Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre, siégeant avec cinq juges)

25 novembre 2026 *

« Droit institutionnel – Initiative citoyenne européenne – Communication de la Commission adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/788 – Intention de la Commission de donner suite à une initiative citoyenne européenne – Expiration du calendrier prévu pour la présentation d'une proposition législative donnant suite à une initiative citoyenne européenne – Recours en carence – Absence de prise de position sur l'invitation à agir – Acte demandé produisant des effets juridiques obligatoires – Recevabilité – Obligation d'exposer un nouveau calendrier – Recours en annulation – Accès au dossier – Rejet – Article 41, paragraphe 2, sous b), de la charte des droits fondamentaux »

Dans l'affaire T-151/24,

Citizens' Committee of the European citizens' initiative « End the Cage Age », représenté par Me T. Hieber, avocat,

partie requérante,

soutenu par

Animal Equality Italia, établie à Milan (Italie), représentée par Mes G. Giacomini et D. Venturini, avocats,

par

Lega Anti Vivisezione (LAV), établie à Rome (Italie), représentée par Mes P. Letrari et M. Pezone, avocats,

et par

Eurogroup for Animals ASBL, établie à Bruxelles (Belgique), représentée par Me D. Sarmiento Ramírez-Escudero, avocat,

parties intervenantes,

contre

Commission européenne, représentée par Mme F. Castilla Contreras et M. C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'anglais.

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre, siégeant avec cinq juges),

composé de M. S. Papasavvas, président, M^mes^ S. Kingston, A. Marcoulli (rapporteure), MM. P. Zilgalvis et J. Hettne, juges,

greffière : M^me^ M. Zwozdziak-Carbonne, administratrice,

vu la phase écrite de la procédure,

à la suite de l'audience du 5 mars 2026,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours, le requérant, Citizens' Committee of the European citizens' initiative « End the Cage Age », demande au Tribunal, d'une part, sur le fondement de l'article 265 TFUE, de constater que la Commission européenne s'est illégalement abstenue d'adopter une communication modifiant sa communication du 30 juin 2021 relative à l'initiative citoyenne européenne (ICE) « End the Cage Age » (ci-après l'« ICE en cause ») (JO 2021, C 274, p. 1 ; ci-après la « communication du 30 juin 2021 »), en vue d'exposer un nouveau calendrier pour la présentation d'une proposition législative donnant suite à l'ICE en cause (ci-après le « nouveau calendrier en cause ») et, d'autre part, sur le fondement de l'article 263 TFUE, d'annuler la décision contenue dans la lettre de la Commission Ares(2024) 842852, du 5 février 2024, rejetant sa demande d'accès au dossier de l'ICE en cause (ci-après la « lettre du 5 février 2024 »).

Antécédents du litige

2 Par décision (UE) 2018/1222, du 5 septembre 2018, relative à la proposition d'initiative citoyenne intitulée « End the Cage Age » (JO 2018, L 227, p. 7), la Commission a enregistré l'ICE en cause, conformément à l'article 4 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), laquelle visait à inviter la Commission à présenter une proposition législative interdisant l'utilisation de cages pour l'élevage de certaines espèces et catégories d'animaux.

3 La décision 2018/1222 étant entrée en vigueur le 11 septembre 2018 conformément à son article 2, la période de collecte des déclarations de soutien en faveur de l'ICE en cause s'est conclue le 11 septembre 2019, conformément à l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 211/2011. L'ICE en cause a recueilli environ 1,4 million de déclarations de soutien et a dépassé le seuil minimal de déclarations de soutien requis dans 18 États membres.

4 Le 2 octobre 2020, les organisateurs ont présenté l'ICE en cause à la Commission, conformément à l'article 9 du règlement n° 211/2011.

5 Le 30 octobre 2020, les organisateurs ont été reçus par la Commission, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, relatif à l'initiative citoyenne européenne (JO 2019, L 130, p. 55).

