- b) elle reçoit les organisateurs à un niveau approprié afin de leur permettre d'exposer dans le détail les questions soulevées par l'initiative citoyenne ;
- c) elle présente, dans un délai de trois mois, au moyen d'une communication, ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne, 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.

2. La communication visée au paragraphe 1, point c), est notifiée aux organisateurs ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil, et elle est rendue publique. »

- 8 L'article 11 du règlement n° 211/2011, intitulé « Audition publique », énonce :

« Lorsque les conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 1, points a) et b), sont remplies, et dans le délai prévu à l'article 10, paragraphe 1, point c), les organisateurs se voient accorder la possibilité de présenter l'initiative citoyenne lors d'une audition publique. La Commission et le Parlement européen veillent à ce que cette audition soit organisée au Parlement européen, le cas échéant en liaison avec les autres institutions et organes de l'Union souhaitant participer, et à ce que la Commission soit représentée à un niveau approprié. »

- 9 L'annexe II de ce règlement, intitulée « Informations requises pour l'enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne », est ainsi libellée :

« Les informations suivantes doivent être fournies en vue de l'enregistrement d'une proposition d'initiative citoyenne au registre en ligne de la Commission :

1. l'intitulé de la proposition d'initiative citoyenne, en 100 caractères au maximum ;
2. son objet, en 200 caractères au maximum ;
3. la description des objectifs de la proposition d'initiative citoyenne pour lesquels la Commission est invitée à agir, en 500 caractères au maximum ;
4. les dispositions des traités que les organisateurs jugent pertinentes pour l'action proposée ;

[...]

Les organisateurs peuvent joindre en annexe des informations plus détaillées sur l'objet, les objectifs et le contexte de la proposition d'initiative citoyenne. Ils peuvent également, s'ils le souhaitent, soumettre un projet d'acte juridique. »

## Les antécédents du litige

- 10 Les antécédents du litige figurent aux points 1 à 30 de l'arrêt attaqué et peuvent être résumés comme suit.
- 11 Le 11 mai 2012, la Commission a, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011, enregistré la proposition d'initiative citoyenne européenne intitulée « Un de nous » (ci-après l'« ICE litigieuse »).
- 12 L'objet de l'ICE litigieuse était « [l]a protection juridique de la dignité, du droit à la vie et à l'intégrité de tout être humain depuis la conception dans les domaines de compétence de l'[Union européenne] où cette protection s'avère d'une importance particulière ».
- 13 Les objectifs de cette ICE étaient décrits comme suit :
- « La dignité et l'intégrité de l'embryon humain doivent être respectées. Ceci a été établi par l'arrêt Brüstle contre Greenpeace de la [Cour de justice de l'Union européenne] qui définit l'embryon humain comme le commencement du processus de développement d'un être humain. Afin d'être cohérente dans l'exercice de ses compétences, l'[Union] devrait interdire et mettre fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique. »
- 14 Dans une annexe jointe à la demande d'enregistrement de l'ICE litigieuse, il était proposé d'apporter trois modifications à des actes de l'Union, existants ou en projet. Les organisateurs de cette ICE ont demandé, en premier lieu, d'insérer dans le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1), un nouvel article disposant que l'attribution de fonds de l'Union à des activités qui détruisent des embryons humains ou qui présupposent leur destruction est interdite. En deuxième lieu, ils ont proposé d'insérer un nouvel alinéa à l'article 16, paragraphe 3, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) [COM(2011) 809 final], excluant de tout financement au titre de ce programme-cadre les activités de recherche qui détruisent des embryons humains, notamment celles visant à obtenir des cellules souches, et la recherche impliquant l'utilisation de cellules souches embryonnaires humaines dans des étapes ultérieures pour les obtenir. En troisième lieu, ils ont proposé d'ajouter un paragraphe 5 à l'article 2 du règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO 2006, L 378, p. 41), prévoyant, en substance, que l'aide financière de l'Union ne doit pas servir, directement ou indirectement, au financement des avortements.
- 15 Les dispositions des traités jugées pertinentes par les organisateurs de l'ICE litigieuse étaient les articles 2 et 17 TUE ainsi que l'article 4, paragraphes 3 et 4, et les articles 168, 180, 182, 209, 210 et 322 TFUE.
- 16 Le 28 février 2014, conformément à l'article 9 du règlement n° 211/2011, les organisateurs de l'ICE litigieuse l'ont présentée à la Commission.
- 17 Le 9 avril 2014, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 211/2011, des représentants de la Commission ont reçu les organisateurs de l'ICE litigieuse. Le lendemain, ceux-ci se sont vu accorder, conformément à l'article 11 de ce règlement, la possibilité de présenter cette ICE lors d'une audition publique organisée au Parlement européen.

- 18 Le 28 mai 2014, la Commission a, sur la base de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du même règlement, adopté la communication litigieuse, divisée en quatre parties, dans laquelle elle a indiqué qu'elle n'entreprendrait aucune action à la suite de l'ICE litigieuse.
- 19 Sous le point 1 de cette communication, intitulé « Introduction », la Commission a présenté, notamment, l'objet et les objectifs de l'ICE litigieuse ainsi que les trois modifications législatives proposées.
- 20 Sous le point 2 de ladite communication, intitulé « État des lieux », la Commission a, tout d'abord, exposé l'état actuel de la législation de l'Union relative à la protection de la dignité humaine et a précisé les compétences de l'Union à cet égard en faisant observer, notamment, que la question de savoir si la recherche scientifique recourant à l'utilisation d'embryons humains peut être menée et financée par l'Union n'était pas abordée par la jurisprudence de la Cour.
- 21 Ensuite, la Commission a exposé l'état de la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines (ci-après la « recherche sur les CSEH »), les compétences et les actions des États membres et de l'Union dans ce domaine, ainsi que les mécanismes mis en place par l'Union afin de garantir le respect de la dignité humaine dans le cadre du financement de cette recherche. À cet égard, s'agissant des compétences de l'Union, la Commission a relevé que la recherche sur les CSEH fonctionne dans un cadre éthique strict comportant un système de « triple sécurité » selon lequel, premièrement, les projets de l'Union doivent obéir aux lois du pays dans lequel est menée la recherche, deuxièmement, tous les projets doivent être scientifiquement validés sur la base d'un examen par les pairs et faire l'objet d'un examen éthique rigoureux et, troisièmement, les fonds de l'Union ne peuvent pas être utilisés pour l'isolement de nouvelles lignées de cellules souches, ni pour des recherches qui impliquent de détruire des embryons humains.
- 22 Enfin, la Commission a présenté la compétence et les activités des États membres et de l'Union en ce qui concerne la santé maternelle et infantile dans le cadre de la coopération au développement.
- 23 Sous le point 3 de la communication litigieuse, intitulé « Appréciation des demandes formulées dans l'[ICE] », la Commission a exposé les raisons pour lesquelles elle n'entendait entreprendre aucune des actions proposées par les organisateurs de cette ICE.
- 24 Elle a, tout d'abord, relevé que le règlement financier garantissait déjà que toutes les dépenses de l'Union, y compris celles engagées dans les domaines de la recherche, de la coopération au développement et de la santé publique, respectaient la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne.
- 25 Ensuite, elle a précisé que les dispositions du programme-cadre « Horizon 2020 » relatives à la recherche sur les CSEH répondaient déjà à plusieurs demandes importantes des organisateurs de l'ICE litigieuse, notamment à celle tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la destruction d'embryons humains et qu'elle instaurât des contrôles adaptés.
- 26 Enfin, elle a indiqué qu'une interdiction de financement de l'avortement pratiqué dans les pays en développement, telle que préconisée par les organisateurs de l'ICE litigieuse, entraverait la capacité de l'Union à atteindre les objectifs fixés en matière de coopération au développement.
- 27 Le point 4 de la communication litigieuse, intitulé « Conclusions », comporte un résumé des développements exposés sous les points précédents de cette communication.

