Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

19 avril 2016 *

« Droit institutionnel — Initiative citoyenne européenne — Politique sociale — Service d'intérêt économique général — Article 352 TFUE — Refus d'enregistrement — Défaut manifeste d'attributions de la Commission — Article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 211/2011 — Principe de bonne administration — Obligation de motivation »

Dans l'affaire T-44/14,

Bruno Costantini, demeurant à Jesi (Italie), et les autres requérants dont les noms figurent en annexe, représentés par M^es^ O. Brouwer, J. Wolfhagen, avocats, et M^me^ A. Woods, solicitor,

parties requérantes,

contre

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

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision C(2013) 7612 final de la Commission, du 5 novembre 2013, rejetant la demande d'enregistrement de la proposition d'initiative citoyenne européenne intitulée « Right to Lifelong Care : Leading a life of dignity and independence is a fundamental right ! »,

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M. H. Kanninen, président, M^me^ I. Pelikánová et M. E. Buttigieg (rapporteur), juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 28 octobre 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

Antécédents du litige

1 Les requérants, M. Bruno Costantini et les autres requérants dont les noms figurent en annexe, sont à l'origine d'une proposition d'initiative citoyenne européenne (ci-après l'« ICE ») intitulée « Right to Lifelong Care : Leading a life of dignity and independence is a fundamental right ! » (« Le droit aux soins de longue durée: Mener une vie digne et indépendante est un droit fondamental ! », ci-après la « proposition d'ICE litigieuse »), transmise à la Commission européenne le 5 septembre 2013 et dont l'objet, tel que décrit dans la demande d'enregistrement, est d'inviter l'Union européenne à « proposer une législation qui protège le droit fondamental à la dignité humaine en garantissant une protection sociale adéquate et l'accès à des soins de longue durée de qualité, supportables, au-delà des soins de santé ».

2 La proposition d'ICE litigieuse se réfère aux articles 14 TFUE, 153 TFUE et 352 TFUE comme fondement juridique de l'action proposée.

3 Par décision du 5 novembre 2013 (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a refusé l'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse au motif que celle-ci ne relevait manifestement pas des attributions permettant à la Commission de soumettre une proposition d'adoption d'un acte juridique de l'Union européenne aux fins de l'application des traités.

Procédure et conclusions des parties

4 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 janvier 2014, les requérants ont introduit le présent recours.

5 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

6 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner les requérants aux dépens.

En droit

7 À l'appui de leur recours, les requérants invoquent trois moyens, tirés, le premier, de l'application erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011, relatif à l'initiative citoyenne (JO L 65, p. 1), le deuxième, d'un défaut de respect du principe de bonne administration et, le troisième, d'un défaut de motivation.

Sur le premier moyen, tiré de l'application erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011

8 À l'appui du premier moyen, qui comprend, en substance, quatre branches, les requérants font valoir que la Commission a commis des erreurs de droit en refusant d'enregistrer la proposition d'ICE litigieuse en application de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011. À cet égard, les requérants soutiennent, dans le cadre des trois premières branches, que la Commission a méconnu les articles 14 TFUE, 153 TFUE et 352 TFUE, qui fournissent des bases juridiques appropriées au regard de la proposition d'ICE litigieuse, et allèguent, dans le cadre de la quatrième branche, qu'elle a méconnu l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 en interprétant et en appliquant la condition énoncée dans cette disposition trop strictement et de façon contraire aux objectifs du mécanisme de l'ICE.

9 En l'espèce, le Tribunal estime opportun de statuer d'abord sur la quatrième branche du moyen afin de définir le sens et la portée de la condition d'enregistrement des propositions d'ICE énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, puis d'examiner les trois autres branches du moyen.

Sur la quatrième branche du premier moyen

10 Les requérants estiment que la Commission a appliqué de façon erronée le critère juridique énoncé à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011. Plus précisément, ils soutiennent que, lorsque la Commission interprète et applique cette condition d'enregistrement des propositions d'ICE, elle ne peut, au regard des objectifs et de l'esprit du règlement, opérer un contrôle trop strict, car l'appréciation menée au stade de l'enregistrement des propositions d'ICE devrait simplement lui permettre de vérifier si le fond de l'initiative porte sur un sujet sur lequel le comité des citoyens et les institutions peuvent dialoguer. Tout d'abord, une appréciation trop stricte de ladite condition serait contraire à l'objectif du mécanisme de l'ICE, qui est d'accroître la participation démocratique des citoyens. Ensuite, les requérants soutiennent que l'application de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 nécessite que la Commission tienne compte de la qualité des personnes à l'origine des propositions d'ICE, au sens où les membres des comités ne sont pas parfaitement au fait des rouages internes de l'Union et de leurs spécificités. Enfin, les requérants estiment que, compte tenu de la présence de l'adverbe « manifestement » au sein de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, l'enregistrement d'une proposition d'ICE ne doit être refusé que si une proposition est manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission et en prenant en considération le fait que le caractère correct et adéquat du choix de la base juridique est très souvent controversé.