6 Le 15 avril 2021, les organisateurs ont présenté l'ICE en cause lors d'une audition publique au Parlement européen, conformément à l'article 14, paragraphe 2, du règlement 2019/788. Le 10 juin 2021, le Parlement a tenu un débat en plénière sur l'ICE en cause et a adopté la résolution du 10 juin 2021 sur l'initiative citoyenne « End the Cage Age » (Pour une nouvelle ère sans cage) [2021/2633(RSP)] (JO 2022, C 67, p. 131).

7 Par la communication du 30 juin 2021, conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, et à l'issue de son examen de l'ICE en cause, la Commission a présenté ses conclusions politiques et juridiques sur celle-ci, a fait état de son intention de présenter une proposition législative pour la fin de l'année 2023 en vue d'interdire l'utilisation de cages pour toutes les espèces et catégories d'animaux d'élevage visées par cette ICE et a exposé le calendrier envisagé à cet effet.

8 À ce dernier égard, le point 3.2 de la communication du 30 juin 2021, intitulé « Réponse à l' initiative : calendrier envisagé », indique ce qui suit :

« La réponse de la Commission à l'[ICE en cause] telle que décrite au point 3.1 [de cette communication] sera l'un des objectifs essentiels de la révision de la législation sur le bien-être des animaux qu'elle s'est engagée à proposer d'ici au dernier trimestre de 2023.

Pour élaborer cette proposition législative, la Commission préparera une analyse d'impact telle que décrite ci-dessus. Cette analyse d'impact servira également de base pour la prise de décisions en ce qui concerne, entre autres, les mesures d'accompagnement. Elle comportera une consultation publique qui sera menée d'ici début 2022. L'analyse d'impact devrait être achevée d'ici la fin 2022.

Bien que l'[ICE en cause] ne présente pas de demande précise en ce qui concerne le calendrier, les organisateurs ont exprimé, lors de la réunion avec la Commission et de l'audition au Parlement […], l'ambition de voir l'interdiction des cages entrer en vigueur en 2027.

La date d'entrée en vigueur de l'interdiction et, donc, la durée de la période d'abandon progressif seront examinées dans le cadre de l'analyse d'impact de la proposition législative. L'analyse d'impact portera notamment sur la faisabilité d'une entrée en vigueur de la législation proposée en 2027 compte tenu de la nécessité d'aider – sur le plan financier notamment – les agriculteurs au cours de cette transition. »

9 En outre, le point 4 de la communication du 30 juin 2021, intitulé « Conclusion et perspectives », indique ce qui suit :

« […] La Commission intégrera les objectifs de l'[ICE en cause] dans la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie "De la ferme à la table".

Plus précisément, la Commission a l'intention de présenter une proposition législative d'ici la fin de 2023 en vue de supprimer progressivement et finalement d'interdire l'utilisation des cages pour toutes les espèces et catégories d'animaux visées par l'initiative (poules pondeuses, truies, veaux, lapins, poulettes, poulets de chair reproducteurs, poules pondeuses reproductrices, cailles, canards et oies) dans le cadre de la révision prévue de la législation européenne sur le bien-être des animaux, dans des conditions (y compris la durée de la période de transition) qui seront déterminées sur la base des avis de l'[Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)], des résultats d'une analyse d'impact et d'une consultation publique. »

10 Entre juillet 2021 et juillet 2023, la Commission a mis en œuvre plusieurs des mesures (à savoir la réalisation d'une consultation publique, la réalisation d'une analyse d'impact, l'obtention des avis de l'EFSA) énoncées dans la communication du 30 juin 2021.

11 En outre, par la communication COM(2022) 548 final au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 18 octobre 2022, la Commission a adopté son programme de travail pour 2023, dans lequel elle a indiqué qu'elle réviserait la législation sur le bien-être des animaux, afin notamment de donner suite à l'ICE en cause, en présentant une initiative législative pendant le troisième trimestre de 2023.