## La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 28 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 juillet 2014, l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » ainsi que les sept personnes physiques qui sont les organisateurs de l'ICE litigieuse et qui composent le comité des citoyens de cette dernière ont formé un recours tendant à l'annulation de la communication litigieuse et, à titre subsidiaire, à l'annulation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011.
- 29 Par ordonnance du 26 novembre 2015, *One of Us e.a./Commission* (T-561/14, non publiée, EU:T:2015:917), le Tribunal a rejeté comme étant irrecevable ce recours en tant qu'il était dirigé contre l'article 10, paragraphe 1, sous c), de ce règlement. Le Parlement et le Conseil, ne pouvant plus être considérés comme des parties défenderesses à l'instance, ont, conformément à leur demande, été admis en tant qu'intervenants par une décision du président de la première chambre du Tribunal du 30 novembre 2015.
- 30 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours.
- 31 Après avoir considéré, aux points 53 à 65 de cet arrêt, que le recours était irrecevable en tant qu'il avait été formé par l'entité *European Citizens' Initiative One of Us*, le Tribunal a examiné, aux points 68 à 101 dudit arrêt, le caractère attaquant, au sens de l'article 263 TFUE, de la communication litigieuse. Il a estimé, au point 77 du même arrêt, que cette communication produisait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique. Le Tribunal a relevé à cet égard que, en application de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011, la Commission était tenue de présenter une communication, telle que la communication litigieuse, exposant ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative citoyenne entreprise. Il a ainsi considéré que le recours dirigé contre cette communication était recevable.
- 32 S'agissant de l'examen au fond de ce recours, le Tribunal a rejeté, aux points 105 à 118 de l'arrêt attaqué, le premier moyen du recours, tiré d'une violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011 en raison du défaut de présentation d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse, au motif que la Commission dispose, en vertu tant de cette disposition que des articles 11 TUE et 24 TFUE, du pouvoir de donner suite à une ICE. Le Tribunal a rappelé à ce titre que les traités confèrent à la Commission un quasi-monopole de l'initiative législative.
- 33 Il a, pour les mêmes motifs, rejeté, aux points 122 à 125 de l'arrêt attaqué, le deuxième moyen du recours, tiré d'une violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE.
- 34 Le Tribunal a rejeté, aux points 128 à 132 de cet arrêt, le troisième moyen du recours, tiré de ce que la Commission aurait violé l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011, lu à la lumière du considérant 20 de ce dernier, en n'ayant pas présenté, de manière séparée, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE litigieuse. À cet égard, il a rappelé que, si ce considérant prévoit que la Commission présente séparément ses conclusions juridiques et politiques, il ne peut être compris comme ayant institué une obligation en ce sens à la charge de la Commission, le préambule d'un acte de l'Union n'ayant pas de valeur juridique contraignante. Aussi, dès lors qu'il ne ressort pas du libellé de cet article 10 que la Commission est tenue de recourir à une telle présentation, il ne saurait être reproché à celle-ci de ne pas avoir procédé à une présentation séparée de ses conclusions. À titre surabondant, le Tribunal a précisé que, à supposer qu'une telle obligation existât, la violation de celle-ci n'aurait pas pu entraîner l'annulation de la communication litigieuse.
- 35 Le Tribunal a également rejeté, aux points 141 à 158 de l'arrêt attaqué, le quatrième moyen du recours, tiré de la méconnaissance de l'obligation de motivation, au motif que les éléments figurant dans la communication litigieuse suffisaient pour permettre aux requérants de comprendre les raisons pour lesquelles la Commission a refusé d'entreprendre une action à la suite de l'ICE litigieuse. En outre, le

Tribunal a considéré que l'argument selon lequel la Commission avait violé l'obligation de motivation en n'ayant pas défini ni clarifié le statut juridique de l'embryon humain dans la communication litigieuse était inopérant et devait être rejeté, dès lors que le caractère suffisant de la motivation ne devait être apprécié que par rapport à l'objectif de l'ICE litigieuse.