11 La Commission conteste les arguments des requérants.

12 En premier lieu, la Commission soutient qu'une proposition d'ICE est en dehors du cadre des attributions en vertu desquelles elle peut formuler une proposition d'acte si aucune des dispositions des traités qui prévoient l'adoption d'actes juridiques sur la base d'une proposition de la Commission ne peut servir de base juridique pour un acte concernant l'objet de la proposition d'ICE. Une telle situation serait manifeste lorsque cette conclusion ne dépend pas de circonstances factuelles.

13 En second lieu, la Commission souligne que la condition figurant à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 doit être examinée et remplie dès le stade de l'enregistrement. Par ailleurs, le contrôle juridique opéré à cet égard ne saurait être approximatif, mais devrait, au contraire, être complet afin d'éviter que la procédure ne poursuive son cours alors même qu'il serait évident que la Commission ne pourrait proposer l'adoption d'un acte faute de compétence attribuée à l'Union.

14 À cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 211/2011, l'enregistrement d'une proposition d'ICE par la Commission constitue le préalable nécessaire à la collecte des déclarations de soutien à l'ICE en cause. À cette fin, les organisateurs membres du comité des citoyens doivent fournir à la Commission des informations concernant notamment l'objet et les objectifs de la proposition d'ICE afin qu'elle vérifie que les conditions d'enregistrement énoncées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 sont remplies. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 211/2011, si les conditions énoncées au paragraphe 2 dudit article ne sont pas remplies, la Commission refuse l'enregistrement. Une telle décision a pour effet de mettre fin au processus pour la proposition d'ICE.

15 Au nombre des conditions d'enregistrement énoncées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011, figure celle selon laquelle la Commission doit procéder à l'enregistrement si « 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 ».

16 Il convient de rappeler que, selon l'article 5 TUE, le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union et que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités. C'est dans ce contexte que l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 prévoit la condition selon laquelle la proposition d'ICE ne doit pas être 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.

17 Il résulte du libellé de ladite disposition que la Commission doit procéder à un premier examen des éléments dont elle dispose afin d'apprécier si la proposition d'ICE ne relève manifestement pas du cadre de ses attributions, étant précisé qu'il est prévu qu'un examen plus complet soit opéré en cas d'enregistrement de la proposition. En effet, l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 prévoit que, lorsque la Commission reçoit l'ICE, elle présente, dans le délai de trois mois, au moyen d'une communication, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE, l'action qu'elle compte entreprendre, le cas échéant, ainsi que les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre cette action.

18 En l'espèce, afin de déterminer si la Commission a correctement appliqué la condition figurant à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, il convient d'examiner si, au regard de la proposition d'ICE et dans le cadre d'un premier examen des éléments dont la Commission disposait, celle-ci ne pouvait manifestement pas proposer l'adoption d'un acte de l'Union fondé sur les articles 14 TFUE, 153 TFUE ou 352 TFUE.

Sur la première branche du premier moyen

19 Les requérants soutiennent tout d'abord que la Commission a procédé à une appréciation erronée de l'article 14 TFUE, car, en vertu de cette disposition, particulièrement adaptée au deuxième objectif de la proposition d'ICE litigieuse, elle peut soumettre une proposition de texte législatif. À l'appui de leur argumentation, les requérants invoquent l'enregistrement par la Commission d'une proposition d'ICE similaire, intitulée « L'eau et l'assainissement sont un droit humain », dont un des objectifs est que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation. En outre, les requérants font valoir que l'interprétation de la portée de l'article 14 TFUE dans la décision attaquée est contraire aux principes sous-jacents du règlement nº 211/2011 dans la mesure où la Commission ne pourrait refuser l'enregistrement d'une proposition d'ICE dont un ou plusieurs objectifs peuvent relever de la compétence de l'Union et faire l'objet d'une discussion entre le comité des citoyens et les institutions. Enfin, les requérants soutiennent que la proposition d'ICE litigieuse vise, notamment, à ce que les soins

de longue durée soient, sur le fondement de l'article 14 TFUE, exclus du champ d'application des règles du marché intérieur et qualifiés de service universel, de sorte que la Commission a dénaturé l'essence de la proposition d'ICE litigieuse dans la décision attaquée.