12 Le 6 novembre 2023, le requérant a adressé une invitation à agir à la Commission, lui demandant d'annoncer, d'une manière juridiquement contraignante, « si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et quand (avec un calendrier) » elle présenterait une proposition législative visant à mettre en œuvre l'ICE en cause (ci-après l'« invitation à agir »). En particulier, il a indiqué considérer que, dans la mesure où la Commission restait attachée à mettre en œuvre cette ICE, l'obligation d'exposer le nouveau calendrier en cause résultait du principe de bonne administration, conformément à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), et de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788. Dans la même lettre, il a demandé à la Commission de lui donner accès au dossier de ladite ICE en vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte.

13 Par la lettre du 5 février 2024, d'une part, la Commission a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne l'ICE [en cause], des travaux sont en cours pour examiner en détail des aspects importants, pour s'assurer que la transition vers un élevage sans cages est viable pour le secteur agricole et pour nos systèmes alimentaires, y compris la sécurité alimentaire. Les résultats préliminaires de l'analyse d'impact en cours montrent que la transition vers des systèmes d'élevage sans cages nécessite l'adaptation de plusieurs paramètres d'élevage, comme l'amélioration de l'environnement des animaux et la fourniture de plus d'espace à ceux-ci, afin d'assurer de meilleures conditions de bien-être pour les animaux. D'autres consultations sont donc nécessaires en ce qui concerne les coûts, la durée appropriée de la période transitoire et les mesures pertinentes à l'importation. Afin de garantir un juste équilibre entre le bien-être des animaux et les incidences socio-économiques, la suppression progressive des cages doit s'accompagner d'autres mesures en faveur du bien-être des animaux dans les exploitations. Les travaux préparatoires vont donc se poursuivre, notamment dans le cadre du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture dans l'Union.

Par conséquent, je tiens à vous assurer que la Commission maintient son intention de donner suite à sa réponse à l'[ICE en cause] telle qu'exprimée dans [la communication du 30 juin 2021]. Une actualisation de l'état d'avancement du suivi de cette communication par la Commission a été fournie par le biais du registre ICE. »

14 D'autre part, dans la lettre du 5 février 2024, la Commission a rejeté la demande du requérant d'accès au dossier de l'ICE en cause.

Conclusions des parties

15 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– constater que la Commission s'est illégalement abstenue d'adopter une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause ;

– annuler le rejet de sa demande d'accès au dossier de l'ICE en cause contenu dans la lettre du 5 février 2024 ;

– condamner la Commission aux dépens.

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

– rejeter le recours en carence comme étant irrecevable ;

– à titre subsidiaire, rejeter ledit recours comme étant non fondé ;

– rejeter le recours en annulation comme étant non fondé ;

– condamner le requérant aux dépens ;

– condamner les intervenantes à supporter les dépens afférents à leurs interventions.

17 Les intervenantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– constater que la Commission s'est illégalement abstenue d'adopter une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause ;

– condamner la Commission aux dépens du requérant et des intervenantes.

En droit

18 L'article 11, paragraphe 4, TUE, introduit par le traité de Lisbonne, reconnaît aux citoyens de l'Union européenne 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.

19 Conformément à l'article 11, paragraphe 4, second alinéa, TUE et à l'article 24, premier alinéa, TFUE, les procédures et les conditions requises pour la présentation d'une ICE ont été précisées par voie de règlements adoptés selon la procédure législative ordinaire, à savoir, d'abord, par le règlement n° 211/2011, puis, par le règlement 2019/788, lequel, conformément à son article 26, a abrogé le règlement n° 211/2011 avec effet au 1er janvier 2020.