- 36 Enfin, le Tribunal a rejeté, aux points 168 à 183 de l'arrêt attaqué, le cinquième moyen du recours, portant sur des erreurs d'appréciation commises par la Commission dans la communication litigieuse.
- 37 Il a considéré à cet égard que, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'initiative législative, la décision de celle-ci de ne pas soumettre de proposition d'acte juridique au législateur devait faire l'objet d'un contrôle restreint.
- 38 Le Tribunal a estimé, premièrement, aux points 172 à 175 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en ayant considéré que l'arrêt de la Cour du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), n'était pas pertinent aux fins d'apprécier la légalité de la communication litigieuse, dès lors que cet arrêt ne concerne que la question du caractère brevetable des inventions biotechnologiques et n'aborde pas celle du financement des activités de recherche impliquant ou présupposant la destruction d'embryons humains.
- 39 Le Tribunal a jugé, deuxièmement, au point 176 de l'arrêt attaqué, que les requérants n'avaient pas démontré l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne l'approche éthique de la Commission au sujet de la recherche sur les CSEH. Il a également rejeté, au motif qu'elle était insuffisamment développée, leur allégation selon laquelle cette recherche n'était pas nécessaire.
- 40 Troisièmement, le Tribunal a considéré, au point 180 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'avait pas davantage commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'étant fondée sur une publication de l'Organisation mondiale de la santé, selon laquelle il existe un lien entre les avortements non sécurisés et la mortalité maternelle, pour en déduire que l'interdiction de financement des avortements entraverait la capacité de l'Union à atteindre l'objectif afférent à la réduction de la mortalité maternelle.
- 41 Enfin, quatrièmement, le Tribunal a jugé, au point 182 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation en ayant décidé de ne pas soumettre au législateur de l'Union une proposition de modification du règlement financier visant à prohiber le financement des activités qui apparaissent être contraires à la dignité humaine et aux droits de l'homme.

### **Les conclusions des parties devant la Cour**

- 42 Les requérants demandent à la Cour :
- d'annuler l'arrêt attaqué ;
  - d'annuler la communication litigieuse, et
  - de condamner la Commission aux dépens.
- 43 La Commission demande à la Cour :
- de rejeter le pourvoi, et
  - de condamner les requérants aux dépens.

## Sur le pourvoi

44 À l'appui de leur pourvoi, les requérants soulèvent cinq moyens.

### *Sur le premier moyen*

#### *Argumentation des parties*

- 45 Par leur premier moyen, les requérants font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a rejeté, aux points 118 et 125 de l'arrêt attaqué, leur argument relatif à l'interprétation de l'article 11, paragraphe 4, TUE et du règlement n° 211/2011. Ils estiment que le Tribunal, en ayant jugé, aux points 111 et 113 de l'arrêt attaqué, que le quasi-monopole de l'initiative législative de la Commission n'était pas affecté par l'instauration du mécanisme de l'ICE, a méconnu le caractère spécifique dudit mécanisme.
- 46 Les requérants considèrent que, si l'article 17, paragraphe 2, TUE prévoit qu'un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, cette disposition ne saurait toutefois être interprétée en ce sens qu'elle confère à la Commission un pouvoir discrétionnaire illimité quant aux propositions législatives relatives à des questions qui ont fait l'objet d'une initiative citoyenne ayant recueilli le soutien requis, au sens de l'article 2, point 1, du règlement n° 211/2011. Les requérants déduisent de l'arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission (C-409/13, EU:C:2015:217), que le pouvoir discrétionnaire d'initiative législative de la Commission doit connaître des limites lorsque celle-ci décide de ne pas présenter de proposition d'acte législatif à la suite d'une ICE, l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour faire obstacle aux objectifs d'une ICE devant alors être considéré comme étant illégal.
- 47 Ils soutiennent que, d'une part, la décision de la Commission de ne pas présenter de proposition législative à la suite d'une ICE doit être motivée, les motifs devant être étayés par des éléments convaincants et non contraires à l'objectif de l'ICE en cause. D'autre part, ils estiment que le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la Commission doit être exercé dans le respect des politiques générales et des objectifs de politique publique, sous le contrôle du juge. Or, selon les requérants, le Tribunal n'a ni traité ni identifié les objectifs de politique publique de l'ICE litigieuse et l'interdépendance entre le titre III du traité UE et l'article 24 TFUE découlant du règlement n° 211/2011.
- 48 Les requérants considèrent que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a constaté, au point 124 de l'arrêt attaqué, que le mécanisme de l'ICE avait uniquement pour objectif d'« inviter » la Commission à soumettre une proposition. Dans la mesure où l'article 11, paragraphe 4, TUE ne dispose pas que seules les personnes ayant recueilli au moins un million de signatures peuvent « inviter » la Commission à prendre des mesures appropriées, les requérants estiment que chaque personne ou chaque groupe peut « inviter » la Commission à prendre de telles mesures. Selon eux, compte tenu de ses caractéristiques, des coûts et des difficultés d'organisation qu'elle implique, une ICE ne saurait être assimilée à une simple « invitation » de la Commission à prendre des mesures appropriées.
- 49 Les requérants font valoir que l'interprétation du mécanisme de l'ICE retenue par le Tribunal aux points 111, 113 et 124 de l'arrêt attaqué prive le mécanisme de l'ICE de tout effet utile et ne permet pas de remédier au déficit démocratique de l'Union.
- 50 Ils estiment que, compte tenu de l'influence du Conseil et du Parlement sur la Commission, le Tribunal aurait dû reconnaître à un groupe d'au moins un million de citoyens ayant soutenu une ICE la même force que celle dont jouissent ces institutions. Ils considèrent que le pouvoir de la

Commission de donner suite ou non à une ICE doit reposer sur des critères d'appréciation dont un juge peut contrôler le respect. Selon eux, l'appréciation effectuée par le Tribunal dans l'arrêt attaqué est incohérente dans la mesure où l'existence même du contrôle de légalité de la communication litigieuse, effectué par le Tribunal dans cet arrêt, était leur argumentation selon laquelle la Commission n'est pas libre de donner suite ou non à une ICE.

- 51 Enfin, les requérants soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant estimé que le règlement n° 211/2011 devait être interprété en ce sens qu'il permettait à la Commission de priver les citoyens de leur droit de voir, dans le cadre d'une ICE, leurs propositions d'actes législatifs examinées par le Parlement.
- 52 La Commission rappelle qu'elle a allégué devant le Tribunal que la communication litigieuse ne constituait pas un acte susceptible de recours, au sens de l'article 263 TFUE. Elle estime, s'agissant du fond, que le premier moyen doit être rejeté.