20 La Commission conteste les arguments des requérants.

21 Il ressort de la décision attaquée que la Commission a considéré que l'article 14 TFUE ne constituait pas une base juridique valable pour la proposition d'ICE, car le législateur de l'Union ne pouvait imposer aux États membres de fournir un service d'intérêt économique général (ci-après le « SIEG »), mais était uniquement compétent pour déterminer les principes et conditions que les États membres devaient respecter dans l'hypothèse où ils décideraient de façon autonome de fournir un SIEG déterminé.

22 Au regard de la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse, et plus précisément de son objet, de ses objectifs et des informations plus détaillées figurant dans la note explicative, il y a lieu de déterminer si celle-ci était manifestement en dehors du cadre dans lequel la Commission pouvait en vertu de l'article 14 TFUE soumettre une proposition d'acte.

23 En premier lieu, s'agissant de la qualification des services de soins de longue durée de SIEG, il convient de souligner que, conformément à l'article 14 TFUE, sans préjudice de l'article 4 TUE et des articles 93 TFUE, 106 TFUE et 107 TFUE, et eu égard à la place qu'occupent les SIEG parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

24 Ainsi, conformément à une jurisprudence constante, les États membres sont en droit, dans le respect du droit de l'Union, de définir l'étendue et l'organisation de leurs SIEG (arrêt du 20 avril 2010, Federutility e.a., C-265/08, Rec, EU:C:2010:205, point 29). Ils ont un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des SIEG et la définition de ces services par un État membre ne peut être remise en question par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste. Cette prérogative de l'État membre concernant la définition des SIEG est confirmée par l'absence tant de compétence spécialement attribuée à l'Union que de définition précise et complète de la notion de SIEG en droit de l'Union (arrêts du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T-289/03, Rec, EU:T:2008:29, points 166 et 167 ; du 7 novembre 2012, CBI/Commission, T-137/10, Rec, EU:T:2012:584, point 99, et du 16 juillet 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Commission, T-309/12, EU:T:2014:676, point 105).

25 Au regard de ces éléments, la Commission a pu conclure à bon droit dans la décision attaquée qu'elle ne pouvait manifestement pas présenter une proposition d'acte fondée sur l'article 14 TFUE et visant à ce que les soins de longue durée soient qualifiés de SIEG.

26 En second lieu, il y a lieu de relever, à l'instar de la Commission, qu'aucune disposition des traités ne l'habilite à proposer l'adoption d'un acte de l'Union exemptant un service de l'application des règles du marché intérieur. En effet, il ressort de l'article 14 TFUE que les règles spécifiques qu'il édicte sont applicables aux SIEG sans préjudice de l'article 106 TFUE. Or, selon le paragraphe 2 de cette dernière disposition, même les entreprises chargées de la gestion de tels services sont soumises aux règles des traités, et notamment aux règles relatives au marché intérieur et à la concurrence, principe auquel il ne peut être dérogé que sous des conditions strictes, dont l'existence dépend des circonstances juridiques et factuelles prévalant dans chaque État membre et qui doit être démontrée dans chaque cas concret par l'État membre ou par l'entreprise qui les invoque (voir, en ce sens, arrêts du

23 octobre 1997, Commission/France, C-159/94, Rec, EU:C:1997:501, point 94, et du 17 mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Rec, EU:C:2001:281, point 59). Il s'ensuit que la Commission ne saurait proposer de manière générale d'exempter de l'application des règles du marché intérieur des services dont la qualification de SIEG dépend de la politique nationale poursuivie par chaque État membre.

27 En conséquence, la Commission a pu conclure à bon droit dans la décision attaquée qu'elle ne pouvait manifestement pas présenter une proposition d'acte fondée sur l'article 14 TFUE et visant à ce que les soins de longue durée soient exclus de l'application des règles du marché intérieur.

28 Cette appréciation ne saurait être remise en cause par les autres arguments des requérants.

29 Tout d'abord, les requérants font valoir que l'article 14 TFUE constitue une base juridique appropriée afin de déterminer les principes régissant la fourniture d'un SIEG et allèguent à cet égard que cette disposition constitue une base juridique de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO L 52, p. 3).

30 À cet égard, il y a lieu de relever que, si l'article 16 CE, devenu en substance l'article 14 TFUE, est rappelé au considérant 3 de la directive 2008/6, en ce qu'il souligne la place qu'occupent les SIEG parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale, et qu'il précise qu'il convient de veiller à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions, ladite directive vise plus spécifiquement comme base juridique l'article 47, paragraphe 2, CE et les articles 55 CE et 95 CE. Cet argument doit donc être écarté comme non fondé.

31 En outre, l'argument des requérants selon lequel la Commission s'est livrée à une interprétation de l'article 14 TFUE contraire aux principes sous-jacents du règlement n° 211/2011 doit être rejeté en ce que le mécanisme de l'ICE n'a pas pour objet ou pour objectif, contrairement à ce que prétendent les requérants, d'initier un simple dialogue entre les citoyens et les institutions, mais d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition d'acte.