20 Conformément à l'article 27 du règlement 2019/788, les articles 5 à 9 du règlement n° 211/2011, lesquels concernent notamment la collecte, la vérification et la certification des déclarations de soutien ainsi que la présentation d'une ICE à la Commission, continuent de s'appliquer aux ICE enregistrées avant le 1er janvier 2020. Ainsi qu'il ressort des points 2 à 4 ci-dessus, tel était le cas

en l'espèce, l'ICE en cause ayant été enregistrée avant cette date. En revanche, ainsi qu'il ressort des points 5 à 7 ci-dessus, les étapes suivantes de la procédure relative à l'ICE en cause étaient régies par le règlement 2019/788, s'agissant notamment de l'audition publique et de l'examen par la Commission au sens des articles 14 et 15 de ce dernier règlement.

21 Par ailleurs, il y a lieu de relever que la notion de « comité des citoyens » visée à l'article 2, point 3, et à l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 a été remplacée, dans le règlement 2019/788, par celle de « groupe d'organisateurs » visée à l'article 5 de ce dernier règlement. Ainsi, dès lors que le requérant était le comité des citoyens réunissant les organisateurs de l'ICE en cause au moment de l'enregistrement de cette ICE, il doit être considéré, aux fins de l'application des articles 14 et 15 du règlement 2019/788, comme étant le groupe d'organisateurs de cette ICE.

22 C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner les conclusions en carence et les conclusions en annulation du requérant.

Sur les conclusions en carence

Sur la recevabilité du recours en carence

23 La Commission fait valoir que le recours en carence est irrecevable au motif qu'elle a pris position sur l'invitation à agir dans la lettre du 5 février 2024. En outre, elle soutient, en substance, que l'acte dont l'omission est alléguée n'est pas susceptible de faire l'objet d'un tel recours, car il est dépourvu d'effets juridiques obligatoires.

– Sur la première fin de non-recevoir de la Commission, tirée de ce qu'elle a pris position sur l'invitation à agir dans la lettre du 5 février 2024

24 La Commission soutient que la lettre du 5 février 2024 constitue une prise de position au sens de l'article 265 TFUE. Selon elle, dans ladite lettre, d'une part, elle a indiqué son intention de présenter une proposition législative pour donner suite à l'ICE en cause et, d'autre part, elle a expliqué pourquoi il n'était pas possible d'établir un calendrier précis pour ladite présentation, en fournissant toutefois des explications sur les différentes étapes préparatoires qu'elle entreprendrait à cette fin.

25 Le requérant et les intervenantes contestent les arguments de la Commission.

26 En vertu de l'article 265, troisième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut saisir le juge de l'Union pour faire grief à une institution de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

27 Aux termes de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, le recours en carence n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, cette institution n'a pas pris position, ce recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

28 À cet égard, il découle de la jurisprudence, d'une part, qu'une invitation à agir doit être suffisamment explicite et précise pour permettre à l'institution en cause de connaître de manière concrète le contenu de la décision qu'il lui est demandé de prendre et doit également faire ressortir

qu'elle entend contraindre cette institution à prendre position (voir arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 54 et jurisprudence citée).

29 D'autre part, les conditions de recevabilité d'un recours en carence introduit par une personne physique ou morale, fixées à l'article 265 TFUE, ne sont pas remplies lorsque l'institution invitée à agir a pris position sur cette invitation avant l'introduction du recours. L'adoption d'un acte différent de celui que les intéressés auraient souhaité ou estimé nécessaire, tel qu'un refus, dûment motivé, d'agir conformément à une invitation à agir, constitue une prise de position mettant fin à la carence (voir arrêt du 24 mars 2022, Wagenknecht/Commission, C-130/21 P, EU:C:2022:226, point 31 et jurisprudence citée).

30 Une prise de position, au sens de l'article 265, deuxième alinéa, TFUE, doit arrêter de manière claire et définitive la position de l'institution concernée sur la demande de la partie requérante (voir arrêt du 24 mars 2022, Wagenknecht/Commission, C-130/21 P, EU:C:2022:226, point 33 et jurisprudence citée).

