



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 102/19

Luxembourg, le 29 juillet 2019

Conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire C-418/18 P
Puppinck e.a./Commission

L'avocat général Bobek estime que le Tribunal n'a pas commis d'erreur en confirmant la décision de la Commission de ne pas soumettre de proposition législative dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne « One of Us »

Selon le traité sur l'Union européenne¹, des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins et provenant au minimum d'un quart des États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à proposer au législateur de l'Union d'adopter un acte juridique aux fins de l'application des traités (ci-après l'« initiative citoyenne européenne »). Avant de pouvoir commencer à collecter le nombre requis de signatures, les organisateurs de l'initiative citoyenne européenne doivent la faire enregistrer auprès de la Commission qui examine en particulier son objet et ses objectifs.

M. Patrick Grégor Puppinck et six autres personnes (ci-après les « requérants ») forment le comité des citoyens de l'initiative citoyenne européenne intitulée « Uno di noi » (L'un de nous) enregistrée auprès de la Commission en 2012². L'objectif de cette initiative citoyenne européenne est d'interdire et de mettre fin au financement, par l'Union, 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), y compris le financement direct ou indirect de l'avortement. Après son enregistrement, l'initiative citoyenne européenne a rassemblé le million de signatures requis, avant d'être officiellement présentée à la Commission début 2014. Le 28 mai 2014, la Commission a indiqué dans une communication qu'elle n'entendait entreprendre aucune action.

S'estimant non satisfaits par la communication de la Commission, les auteurs de l'initiative citoyenne européenne en avaient demandé l'annulation devant le Tribunal de l'Union européenne. Dans son arrêt *One of Us e.a./Commission*³, le Tribunal a d'abord déclaré le recours irrecevable dans la mesure où il avait été introduit par l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us », mais recevable en ce qui concernait les requérants. Le Tribunal a ensuite estimé que la communication constituait un acte attaquant contre lequel un recours en annulation pouvait être formé. Il a enfin écarté les cinq moyens d'annulation invoqués par les requérants et rejeté le recours.

Par le présent pourvoi, les requérants demandent à la Cour de justice d'annuler l'arrêt du Tribunal ainsi que la communication de la Commission. À l'appui de leur pourvoi, les requérants font valoir que le Tribunal a commis une erreur en interprétant l'article 11, paragraphe 4, TUE ainsi que le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne⁴, qu'il a procédé à une analyse erronée de la communication, qu'il a appliqué un niveau de contrôle incorrect, qu'il a mal apprécié les raisons fournies dans la communication et qu'il a qualifié à tort l'objectif de l'initiative citoyenne européenne en question.

¹ Article 11, paragraphe 4, TUE.

² COM(2014) 355 final.

³ Arrêt du 23 avril 2018 (T-561/14) ; voir également [CP n° 52/18](#).

⁴ 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).

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Michal Bobek note qu'il s'agit de la première affaire portée devant la Cour qui concerne le suivi par la Commission d'une « initiative citoyenne européenne réussie » et que « One of Us » est l'une des quatre seules initiatives citoyennes européennes à avoir obtenu le nombre de signatures requis. Il en découle, note-t-il, deux questions de principe importantes : savoir si la Commission est tenue de présenter des propositions législatives concrètes à la suite d'une initiative citoyenne européenne réussie et quel niveau de contrôle juridictionnel doit être appliqué lors de l'examen de la position adoptée par la Commission à la suite d'une initiative citoyenne européenne réussie.

L'avocat général procède par la suite à l'examen de chacun des cinq moyens du pourvoi. Il juge que le premier moyen repose sur une interprétation erronée du TUE et du règlement n° 211/2011, si bien qu'il doit être rejeté comme non fondé. Il estime que les propositions des requérants à cet égard ne sont étayées ni par le libellé et la genèse des dispositions pertinentes, ni par un examen systématique et contextuel du mécanisme de l'initiative citoyenne européenne dans le cadre du processus décisionnel interinstitutionnel, ni par les buts et objectifs (correctement définis) de l'initiative citoyenne européenne.