32 Ensuite, les requérants estiment que l'appréciation de la Commission relative à l'article 14 TFUE dénature l'essence de la proposition d'ICE litigieuse, qui tend, conformément au deuxième objectif, à ce que les services de soins de longue durée soient exclus du champ d'application de certaines règles du marché intérieur et soient qualifiés de service universel. Ainsi, l'essence de la proposition d'ICE litigieuse serait que les services de soins de longue durée existants soient pérennisés par une action du législateur de l'Union.

33 À cet égard, il convient de relever que ni l'objet ni les objectifs de la proposition d'ICE litigieuse ne font mention de la notion de service universel et que la note explicative fait certes référence au service universel, mais dans le cadre de la mention de l'article 14 TFUE grâce auquel les soins de longue durée pourraient être qualifiés de SIEG. Dès lors, la Commission, en indiquant, dans la décision attaquée, que l'article 14 TFUE n'était pas une base juridique permettant d'obliger les États membres à qualifier un service de SIEG et en signifiant qu'elle ne pouvait formuler de proposition d'acte visant à exclure un service de l'application des règles du marché intérieur, n'a pas dénaturé la proposition d'ICE litigieuse. Il s'ensuit que l'argument des requérants doit être rejeté.

34 Enfin, l'argument des requérants fondé sur l'enregistrement de la proposition d'ICE intitulée « L'eau et l'assainissement sont un droit humain » ne saurait prospérer. En effet, pour autant que l'enregistrement de cette proposition d'ICE mentionnant l'article 14 TFUE en tant que base juridique proposée soit pertinent, il ne signifie cependant pas que la Commission ait expressément considéré que l'article 14 TFUE constituait une base juridique appropriée aux fins de proposer un acte excluant les services liés à l'eau de l'application des règles du marché intérieur. En effet, la décision de la Commission de procéder à l'enregistrement de cette proposition d'ICE atteste seulement du fait que,

pour la Commission, ladite proposition d'ICE n'était manifestement pas en dehors du cadre des attributions en vertu desquelles elle pouvait présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.

35 Il s'ensuit que la Commission n'a pas commis d'erreur d'appréciation dans la décision attaquée quant à l'article 14 TFUE dans la mesure où il était manifeste qu'elle ne pouvait pas, sur le fondement de cette disposition, proposer l'adoption d'un texte qualifiant les services de soins de longue durée de SIEG et excluant ces services de l'application des règles du marché intérieur.

Sur la deuxième branche du premier moyen

36 Les requérants font valoir que la Commission n'a pas, dans la décision attaquée, apprécié correctement l'article 153 TFUE, qui fournit, associé à l'article 14 TFUE, une base juridique appropriée à la proposition d'ICE litigieuse en ce qu'il permet d'établir des prescriptions minimales concernant la sécurité sociale des travailleurs. Si les requérants concèdent que, s'agissant des non-travailleurs, cette disposition ne constitue pas la base juridique la plus solide, ils soutiennent qu'il est nécessaire de l'associer à l'article 14 TFUE afin d'assurer que le plus de personnes possible, dont les travailleurs, puissent bénéficier de soins de longue durée.

37 La Commission conteste les arguments des requérants.

38 Dans la décision attaquée, la Commission a indiqué que l'article 153 TFUE ne pouvait pas constituer une base juridique appropriée aux fins de l'adoption d'un acte dont l'objet était celui de la proposition d'ICE litigieuse, car l'article 153 TFUE permettait uniquement l'adoption de prescriptions minimales relatives à la sécurité et à la protection sociales des travailleurs, à l'exclusion des soins de santé et des soins de longue durée pour les non-travailleurs.

39 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 153 TFUE ne couvre que partiellement le champ d'application des mesures attendues dans la proposition d'ICE litigieuse, car cette disposition, qui vise explicitement et exclusivement les travailleurs, ne permet pas l'adoption d'actes juridiques relatifs à d'autres catégories de personnes. Dès lors, l'article 153 TFUE ne peut constituer en lui-même une base juridique aux fins de l'adoption d'un acte dont l'objet est celui de la proposition d'ICE litigieuse et visant à garantir la fourniture universelle de soins de longue durée dans l'Union.

40 Toutefois, il convient de constater, ainsi que le soulignent les requérants et qu'il ressort de la note explicative annexée à la demande d'enregistrement, que l'article 153 TFUE est invoqué, dans la proposition d'ICE litigieuse, en tant que base juridique additionnelle à l'action qui devrait être entreprise sur le fondement de l'article 14 TFUE.