31 À titre liminaire, en l'espèce, il est constant que, dans une première partie de l'invitation à agir, le requérant invitait la Commission à indiquer si elle entendait toujours présenter une proposition législative visant à mettre en œuvre l'ICE en cause et que, dans une seconde partie de ladite invitation à agir, le requérant invitait, dans cette hypothèse, la Commission à exposer le nouveau calendrier en cause. À ce dernier égard, ainsi qu'il ressort du point 12 ci-dessus, cette invitation précisait que, selon le requérant, si la Commission restait attachée à mettre en œuvre ladite ICE, l'obligation d'exposer ce nouveau calendrier pesait sur elle en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 ainsi que du principe de bonne administration prévu à l'article 41 de la Charte.

32 Il est également constant que, dans la lettre du 5 février 2024, tout en ayant dépassé le délai de deux mois à compter de l'invitation à agir, la Commission a répondu à la première partie de cette invitation à agir. En effet, la Commission y a indiqué expressément qu'elle avait toujours l'intention de donner suite à l'ICE en cause, tel qu'elle l'avait exprimé dans la communication du 30 juin 2021. Au demeurant, ainsi que les parties principales en sont convenues lors de l'audience, le recours en carence du requérant ne porte pas sur la première partie de ladite invitation, mais uniquement sur sa seconde partie.

33 À cet égard, la Commission soutient que, dans la lettre du 5 février 2024, elle a pris position sur la seconde partie de l'invitation à agir, en explicitant les étapes préparatoires qu'elle entreprendrait et en indiquant qu'il n'était pas possible d'exposer le nouveau calendrier en cause.

34 Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, une réponse qui ne conteste ni ne confirme la carence alléguée, ni ne révèle de quelque façon que ce soit l'attitude de l'institution invitée à agir sur ce qui lui a été demandé ne peut pas constituer une prise de position au sens de l'article 265 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil, 13/83, EU:C:1985:220, point 25). Ainsi, une lettre aux termes de laquelle l'analyse des questions soulevées se poursuit ne constitue pas une prise de position mettant fin à une carence (voir, en ce sens, arrêt du 7 mars 2002, Intervet International/Commission, T-212/99, EU:T:2002:63, point 61 et jurisprudence citée). De même, une réponse ambiguë ou non univoque ne constitue pas une prise de position mettant fin à la carence (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, points 57 à 59).

35 En l'espèce, ainsi qu'il ressort du point 13 ci-dessus, tout d'abord, il y a lieu de relever que la lettre du 5 février 2024 ne se réfère pas à la demande du requérant d'exposer le nouveau calendrier en cause et que la mention même d'un calendrier y est absente. Ensuite, ladite lettre indique certes que les travaux sont en cours, que d'autres consultations sont nécessaires et que les travaux préparatoires vont se poursuivre, mais ne contient ni calendrier, ni indication que la demande du requérant d'exposer ce nouveau calendrier devrait être rejetée ou soulèverait des difficultés, ni mention de ces éventuelles difficultés. Si, dans cette lettre, la Commission se réfère aux enjeux liés à la mise en œuvre de l'ICE en cause, de telles indications ne se rapportent pas aux éventuelles difficultés liées à l'exposition dudit nouveau calendrier ni aux motifs pour lesquels cette exposition ne serait pas possible. Enfin, elle y indique, certes, qu'une actualisation de l'état d'avancement du suivi de la communication du 30 juin 2021 a été fournie par le biais du registre ICE, mais cette indication, concernant la disponibilité d'informations sur ce qu'elle a déjà fait, ne se rapporte pas à ladite demande du requérant, ni aux raisons pour lesquelles ladite exposition ne serait pas possible.

36 Ainsi, non seulement la lettre du 5 février 2024 ne contient pas le nouveau calendrier en cause, mais, contrairement à ce que soutient la Commission, elle ne contient pas non plus un refus d'exposer ce nouveau calendrier ni une indication des raisons pour lesquelles cette exposition ne serait pas possible. En effet, la Commission ne fait aucune référence à la demande du requérant d'exposer ledit nouveau calendrier.