#### *Appréciation de la Cour*

- 53 L'article 11, paragraphe 4, TUE, introduit par le traité de Lisbonne, reconnaît aux citoyens de l'Union le droit de prendre, sous certaines conditions, l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 23).
- 54 Le droit de prendre une ICE constitue, à l'instar, notamment, du droit de pétition devant le Parlement, un instrument relatif au droit des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union, prévu à l'article 10, paragraphe 3, TUE, en ce qu'il leur permet de s'adresser directement à la Commission pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union, aux fins de l'application des traités (arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 24).
- 55 Conformément à l'article 24, premier alinéa, TFUE, les procédures et les conditions requises pour la présentation d'une ICE ont été précisées dans le règlement n° 211/2011.
- 56 Par leur premier moyen, les requérants soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant jugé que la Commission n'était pas tenue, en application de l'article 11, paragraphe 4, TUE et du règlement n° 211/2011, de soumettre une proposition d'acte législatif à la suite de l'ICE litigieuse.
- 57 À cet égard, il convient, en premier lieu, de relever qu'il ressort du libellé même de l'article 11, paragraphe 4, TUE que l'ICE vise à « inviter » la Commission à soumettre une proposition appropriée aux fins de l'application des traités, et non pas, ainsi que le soutiennent les requérants, à obliger cette institution à entreprendre l'action ou les actions envisagées par l'ICE en cause. Cette interprétation textuelle est corroborée par le libellé de l'article 2, point 1, du règlement n° 211/2011, qui définit l'« initiative citoyenne » comme une initiative présentée à la Commission, conformément à ce règlement, « invitant » cette institution à soumettre une proposition telle que celle visée à l'article 11, paragraphe 4, TUE. Il ressort par ailleurs des termes de l'article 10, paragraphe 1, sous c), et du considérant 20 dudit règlement que, lorsqu'elle reçoit une ICE, la Commission présente l'action qu'elle compte, le cas échéant, entreprendre, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre d'action, ce qui confirme que la présentation par la Commission d'une proposition d'acte de l'Union à la suite d'une ICE revêt un caractère facultatif.

- 58 S'agissant, en deuxième lieu, du contexte dans lequel s'inscrit le mécanisme de l'ICE, il ne saurait, ainsi que le fait valoir la Commission, être inféré de l'arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission (C-409/13, EU:C:2015:217), qui concernait le retrait, par la Commission, d'une proposition d'acte de l'Union durant le processus législatif, que cette institution est contrainte de présenter une proposition d'acte de l'Union à la suite d'une ICE.
- 59 Au contraire, ainsi que la Cour l'a rappelé dans cet arrêt, tant l'article 17, paragraphe 2, TUE que l'article 289 TFUE confèrent à la Commission le pouvoir d'initiative législative, lequel implique qu'il revient à cette institution de décider de présenter, ou non, une proposition d'acte législatif, hormis le cas où elle serait tenue, en vertu du droit de l'Union, de présenter une telle proposition. Au titre de ce pouvoir, en cas de présentation d'une proposition d'acte législatif, il appartient également à la Commission, qui, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE, promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin, de déterminer l'objet, la finalité ainsi que le contenu de cette proposition (arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, point 70).
- 60 Ce pouvoir d'initiative législative de la Commission est l'une des expressions du principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, point 64 et jurisprudence citée).
- 61 À cet égard, il convient de relever que, ainsi que cela ressort du considérant 1 du règlement n° 211/2011, l'ICE entend conférer aux citoyens de l'Union un droit comparable à celui dont disposent, en vertu, respectivement, des articles 225 et 241 TFUE, le Parlement et le Conseil de demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée aux fins de la mise en œuvre des traités. Or, il ressort de ces deux articles que le droit ainsi reconnu au Parlement et au Conseil ne porte pas atteinte au pouvoir d'initiative législative de la Commission, laquelle demeure libre de ne pas soumettre de proposition pourvu qu'elle en communique les raisons à l'institution concernée. Partant, une ICE présentée sur le fondement de l'article 11, paragraphe 4, TUE et du règlement n° 211/2011 ne saurait pas davantage affecter ce pouvoir.
- 62 De plus, la thèse des requérants selon laquelle la Commission est tenue, dans tous les cas, de donner suite aux propositions figurant dans une ICE enregistrée et ayant recueilli les soutiens nécessaires serait inconciliable avec le pouvoir d'appréciation dont jouit la Commission, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, dans sa mission consistant à promouvoir l'intérêt général de l'Union et à prendre toute initiative appropriée à cette fin, ainsi qu'avec l'obligation générale incombant à cette institution, en vertu du paragraphe 3 de cet article, d'agir en toute indépendance dans l'exercice de son pouvoir d'initiative.
- 63 Partant, c'est à bon droit que le Tribunal a estimé, au point 111 de l'arrêt attaqué, que le quasi-monopole de l'initiative législative conféré par les traités à la Commission n'est pas affecté par le droit à l'ICE prévu à l'article 11, paragraphe 4, TUE.
- 64 En troisième lieu, s'agissant de l'argument des requérants selon lequel l'interprétation du mécanisme de l'ICE par le Tribunal dans l'arrêt attaqué prive ce mécanisme de tout effet utile, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, TUE, le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative, laquelle concrétise la valeur de démocratie. Celle-ci constitue, en vertu de l'article 2 TUE, l'une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.
- 65 Ce système de démocratie représentative a été complété, par le traité de Lisbonne, par des instruments de démocratie participative, tels que le mécanisme de l'ICE, qui ont pour objectif de favoriser la participation des citoyens au processus démocratique et de promouvoir le dialogue entre les citoyens et les institutions de l'Union. Or, ainsi que l'a relevé en substance M. l'avocat général au point 71 de ses conclusions, cet objectif s'inscrit dans l'équilibre institutionnel préexistant et s'exerce dans les

limites des attributions qui sont conférées à chaque institution de l'Union par les traités, les auteurs de ceux-ci n'ayant pas entendu, par l'instauration de ce mécanisme, priver la Commission du pouvoir d'initiative législative qui lui est reconnu par l'article 17 TUE.