41 À cet égard, force est de constater que, dès lors que le Tribunal a considéré que la Commission pouvait refuser l'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse en ce que celle-ci ne relevait manifestement pas de l'article 14 TFUE, la conclusion de la Commission relative à l'article 153 TFUE, présenté, dans la demande d'enregistrement, comme une base juridique additionnelle, doit nécessairement être approuvée.

Sur la troisième branche du premier moyen

42 Les requérants soutiennent, en substance, que, d'une part, l'article 352 TFUE n'a fait l'objet d'aucune analyse dans la décision attaquée et que, d'autre part, la Commission peut faire usage de cette disposition pour l'adoption de mesures conformes à l'objet et aux objectifs de la proposition d'ICE litigieuse.

43 Premièrement, il ressort de l'argumentation des requérants qu'ils contestent principalement le défaut de motivation de la décision attaquée quant à l'article 352 TFUE. À cet égard, il y a lieu de rappeler que le contrôle du respect de l'obligation de motivation en tant que formalité substantielle se distingue du contrôle du bien-fondé de la motivation, lequel relève du contrôle de légalité au fond de l'acte (arrêt du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec, EU:C:1998:154, point 67).

44 En conséquence, les arguments des requérants soulevés au titre du présent moyen, mais visant à faire constater le défaut de motivation de la décision attaquée au regard de l'article 352 TFUE, doivent être examinés dans le cadre du troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation.

45 Deuxièmement, pour autant que les requérants, au titre de la présente branche du premier moyen, visent à démontrer que l'article 352 TFUE constitue une base juridique appropriée, la Commission, en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience, a confirmé exciper de l'irrecevabilité de cette argumentation sur le fondement de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

46 Il importe de rappeler que, aux termes de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du 2 mai 1991, toute requête doit contenir notamment un exposé sommaire des moyens invoqués. Ces précisions doivent être suffisamment claires pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même (voir arrêt du 10 mai 2006, Galileo International Technology e.a./Commission, T-279/03, Rec, EU:T:2006:121, point 36 et jurisprudence citée).

47 À cet égard, il y a lieu de relever que l'argumentation relative à l'article 352 TFUE est formulée dans le premier moyen, relatif à l'application erronée de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, dans lequel les requérants mettent en cause, d'une part, l'interprétation et l'application de cette disposition et, d'autre part, l'application de ladite disposition au regard des bases juridiques proposées dans la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse. En outre, la substance des arguments des requérants, en ce qu'ils allèguent que l'article 352 TFUE constitue une base juridique appropriée aux fins de l'adoption d'un acte mettant en œuvre les objectifs de la proposition d'ICE litigieuse, se dégage de la requête avec suffisamment de netteté de sorte que la Commission a pu, ainsi que cela ressort de ses écritures, utilement présenter sa défense. Par conséquent, la troisième branche du premier moyen, en ce qu'elle est fondée sur une appréciation erronée de l'article 352 TFUE, ne saurait être déclarée irrecevable et l'allégation de la Commission doit, dès lors, être rejetée.

48 Troisièmement, il ressort de l'argumentation des requérants qu'ils estiment que la proposition d'ICE litigieuse n'est pas manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission découlant de l'article 352 TFUE en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités.

49 À cette fin, les requérants affirment, tout d'abord, que, si les articles 14 TFUE et 153 TFUE étaient insuffisants aux fins de l'adoption d'un acte dont l'objet est celui de la proposition d'ICE litigieuse, alors la Commission pourrait proposer un texte fondé sur l'article 352 TFUE. En outre, ils soutiennent qu'il peut être fait usage de l'article 352 TFUE dans le cadre d'une proposition d'ICE. Enfin, ils font valoir qu'il serait contraire à l'esprit du règlement nº 211/2011 d'exiger que les citoyens de l'Union montrent en quoi l'adoption d'un acte juridique concernant l'objet d'une proposition d'ICE serait nécessaire pour atteindre les objectifs visés par les traités.

50 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 352 TFUE, si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement, adopte les dispositions appropriées.

51 Selon la jurisprudence, l'article 352 TFUE, qui fait partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du traité, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union. Cette disposition ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité échappant à la procédure que celui-ci prévoit à cet effet (avis 2/94, du 28 mars 1996, Rec, EU:C:1996:140, point 30). Il s'ensuit que le recours à cette disposition est subordonné à certaines conditions afin de respecter la délimitation des compétences déterminée dans les traités et d'éviter de la remettre en cause par l'adoption d'un acte de droit dérivé.

52 En outre, il convient de préciser que ni l'article 352 TFUE ni le règlement nº 211/2011 n'excluent le recours à l'article 352 TFUE dans le cadre de l'ICE.