37 Force est donc de constater que, dans la lettre du 5 février 2024, la Commission n'a pas pris position, a fortiori de manière claire et définitive, au sens de la jurisprudence rappelée au point 30 ci-dessus, sur la seconde partie de l'invitation à agir portant sur l'exposition du nouveau calendrier en cause.

38 Dans ces circonstances, la Commission ne saurait se prévaloir de la jurisprudence suivant laquelle une prise de position dans un sens insatisfaisant pour le demandeur ne pourrait pas faire l'objet d'un recours en carence. En effet, certes, comme le souligne la Commission, il résulte de la jurisprudence rappelée au point 29 ci-dessus que l'article 265 TFUE vise la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position, et non l'adoption d'un acte différent de celui que les intéressés auraient souhaité ou estimé nécessaire. Toutefois, l'application de cette jurisprudence présuppose que l'institution concernée ait pris position, notamment en exprimant de manière claire et définitive le refus d'agir conformément à une invitation à agir. En revanche, une telle jurisprudence ne saurait trouver application lorsque, dans sa réponse, l'institution concernée n'a pas pris position sur cette invitation, comme c'est le cas en l'espèce.

39 Par ailleurs, pour cette même raison, il y a lieu d'écarter comme non fondé l'argument de la Commission selon lequel le requérant aurait dû introduire un recours en annulation à l'encontre de la lettre du 5 février 2024 en ce qui concerne le nouveau calendrier en cause. D'une part, la question des conditions de recevabilité d'un recours en carence est distincte de celle de savoir si l'acte adopté par l'institution de l'Union sollicitée, mettant fin à son inaction, peut faire l'objet d'un recours en annulation (voir ordonnance du 14 avril 2021, Wagenknecht/Conseil européen, C-504/20 P, EU:C:2021:305, point 30 et jurisprudence citée). D'autre part, en l'espèce, ladite lettre ne contenait aucune prise de position sur l'invitation à agir concernant ce nouveau calendrier qui aurait été susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation à cet égard.

40 Il découle de ce qui précède que la première fin de non-recevoir soulevée par la Commission doit être rejetée comme non fondée.

– Sur la seconde fin de non-recevoir de la Commission, tirée de ce que l'acte demandé par le requérant ne produit pas d'effets juridiques obligatoires

41 La Commission, dans le cadre de ses arguments portant sur le bien-fondé du recours en carence, fait valoir qu'une communication exposant le nouveau calendrier en cause ne constitue pas un acte produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant. Elle souligne, en outre, que, étant donné que la communication du 30 juin 2021 aurait clos la procédure concernant l'ICE en cause, une nouvelle communication constituerait tout au plus « une mesure préparatoire dans le cadre de la procédure conduisant à l'adoption d'une proposition législative par [elle] ».

42 Le requérant et les intervenantes contestent les arguments de la Commission.

43 Selon la jurisprudence, l'article 265, troisième alinéa, TFUE, qui ouvre aux personnes morales et physiques la possibilité de former un recours en carence lorsqu'une institution a manqué de leur adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis, doit s'interpréter comme permettant aux particuliers de former un recours en carence contre une institution qui aurait manqué d'adopter un acte produisant des effets juridiques obligatoires et contre l'omission d'adopter un acte préparatoire, s'il constitue le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure devant déboucher sur un acte produisant des effets juridiques obligatoires (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2017, Bionorica et Diapharm/Commission, C-596/15 P et C-597/15 P, EU:C:2017:886, point 53, et ordonnance du 25 septembre 2019, Magnan/Commission, T-99/19, EU:T:2019:693, point 25).

44 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, afin de déterminer si un acte produit des effets juridiques obligatoires, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier ses effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier et des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur (voir, en ce sens, arrêt du 10 février 2026, WhatsApp Ireland/Comité européen de la protection des données, C-97/23 P, EU:C:2026:81, point 67 et jurisprudence citée, et ordonnance du 5 juillet 2024, SCC Legal/Commission, T-43/23, non publiée, EU:T:2024:469, point 29).