- 66 Cela étant, le fait que la Commission ne soit pas tenue d'entreprendre une action à la suite d'une ICE ne signifie pas qu'une telle initiative soit privée d'effet utile.
- 67 En effet, une ICE qui a été enregistrée conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011 et qui respecte l'ensemble des procédures et des conditions prévues par ce dernier déclenche une série d'obligations spécifiques pour la Commission, énumérées aux articles 10 et 11 de ce règlement.
- 68 Tout d'abord, dès qu'elle reçoit une ICE, la Commission doit, en application de l'article 10, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, la publier sans tarder dans le registre prévu à cet effet, afin de porter à la connaissance du public les questions, figurant dans cette ICE, pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire. Ensuite, en vertu du point b) de cette disposition, la Commission est tenue de recevoir, à un niveau approprié, les organisateurs d'une ICE ayant recueilli le soutien d'au moins un million de signataires, afin de leur permettre d'exposer dans le détail les questions soulevées par cette ICE. Enfin, le point c) de ladite disposition prévoit que la Commission présente, 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.
- 69 Il ressort également de l'article 11 du règlement n° 211/2011 que les organisateurs d'une ICE qui remplit les conditions posées à l'article 10, paragraphe 1, sous a) et b), de ce règlement ont la possibilité de présenter cette initiative lors d'une audition publique, organisée au Parlement, le cas échéant en liaison avec les autres institutions et les organes de l'Union souhaitant participer, et en présence de la Commission, ce qui leur garantit un accès privilégié aux institutions de l'Union.
- 70 C'est donc à juste titre que le Tribunal a considéré, au point 124 de l'arrêt attaqué, que le rejet de la thèse des requérants quant à l'obligation pour la Commission d'entreprendre une action à la suite de l'ICE litigieuse ne prive pas d'effet utile le mécanisme de l'ICE. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 78 de ses conclusions, la valeur ajoutée particulière de ce mécanisme réside non pas dans la certitude de son issue, mais dans les possibilités et les opportunités qu'elle crée 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.
- 71 Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal était fondé à considérer, aux points 105 à 118 de l'arrêt attaqué, que l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011, retenue par les requérants, est erronée en droit. C'est également à bon droit qu'il a rejeté, aux points 122 à 125 de l'arrêt attaqué, l'argumentation des requérants selon laquelle l'article 11, paragraphe 4, TUE déclenche une obligation pour la Commission d'initier une procédure législative à la suite d'une ICE enregistrée et bénéficiant du soutien requis.
- 72 Il s'ensuit que le premier moyen du pourvoi doit être rejeté en tant que non fondé.

## *Sur le deuxième moyen*

### *Argumentation des parties*

- 73 Par leur deuxième moyen, les requérants font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant jugé, aux points 128 et 132 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'était pas tenue, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011, de présenter de manière séparée ses conclusions juridiques et politiques sur les ICE qui lui sont soumises. Ils soutiennent que cette disposition doit être lue à la lumière du considérant 20 de ce règlement, dont il ressort que la Commission devrait présenter ses conclusions « juridiques » et « politiques » séparément.
- 74 La Commission considère, en souscrivant à l'appréciation du Tribunal selon laquelle le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne peut être invoqué ni pour déroger à une disposition ni pour interpréter cette disposition dans un sens manifestement contraire à son libellé, que ce deuxième moyen doit être rejeté.

### *Appréciation de la Cour*

- 75 Le préambule d'un acte de l'Union est susceptible de préciser le contenu des dispositions dudit acte (voir, en ce sens, arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 76). Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 93 de ses conclusions, les considérants d'un acte de l'Union constituent, en effet, des éléments d'interprétation importants, qui sont de nature à éclairer sur la volonté de l'auteur de cet acte.
- 76 En revanche, le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, point 32 et jurisprudence citée).
- 77 En l'occurrence, le Tribunal, après avoir rappelé, au point 128 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence constante relative à la valeur juridique d'un préambule, a, aux points 129 et 130 de cet arrêt, considéré que la Commission n'était pas soumise à l'obligation de présenter séparément ses conclusions juridiques et politiques, dans la mesure où cette obligation, qui figure au considérant 20 du règlement n° 211/2011, n'est pas reprise à l'article 10, paragraphe 1, sous c), dudit règlement. À titre surabondant, le Tribunal a ajouté, au point 131 de l'arrêt attaqué, que, à supposer que la Commission ait été tenue, en vertu de cette disposition, de présenter de manière séparée ses conclusions juridiques et politiques, cette obligation serait uniquement formelle, de sorte que la violation de celle-ci n'entraînerait pas l'annulation de la communication litigieuse.
- 78 Force est de constater que les libellés respectifs de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011 et du considérant 20 de ce règlement ne diffèrent qu'en ce que seul ce considérant se réfère à la mention de la présentation « séparée » par la Commission de ses conclusions juridiques et politiques. Une telle mention vient ainsi préciser l'obligation pesant sur la Commission en vertu de ladite disposition.
- 79 À cet égard, le terme « séparément », employé au considérant 20 dudit règlement, doit être compris en ce sens que tant les conclusions juridiques que les conclusions politiques de la Commission doivent figurer dans la communication relative à l'ICE en cause d'une manière qui permette de comprendre la nature juridique et politique des motifs que cette communication comporte.

- 80 En revanche, ledit terme ne saurait être compris comme imposant une obligation de séparation formelle des conclusions juridiques, d'une part, et des conclusions politiques, d'autre part, obligation dont la violation serait susceptible d'être sanctionnée par l'annulation de la communication en cause.
- 81 En l'occurrence, ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général au point 104 de ses conclusions, il ressort des points 13 à 30 de l'arrêt attaqué que la communication litigieuse satisfait à l'exigence visée au point 79 du présent arrêt.
- 82 Il s'ensuit que l'argumentation développée par les requérants dans le cadre du deuxième moyen du pourvoi ne saurait, en tout état de cause, prospérer.
- 83 Partant, ce deuxième moyen doit être rejeté comme étant inopérant.

### ***Sur le troisième moyen***

#### *Argumentation des parties*

- 84 Par leur troisième moyen, les requérants soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit au point 170 de l'arrêt attaqué en ayant considéré que la communication litigieuse devait faire l'objet d'un contrôle restreint du Tribunal, limité aux erreurs manifestes d'appréciation. Ils estiment, d'une part, que le Tribunal s'est fondé sur une jurisprudence non applicable au mécanisme de l'ICE et, d'autre part, qu'il n'a proposé aucun critère permettant de distinguer entre les erreurs « manifestes » et celles qui ne le sont pas.
- 85 Les requérants font valoir, plus particulièrement, que c'est à tort que le Tribunal a reconnu à la Commission, lorsqu'elle présente une communication à la suite d'une ICE, un large pouvoir d'appréciation comparable à celui dont elle dispose en matière de politique socio-économique. Ils ajoutent que le Tribunal n'a pas exposé les motifs pour lesquels il s'est appuyé par analogie sur l'arrêt du 14 juillet 2005, Rica Foods/Commission (C-40/03 P, EU:C:2005:455), pourtant non transposable au mécanisme de l'ICE.
- 86 La Commission estime que le troisième moyen est non fondé.