53 Cependant, l'objectif de participation démocratique des citoyens de l'Union sous-jacent au mécanisme de l'ICE ne saurait faire échec au principe des compétences d'attribution et autoriser l'Union à légiférer dans un domaine pour lequel aucune compétence ne lui a été attribuée, de sorte que le respect des conditions figurant à l'article 352 TFUE s'impose également dans le cadre d'une proposition d'ICE. Ainsi, il incombe à la Commission de vérifier si, par rapport à une proposition d'ICE, il est manifeste qu'elle ne pourra pas faire une proposition d'acte juridique fondé sur cette disposition. Cela ne préjuge toutefois pas de l'appréciation par les institutions de la nécessité d'un tel acte juridique dans la mesure où cette appréciation peut être menée après l'enregistrement de la proposition d'ICE et figurer, le cas échéant, dans la communication prévue à l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011.

54 En l'espèce, il convient de relever que la demande d'enregistrement ne contient pas d'éléments propres à démontrer que les conditions de recours à l'article 352 TFUE sont remplies. Ainsi, alors qu'il ressort de la note explicative annexée à la demande d'enregistrement que les requérants ont étayé leurs propositions relatives aux articles 14 TFUE et 153 TFUE, ceux-ci n'ont pas explicité pour quels motifs le recours à l'article 352 TFUE serait justifié. Et il découle, tout au plus, de cette annexe que, si la Commission devait considérer que l'article 14 TFUE ne constitue pas une base juridique appropriée, il devrait être fait appel à l'article 352 TFUE. En conséquence, même s'il ne saurait être reproché aux requérants de ne pas avoir établi dans la demande d'enregistrement que l'acte sollicité était nécessaire, ils auraient dû démontrer, à tout le moins, que ledit acte s'inscrivait dans le cadre des politiques définies par les traités et tendait à atteindre un objectif visé par ces derniers, ce qui aurait permis à la Commission d'apprécier de manière circonstanciée leur demande visant à recourir, pour l'action proposée, à l'article 352 TFUE.

55 Dans ces circonstances, le grief des requérants visant à contester la conclusion de la Commission selon laquelle l'article 352 TFUE ne constituait manifestement pas une base juridique appropriée aux fins de la proposition d'un acte juridique visant à mettre en œuvre les objectifs de la proposition d'ICE litigieuse ne saurait prospérer.

56 Au regard des éléments qui précèdent, il y a lieu de conclure que la Commission n'a ni méconnu l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 ni commis d'erreur de droit dans l'appréciation des articles 14 TFUE, 153 TFUE et 352 TFUE. Il s'ensuit que le premier moyen doit être rejeté dans son intégralité.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation du principe de bonne administration

57 Par le deuxième moyen, les requérants font valoir, en substance, que le principe de bonne administration induit un devoir de cohérence supposant que les affaires similaires doivent être traitées de la même manière sauf à justifier toute distinction et que la Commission a manqué à ce devoir en refusant d'enregistrer la proposition d'ICE litigieuse alors même qu'elle avait procédé à l'enregistrement d'autres propositions d'ICE. En effet, par l'enregistrement de propositions d'ICE antérieures, la Commission aurait instauré une pratique selon laquelle, dans des cas où la pertinence d'une base juridique est douteuse, les propositions d'ICE sont enregistrées afin d'initier un dialogue entre les citoyens et les institutions, et interprété la condition figurant à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 au regard de cet objectif. La proposition d'ICE litigieuse et l'ICE intitulée « L'eau et l'assainissement sont un droit humain » seraient, par ailleurs, très similaires tant au regard de leurs objectifs respectifs qu'au regard des bases juridiques proposées et, en vertu du principe de cohérence, l'enregistrement de la première n'aurait pas dû être refusé.

58 La Commission conteste les arguments des requérants.

59 Il convient d'emblée de souligner que, en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience, les requérants ont explicitement confirmé invoquer, par le présent moyen, la violation du devoir de cohérence en tant que composante du principe de bonne administration et non du principe d'égalité de traitement.

60 Il convient de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante, les institutions doivent exercer leurs compétences en conformité avec les principes généraux du droit de l'Union, tels que le principe d'égalité de traitement et le principe de bonne administration, et que, eu égard à ces principes, il leur appartient de prendre en considération les décisions déjà prises sur des demandes similaires et de s'interroger avec une attention particulière sur le point de savoir s'il y a lieu ou non de décider dans le même sens. Le principe de bonne administration doit néanmoins se concilier avec le respect de la légalité (voir, par analogie, arrêts du 10 mars 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/OHMI, C-51/10 P, Rec, EU:C:2011:139, points 73 à 75 et jurisprudence citée, et du 17 janvier 2013, Gollnisch/Parlement, T-346/11 et T-347/11, Rec, EU:T:2013:23, point 109).