Dans ce contexte, l'avocat général fait observer que le libellé des dispositions pertinentes ainsi que la genèse de ces dispositions indiquent clairement que **l'initiative citoyenne européenne n'a été ni conçue ni rédigée de manière à imposer à la Commission une obligation d'adopter la proposition demandée**. Il en va de même du contexte systémique et institutionnel dans lequel s'inscrit l'initiative citoyenne européenne. Il note que l'interprétation suggérée par les requérants romprait l'équilibre institutionnel législatif. Cela signifierait qu'une initiative citoyenne européenne soutenue par un groupe de plus d'un million de citoyens obtiendrait un pouvoir d'initiative supérieur à celui du Parlement européen élu démocratiquement au suffrage direct et à celui du Conseil de l'Union européenne, qui bénéficie d'une légitimité démocratique, quoiqu'indirecte. Concrètement, une fraction (agissante) des citoyens de l'Union se verrait accorder plus de poids que les deux institutions de l'Union qui sont directement et indirectement légitimées par tous les citoyens de l'Union (potentiellement).

En ce qui concerne la valeur ajoutée de l'initiative citoyenne européenne dans sa conception institutionnelle actuelle, telle que définie dans le TUE et dans le règlement n° 211/2011, l'avocat général observe **qu'il apparaît que l'initiative citoyenne européenne est bien plus qu'un simple clin d'œil symbolique à la démocratie participative. Elle constitue un véhicule institutionnel visant à permettre l'émergence de questions politiques d'intérêt pour un groupe de citoyens**. Elle donne de la visibilité à des questions qui préoccupent les citoyens et qui peuvent ne pas déjà figurer à l'ordre du jour des institutions ou même à celui des groupes politiques représentés au Parlement européen. Elle permet un accès direct à l'institution qui, dans le système institutionnel sui generis particulier de l'Union, détient le pouvoir d'initiative législative. En outre, elle oblige cette institution – la Commission – à examiner et à évaluer sérieusement les propositions d'une initiative citoyenne européenne réussie, et à le faire publiquement et sous la surveillance du public.

En proposant de rejeter le deuxième moyen, l'avocat général Bobek conclut que, contrairement à ce que prétendent les requérants, la communication de la Commission satisfait aux exigences du règlement n° 211/2011 en présentant ses conclusions d'une manière qui permet de comprendre la nature juridique et politique des considérations qu'elle contient.

Le troisième moyen soulève la question cruciale du degré de contrôle auquel les juridictions de l'Union devraient soumettre une communication contenant la décision de la Commission sur le suivi d'une initiative citoyenne européenne réussie. L'avocat général note que, d'une manière générale, dans les domaines où la Commission jouit d'un très vaste pouvoir d'appréciation, ainsi qu'il a été observé à propos du premier moyen, le contrôle juridictionnel est de portée limitée. Un niveau de contrôle limité est requis par la latitude politique dont jouit la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'initiative, qui l'amène intrinsèquement à concilier des intérêts divergents et à choisir des options politiques. Cette latitude procède également de la nature politique de l'évaluation fondamentale qu'effectue la Commission dans sa communication quant à savoir si et comment, dans le cadre de son pouvoir d'initiative, il lui faut donner suite aux initiatives citoyennes

européennes réussies. **Les juridictions de l'Union ne peuvent substituer leur appréciation à l'évaluation politique de la Commission qui doit éclairer sa décision de déclencher le processus décisionnel en exerçant son pouvoir d'initiative.**

L'avocat général Bobek propose également de rejeter les quatrième et cinquième moyens, tirés, respectivement, d'erreurs manifestes d'appréciation et d'une prétendue interprétation erronée de l'initiative citoyenne européenne.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : La Cour de justice peut être saisie d'un pourvoi, limité aux questions de droit, contre un arrêt ou une ordonnance du Tribunal. En principe, le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. S'il est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même définitivement le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Antoine Briand 📞 (+352) 4303 3205.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.