#### *Appréciation de la Cour*

- 87 Le Tribunal a, au point 169 de l'arrêt attaqué, jugé que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'initiative législative, la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation, dans la mesure où, par le biais de cet exercice, elle est appelée, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, à promouvoir l'intérêt général de l'Union en effectuant, éventuellement, des arbitrages difficiles entre des intérêts divergents. En conséquence, il a estimé, au point 170 de cet arrêt, que la communication litigieuse devait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel restreint.
- 88 À cet égard, ainsi qu'il a été souligné dans le cadre de l'examen du premier moyen du pourvoi, la décision de la Commission de ne pas entreprendre d'action à la suite d'une ICE qui a été enregistrée et a recueilli le soutien requis relève de l'exercice, par cette institution, de son pouvoir d'initiative législative consacré à l'article 17 TUE.
- 89 Or, dès lors que, comme le Tribunal l'a souligné à juste titre au point 169 de l'arrêt attaqué, la Commission dispose, dans l'exercice de ce pouvoir, d'un large pouvoir d'appréciation, c'est également à bon droit qu'il a jugé, au point 170 dudit arrêt, que la communication litigieuse était soumise à un contrôle juridictionnel restreint, et non pas à un contrôle complet comme l'ont fait valoir les requérants.

- 90 Il convient, par ailleurs, de préciser à cet égard que, s'il est vrai, ainsi que la Commission l'a souligné, que la Cour a jugé, dans l'arrêt du 9 décembre 2014, *Schönberger/Parlement* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, point 24), qu'une décision du Parlement portant sur les suites à donner à une pétition satisfaisant aux conditions énoncées à l'article 227 TFUE échappe au contrôle du juge de l'Union, une communication de la Commission adoptée au titre de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011 se distingue toutefois d'une telle décision à divers égards.
- 91 En effet, à la différence d'une telle pétition, une ICE enregistrée sur la base de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 211/2011 est soumise, en vertu de ce règlement, à des conditions strictes et à des garanties procédurales précises. En outre, alors qu'une décision du Parlement telle que visée au point précédent relève d'un pouvoir d'appréciation « de nature politique » (arrêt du 9 décembre 2014, *Schönberger/Parlement*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, point 24), il ressort de l'article 10, paragraphe 1, sous c), de ce règlement que la Commission est tenue de présenter, au moyen d'une communication, ses conclusions, tant juridiques que politiques, sur l'ICE en cause, l'action qu'elle compte, le cas échéant, entreprendre ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action.
- 92 De telles exigences visent non seulement à informer, d'une manière claire, compréhensible et circonstanciée, les organisateurs d'une ICE de la position de la Commission sur leur initiative, mais, également, à permettre au juge de l'Union de contrôler les communications de la Commission adoptées conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011.
- 93 S'agissant de la portée de ce contrôle, le Tribunal a jugé, au point 170 de l'arrêt attaqué, que ledit contrôle doit viser à vérifier, outre le caractère suffisant de la motivation de la communication litigieuse, l'existence, notamment, d'erreurs manifestes d'appréciation viciant cette communication.
- 94 À cet égard, il convient, d'une part, de rappeler que l'obligation de motivation doit s'appliquer, en principe, à tout acte de l'Union produisant des effets juridiques [voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2017, *Commission/Conseil (CMR-15)*, C-687/15, EU:C:2017:803, point 52]. La motivation doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre, d'une part, aux intéressés de connaître les justifications de la décision prise afin de défendre leurs droits et, d'autre part, au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité de cette décision (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, *Anagnostakis/Commission*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 28).
- 95 D'autre part, lorsque les institutions de l'Union disposent, comme la Commission en l'occurrence, d'un large pouvoir d'appréciation et, en particulier, lorsqu'elles sont amenées à opérer des choix de nature, notamment, politique et des appréciations complexes, le contrôle juridictionnel des appréciations sous-tendant l'exercice de ce pouvoir doit consister à vérifier l'absence d'erreurs manifestes (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie/Conseil*, C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, points 123 et 124 ainsi que jurisprudence citée).
- 96 Partant, c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a jugé, aux points 169 et 170 de l'arrêt attaqué, que la communication litigieuse relève de l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation de la Commission et doit, en conséquence, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel restreint, visant à vérifier, notamment, le caractère suffisant de sa motivation et l'absence d'erreurs manifestes d'appréciation.
- 97 Il s'ensuit que le troisième moyen du pourvoi doit être rejeté comme étant non fondé.