61 En l'espèce, ainsi qu'il ressort de l'examen du premier moyen, c'est à juste titre que la Commission a pu constater dans la décision attaquée que la proposition d'ICE litigieuse se situait manifestement en dehors du cadre de ses attributions en vertu desquelles elle pouvait présenter une proposition d'acte juridique. Partant, dès lors qu'il est établi que la Commission a correctement appliqué, en l'espèce, l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011, il ressort de la jurisprudence citée au point 60 ci-dessus que la légalité de la décision attaquée ne peut pas être remise en cause du simple fait que la Commission n'aurait pas suivi une certaine pratique décisionnelle, à la supposer établie.

62 Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être rejeté.

Sur le troisième moyen, tiré d'un défaut de motivation

63 Les requérants soutiennent que la décision attaquée viole l'obligation de motivation énoncée à l'article 296 TFUE et à l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et soulèvent, en substance, trois griefs à cet égard. Premièrement, ils estiment que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée au regard du refus de considérer l'article 352 TFUE comme une base juridique appropriée. Deuxièmement, ils font grief à la Commission de ne pas avoir exposé les raisons justifiant le refus d'enregistrement alors même que des propositions antérieures similaires avaient été enregistrées. Troisièmement, ils soutiennent que la Commission devait motiver son choix d'appliquer strictement l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 à la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse.

64 La Commission conteste les arguments des requérants.

65 En premier lieu, s'agissant, des deuxième et troisième griefs, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence bien établie, il est nécessaire de distinguer l'obligation de motivation en tant que formalité substantielle, qui peut être soulevée dans le cadre d'un moyen mettant en cause l'insuffisance voire le défaut de motivation d'une décision, du contrôle du bien-fondé de la motivation, lequel relève du contrôle de légalité au fond de l'acte et suppose que le juge vérifie si les motifs sur lesquels l'acte est fondé sont ou non entachés d'erreur (arrêt Commission/Sytraval et Brink's France, point 43 supra, EU:C:1998:154, point 67). En effet, il s'agit de deux contrôles de nature différente qui donnent lieu à des appréciations distinctes du Tribunal (arrêt Commission/Sytraval et Brink's France, point 43 supra, EU:C:1998:154, points 66 à 68).

66 En l'espèce, il y a lieu de relever que, par les deuxième et troisième griefs du troisième moyen, les requérants soulèvent les arguments relevant de l'appréciation au fond de la décision attaquée, lesquels ont été examinés et rejetés dans le cadre des premier et deuxième moyens. Ces allégations ne sont pas susceptibles de modifier la portée de l'obligation de motivation de la Commission.

67 Par conséquent, le Tribunal ne saurait examiner ces griefs au titre du contrôle du respect de l'obligation de motivation. En effet, dans le cadre d'un moyen tiré d'un défaut ou d'une insuffisance de motivation, les griefs et arguments visant à contester le bien-fondé de la décision litigieuse doivent être considérés comme dénués de pertinence (arrêt du 1er juillet 2009, Operator ARP/Commission, T-291/06, Rec, EU:T:2009:235, point 48).

68 En second lieu, s'agissant du premier grief, il convient tout d'abord de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver une décision individuelle, figurant à l'article 296 TFUE, a pour but de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour déterminer si la décision est bien fondée ou si elle est, éventuellement, entachée d'un vice permettant d'en contester la validité et de permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision contrôlée (arrêts du 18 septembre 1995, Tiercé Ladbroke/Commission, T-471/93, Rec, EU:T:1995:167, point 29, et du 27 septembre 2012, J/Parlement, T-160/10, EU:T:2012:503, point 20).

69 L'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement nº 211/2011, en vertu duquel la Commission informe les organisateurs des motifs du refus, constitue l'expression spécifique de ladite obligation de motivation dans le domaine de l'ICE.

70 En outre, selon une jurisprudence également constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Ainsi, l'obligation de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte et de la nature des motifs invoqués. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte (ordonnance du 14 novembre 2013, J/Parlement, C-550/12 P, EU:C:2013:760, point 19).

71 Enfin, il ressort également d'une jurisprudence bien établie que la Commission n'est pas obligée, dans la motivation de ses décisions, de prendre position sur tous les arguments invoqués par les intéressés pendant la procédure administrative. Il suffit en effet à la Commission d'exposer les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision (arrêt du 11 janvier 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, C-404/04 P, EU:C:2007:6, point 30 ; voir, également, arrêt du 29 juin 1993, Asia Motor France e.a./Commission, T-7/92, Rec, EU:T:1993:52, point 31 et jurisprudence citée).

72 Il convient de relever que, en l'espèce, le fait que la proposition d'ICE litigieuse n'a pas été enregistrée est de nature à affecter l'effectivité même du droit des citoyens de présenter une ICE, consacré par l'article 24, premier alinéa, TFUE. En conséquence, une telle décision doit faire clairement apparaître les motifs justifiant ledit refus.

73 En effet, le citoyen ayant présenté une proposition d'ICE doit être à même de comprendre les raisons de ce refus d'enregistrement. Il appartient à la Commission saisie d'une proposition d'ICE de l'apprécier, mais également de motiver sa décision de refus compte tenu de son incidence sur l'exercice effectif du droit consacré par le traité. Cela découle de la nature même de ce droit, qui, ainsi qu'il est relevé au considérant 1 du règlement nº 211/2011, est censé renforcer la citoyenneté européenne et améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union par une participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union (arrêt du 30 septembre 2015, Anagnostakis/Commission, T-450/12, Rec, sous pourvoi, EU:T:2015:739, point 26).

74 Il ressort de la décision attaquée que la Commission a spécifiquement explicité les raisons pour lesquelles les articles 14 TFUE et 153 TFUE ne pouvaient constituer des bases juridiques appropriées. En revanche, la décision attaquée ne comprend aucune motivation spécifique s'agissant de l'article 352 TFUE. Toutefois, ainsi que le souligne à juste titre la Commission, il ressort, certes implicitement, mais nécessairement, de la décision attaquée qu'elle a considéré que l'article 352 TFUE, au même titre que d'autres dispositions des traités, n'était pas une base juridique appropriée aux fins de l'adoption d'un acte mettant en œuvre les objectifs de la proposition d'ICE litigieuse.

75 Certes, conformément à la jurisprudence, la motivation d'un acte a pour objet d'exposer de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'auteur de l'acte afin de fournir à son destinataire les éléments lui permettant de déterminer s'il est bien fondé ou s'il est, éventuellement, entaché d'un vice justifiant d'en contester la validité et de permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité dudit acte.

76 Toutefois, il convient également de rappeler que la portée de cette obligation dépend de plusieurs facteurs. Ainsi, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, mais seulement les éléments essentiels dans l'économie de la décision, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté.

77 En l'espèce, force est de constater que la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse ne mentionne aucun élément propre à justifier le recours à l'article 352 TFUE. Ainsi, comme le souligne à juste titre la Commission, alors même qu'il ressort de la note explicative que les requérants ont étayé leur demande fondée sur les articles 14 TFUE et 153 TFUE sur plusieurs éléments, ceux-ci n'ont aucunement explicité en quoi le recours à l'article 352 TFUE serait justifié.

78 Or, compte tenu de ce que le recours à l'article 352 TFUE est assorti de conditions strictes, tenant notamment à la nécessité d'une action dans le cadre des politiques définies par les traités pour atteindre un objectif visé par ces textes, les requérants auraient dû, à tout le moins, exposer en quoi la proposition d'ICE litigieuse relevait d'un objectif visé par les traités afin que la Commission puisse apprécier de manière circonstanciée leur demande à cet égard. En effet, si les conditions de recours à l'article 352 TFUE ne sont pas réunies, alors cette disposition ne constitue pas une base juridique appropriée et la condition prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement nº 211/2011 n'est pas remplie.

79 Il s'ensuit que, compte tenu du contexte et au regard de l'absence, dans la demande d'enregistrement de la proposition d'ICE litigieuse, de toute indication, même sommaire, quant aux conditions d'application dans le cadre de la proposition de l'ICE litigieuse de l'article 352 TFUE, la motivation implicite quant à cette disposition doit être considérée comme suffisante et que le premier grief du troisième moyen doit être rejeté.

80 Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, il y a lieu de conclure que la Commission n'a pas manqué à son obligation de motivation et que, partant, le troisième moyen et donc le recours doivent être rejetés.

Sur les dépens

81 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé en leurs conclusions, il y a lieu de les condamner à supporter, outre leurs propres dépens, les dépens de la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **MM. Bruno Costantini et les autres requérants dont les noms figurent en annexe sont condamnés aux dépens.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 avril 2016.

Signatures

Annexe

Robert Racke, demeurant à Beyne-Heusay (Belgique),

Pietro Pravata, demeurant à Luxembourg (Luxembourg),

Zbigniew Gałązka, demeurant à Łódź (Pologne),

Justo Santos Domínguez, demeurant à (Espagne),

Maria Isabel Lemos, demeurant à Mealhada (Portugal),

André Clavelou, demeurant à (France),

Citizens' Committee « Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a …, établi à Bruxelles (Belgique).