## *Sur le quatrième moyen*

### *Argumentation des parties*

- 98 Par leur quatrième moyen, les requérants soutiennent que le Tribunal a, d'une part, commis des erreurs de droit lorsqu'il a procédé au contrôle restreint du pouvoir d'appréciation de la Commission et, d'autre part, effectué un contrôle incomplet de la communication litigieuse.
- 99 Plus précisément, les requérants font valoir que le Tribunal a, aux points 159 à 165 de l'arrêt attaqué, identifié les erreurs d'appréciation alléguées et restreint, aux points 166 à 177 dudit arrêt, son contrôle à la détermination du caractère manifeste de telles erreurs. Néanmoins, selon les requérants, il ressort des points 172 à 183 de l'arrêt attaqué que le Tribunal n'a appliqué ce contrôle qu'à certaines des erreurs d'appréciation alléguées.
- 100 À cet égard, ils font valoir, en premier lieu, que le Tribunal a commis une erreur de droit, d'une part, en ayant omis de constater une incohérence entre l'interdiction, énoncée dans l'arrêt du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), de breveter des inventions qui présupposent la destruction d'embryons humains et le financement de la recherche relative à de telles inventions et, d'autre part, en n'ayant pas déduit de cet arrêt que la qualité d'être humain pouvait être attribuée à l'embryon humain. Ils considèrent que les points 33 et 34 dudit arrêt établissent la dignité humaine en tant que principe de droit qui prévaut sur le droit des brevets et qui doit également être « pris en compte pour juger la contribution économique et financière de l'Union à la destruction d'embryons humains ».
- 101 En deuxième lieu, les requérants considèrent que le Tribunal a omis de constater que la Commission était tenue d'exposer au préalable le statut juridique d'un embryon humain, pour pouvoir rechercher un équilibre entre l'intérêt de la recherche sur les CSEH et la dignité de l'embryon humain. Selon eux, la reconnaissance par la Commission de la dignité humaine de l'embryon ne lui aurait pas permis de rechercher un équilibre entre cette dignité et tout intérêt sociétal concurrent, la notion même de dignité humaine interdisant une telle mise en balance.
- 102 En troisième lieu, s'agissant de la recherche sur les CSEH, les requérants font valoir que l'affirmation selon laquelle le système de « triple sécurité » constitue un critère adéquat du point de vue éthique pour apprécier les projets de recherche est manifestement erronée dans la mesure où un tel système n'empêche pas le financement de projets de recherche illégaux et constitue même une incitation pour les États membres à assouplir leurs normes éthiques. Ils soutiennent que le constat opéré par le Tribunal, au point 176 de l'arrêt attaqué, selon lequel l'approche éthique de la Commission, qui diffère de celle de l'ICE litigieuse, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, constitue une erreur de droit. Selon les requérants, il n'appartient pas au Tribunal de déterminer les mérites des avantages socio-éthiques en concurrence dans la mesure où un tel constat est de nature politique et non pas juridique. Les requérants ajoutent que le contrôle effectué par le Tribunal est incomplet, au motif que ce dernier n'a pas examiné toutes les erreurs d'appréciation alléguées. À cet égard, ils font valoir que le Tribunal n'a ni examiné le caractère manifestement erroné des affirmations de la Commission concernant le système de « triple sécurité » ni émis d'observations supplémentaires relatives à de telles affirmations.
- 103 En quatrième lieu, les requérants font valoir qu'il est manifestement paradoxal d'affirmer, sans en fournir aucune preuve à cet égard, que la fourniture de services d'avortement financés par le budget de l'Union réduit les avortements.
- 104 En cinquième lieu, les requérants soutiennent que le Tribunal a, au point 164 de l'arrêt attaqué, dénaturé leurs arguments, dans la mesure où ceux-ci portaient, en réalité, sur le fait que la Commission avait qualifié à tort les engagements pris dans le cadre des objectifs du « Millénaire pour

le développement » (ci-après les « OMD ») et du programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement (ci-après la « CIPD ») comme constituant des obligations juridiques contraignantes.

105 La Commission soutient que le quatrième moyen doit être rejeté au motif qu'il est dénué de fondement.

#### *Appréciation de la Cour*

106 En premier lieu, il y a lieu d'écarter l'argument des requérants selon lequel le Tribunal a commis une erreur lorsqu'il a constaté, aux points 173 à 175 de l'arrêt attaqué, que la question de savoir si une recherche scientifique impliquant l'utilisation d'embryons humains peut être financée par des fonds de l'Union est clairement distincte de celle ayant conduit au prononcé de l'arrêt du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669).

107 En effet, ainsi qu'il ressort du point 40 de cet arrêt, la Cour a relevé que la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 juillet 1998, relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JO 1998, L 213, p. 13), dont l'interprétation était en cause dans ledit arrêt, n'a pas pour objet de réglementer l'utilisation d'embryons humains dans le cadre de recherches scientifiques, l'objet de cette directive se limitant au caractère brevetable des inventions technologiques (voir également, en ce sens, arrêt du 18 décembre 2014, *International Stem Cell*, C-364/13, EU:C:2014:2451, point 22). L'arrêt du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), ne comporte, du reste, aucune appréciation de la Cour selon laquelle des recherches scientifiques recourant à l'utilisation d'embryons humains ne pourraient en aucun cas être financées par l'Union.

108 Partant, dès lors que cet argument repose sur une lecture erronée de l'arrêt du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a constaté que cet arrêt ne saurait être invoqué par les requérants pour démontrer l'incohérence de l'approche de la Commission quant à l'utilisation d'embryons humains dans le cadre de recherches scientifiques.

109 En deuxième lieu, l'argument des requérants relatif à l'obligation de clarification du statut juridique d'un embryon humain vise, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 136 de ses conclusions, le point 156 de l'arrêt attaqué qui concerne le quatrième moyen invoqué devant le Tribunal, tiré de la violation de l'obligation de motivation incombant à la Commission.

110 Dans ces conditions, et au-delà du fait que cet argument ne fait que réitérer un argument développé dans le cadre de la procédure devant le Tribunal contre la communication litigieuse, ledit argument ne saurait utilement étayer le quatrième moyen du pourvoi, pris de l'absence de constatation, par le Tribunal, de prétendues erreurs manifestes d'appréciation de la Commission dans cette communication.

111 En troisième lieu, s'agissant des arguments relatifs à la recherche sur les CSEH, selon lesquels le Tribunal aurait déterminé, aux points 176 et 177 de l'arrêt attaqué, les mérites des avantages socio-éthiques en concurrence, il y a lieu de relever que ceux-ci reposent sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué.

112 En effet, il ressort du point 176 de l'arrêt attaqué que le Tribunal a présenté les approches éthiques relatives à la recherche sur les CSEH suivies, respectivement, dans l'ICE litigieuse et par la Commission. Il a considéré que l'approche de cette institution n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. En outre, il a, au point 177 dudit arrêt, rejeté comme étant insuffisamment développé l'argument des requérants tiré de l'existence de solutions alternatives à la recherche sur les CSEH qui rendraient cette recherche obsolète.

- 113 En ayant procédé ainsi, le Tribunal ne s'est nullement livré à l'examen des mérites respectifs des approches socio-éthiques en concurrence. En effet, il a uniquement vérifié si la Commission, dans le choix de l'approche qu'elle a décidé de retenir, n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.
- 114 Il s'ensuit que les arguments des requérants relatifs à la recherche sur les CSEH doivent être rejetés comme étant non fondés.
- 115 En quatrième lieu, pour ce qui est de l'argument relatif à la prétendue erreur commise par le Tribunal aux points 179 et 180 de l'arrêt attaqué, aux termes desquels la fourniture de services d'avortement financés par le budget de l'Union réduit les avortements, il convient de constater que celui-ci repose sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué.
- 116 En effet, au point 180 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a relevé à juste titre que, dans la communication litigieuse, la Commission, se fondant sur une publication de l'Organisation mondiale de la santé, avait fait état du fait que l'amélioration de la sûreté des services de santé liés, notamment, à l'avortement contribue à réduire la mortalité et les maladies maternelles, dont l'une des causes réside dans la pratique d'avortements non sécurisés.
- 117 Par conséquent, le Tribunal a, à bon droit, considéré que la Commission n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation en ayant estimé que le financement par l'Union d'un ensemble de services de santé sûrs et efficaces, notamment en matière d'avortement, contribuait à la réduction du nombre d'avortements non sécurisés et, partant, du risque de mortalité et de maladies maternelles. Il s'ensuit que l'argument des requérants doit être rejeté comme étant manifestement non fondé.
- 118 En cinquième lieu, s'agissant de l'argument tiré de la dénaturation de l'argumentation des requérants reproduite au point 164 de l'arrêt attaqué, relative aux OMD et au programme d'action de la CIPD, il suffit de constater, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 146 de ses conclusions, que ledit argument ne saurait, en tout état de cause, prospérer dans la mesure où la communication litigieuse ne comporte pas d'affirmation selon laquelle les OMD et le programme d'action de la CIPD contiennent des obligations juridiques contraignantes.
- 119 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que le quatrième moyen du pourvoi doit être rejeté.

### *Sur le cinquième moyen*

#### *Argumentation des parties*

- 120 Par leur cinquième moyen, les requérants soutiennent que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant relevé, au point 156 de l'arrêt attaqué, qu'il n'était pas nécessaire de clarifier le statut juridique de l'embryon humain afin de rejeter les trois propositions de modification d'actes de l'Union existants ou en projet suggérées par l'ICE litigieuse. L'objectif de l'ICE litigieuse ne porterait pas uniquement sur l'adoption des trois mesures suggérées à la Commission, mais concernerait principalement la protection juridique de la dignité, du droit à la vie et du droit à l'intégrité de tout être humain depuis la conception. Les requérants considèrent que la Commission était tenue de coopérer avec les organisateurs de l'ICE litigieuse et de présenter une proposition d'acte législatif à la suite de celle-ci. Le Tribunal aurait commis une erreur de droit en n'ayant pas pris en compte l'objet spécifique de cette ICE lorsqu'il a jugé que la Commission n'était pas tenue de donner suite à cette dernière.
- 121 La Commission considère que le cinquième moyen doit être rejeté.

*Appréciation de la Cour*

- 122 Par ce cinquième moyen, les requérants font valoir, en substance, que c'est à tort que, au point 156 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que la Commission était en droit de comprendre l'ICE litigieuse comme tendant uniquement à la présentation par cette institution des trois propositions législatives qui étaient décrites dans cette ICE et non pas également à l'élaboration d'une définition ou d'une clarification du statut juridique de l'embryon humain.
- 123 À cet égard, il ressort de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 211/2011 que les organisateurs d'une ICE, aux fins de l'enregistrement de celle-ci, doivent fournir les informations décrites à l'annexe II dudit règlement. Parmi les exigences énumérées dans cette annexe figurent l'intitulé de la proposition d'une ICE, l'objet de ladite ICE, la description des objectifs de celle-ci, ainsi que les dispositions des traités que les organisateurs jugent pertinentes pour l'action proposée. En outre, les organisateurs peuvent annexer à leur demande d'enregistrement des informations plus détaillées sur l'objet, les objectifs et le contexte de ladite ICE ou un projet d'acte juridique.
- 124 En l'occurrence, il ressort des points 2 à 4 de l'arrêt attaqué que, selon les indications figurant dans le registre mis en ligne par la Commission aux fins de l'enregistrement des ICE, premièrement, l'objet de l'ICE litigieuse consistait en la protection juridique de la dignité, du droit à la vie et du droit à l'intégrité de tout être humain depuis la conception, dans les domaines de compétence de l'Union où cette protection est d'une importance particulière.
- 125 Deuxièmement, cette ICE avait comme objectif la protection de la dignité et de l'intégrité de l'embryon humain à la suite de l'arrêt du 18 octobre 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), qui, selon les organisateurs, définit l'embryon humain comme le commencement du processus de développement d'un être humain. Les organisateurs ont indiqué, à cet égard, que, afin d'assurer une cohérence dans l'exercice de ses compétences, l'Union devrait interdire et mettre fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique.
- 126 Troisièmement, les organisateurs ont fait référence aux articles 2 et 17 TUE, à l'article 4, paragraphes 3 et 4, ainsi qu'aux articles 168, 180, 182, 209, 210 et 322 TFUE en tant que dispositions pertinentes.
- 127 Les organisateurs de l'ICE litigieuse avaient annexé à leur demande d'enregistrement trois propositions de modification d'actes de l'Union existants ou en projet.
- 128 Plus précisément, ainsi qu'il a été rappelé au point 14 du présent arrêt, ils ont demandé, premièrement, d'insérer, dans le règlement financier applicable au budget de l'Union, une disposition visant à interdire le financement par l'Union des activités qui détruisent des embryons humains ou qui présupposent leur destruction, deuxièmement, d'ajouter, dans une proposition de règlement de l'Union portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation, une disposition visant à exclure de tout financement au titre de ce programme-cadre les activités de recherche qui détruisent des embryons humains, notamment celles visant à obtenir des cellules souches, et la recherche impliquant l'utilisation de cellules souches embryonnaires humaines dans des étapes ultérieures pour les obtenir, et, troisièmement, d'ajouter, dans la réglementation de l'Union portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, une disposition prévoyant, en substance, que l'aide financière de l'Union ne doit pas servir, directement ou indirectement, à financer des avortements.
- 129 Il découle des éléments qui précèdent que c'est à bon droit que, au point 156 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que l'objectif de l'ICE litigieuse était d'inviter la Commission à présenter trois propositions législatives consistant à modifier des actes de l'Union, existants ou en projet, relatifs,

respectivement, au budget de l'Union, à la recherche et à l'innovation ainsi qu'à la coopération au développement, et non pas à soumettre également une proposition visant à définir ou à clarifier le statut juridique de l'embryon humain.

130 Par conséquent, il y a lieu d'écarter le cinquième moyen du pourvoi et, par suite, de rejeter le pourvoi.

### **Sur les dépens**

131 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

132 L'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

133 La Commission ayant conclu à la condamnation des requérants et ces derniers ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête :

**1) Le pourvoi est rejeté.**

**2) MM. Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz et Manfred Liebner ainsi que M<sup>mes</sup> Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky et Alicia Latorre Canizares sont condamnés à supporter, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.**

Signatures