45 Dès lors, afin d'établir si un acte produit des effets juridiques obligatoires, il n'est pas besoin de vérifier si ces derniers sont de nature à affecter la situation juridique de la partie requérante, cette vérification n'étant pertinente que dans le cadre de l'examen du respect de la condition selon laquelle la partie requérante doit être directement et individuellement concernée par l'acte en cause, lorsque cette condition trouve à s'appliquer. Ainsi, la question de savoir si un acte produit des effets juridiques obligatoires doit être appréciée objectivement, en fonction de la substance de celui-ci, et non en fonction de la partie requérante (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 février 2026, WhatsApp Ireland/Comité européen de la protection des données, C-97/23 P, EU:C:2026:81, point 68 et jurisprudence citée).

46 C'est sur la base de ces prémisses qu'il convient d'examiner si une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause, produirait des effets juridiques obligatoires, si elle était adoptée par la Commission.

47 D'emblée, à cette fin, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 44 et 45 ci-dessus, il y a lieu de relever que, contrairement à ce que fait valoir la Commission, il n'est pas besoin d'examiner si lesdits effets juridiques obligatoires seraient de nature à affecter les intérêts du requérant.

48 Il résulte de la jurisprudence que l'adoption par la Commission d'une communication conformément à l'article 15, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement 2019/788 constitue l'aboutissement de la procédure relative à une ICE, dans la mesure où, par le biais de cette communication, la Commission informe, notamment, le groupe d'organisateurs de sa décision quant à la question de savoir si elle va entreprendre ou non une action donnant suite à ladite ICE, et constitue une obligation pesant sur la Commission (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 avril 2018, One of Us e.a./Commission, T-561/14, EU:T:2018:210, point 76).

49 En particulier, le Tribunal a déjà jugé que, lorsqu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 fait état de la position de la Commission de ne pas présenter de proposition d'acte juridique en réponse à une ICE et, à titre plus général, de n'entreprendre aucune action en réponse à celle-ci, elle produit des effets juridiques obligatoires (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 avril 2018, One of Us e.a./Commission, T-561/14, EU:T:2018:210, point 77).

50 En outre, le Tribunal a déjà relevé qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 produit des effets juridiques obligatoires et constitue un acte attaquable (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 novembre 2021, Roumanie/Commission, T-495/19, EU:T:2021:781, point 52).

51 Par ailleurs, dans le même sens, la Cour a précisé qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 se distingue à divers égards d'une décision du Parlement portant sur les suites à donner à une pétition satisfaisant aux conditions énoncées à l'article 227 TFUE, laquelle échappe au contrôle du juge de l'Union. En effet, une ICE enregistrée est soumise, en vertu de ce règlement, à des conditions strictes et à des garanties procédurales précises. En outre, ladite communication est soumise à des exigences qui visent non seulement à informer les organisateurs d'une ICE de la position de la Commission sur leur initiative, mais, également, à permettre au juge de l'Union de la contrôler (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, points 90 à 92).

52 Il résulte en effet du règlement 2019/788 que l'adoption d'une communication faisant état de la position de la Commission d'entreprendre une action donnant suite à une ICE et, en particulier, de présenter une proposition d'acte juridique de l'Union, déclenche un ensemble d'obligations, de droits et de pouvoirs spécifiques, énumérés aux articles 15 et 16 de ce règlement.

53 Tout d'abord, conformément à l'article 15, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement 2019/788, la Commission a l'obligation de présenter, dans sa communication, l'action qu'elle compte entreprendre et les raisons qu'elle a d'entreprendre cette action, ces raisons devant être présentées de manière claire, compréhensible et circonstanciée selon le considérant 28 dudit règlement. En outre, l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ce règlement dispose que, lorsque la Commission a l'intention de donner suite à une ICE, elle a l'obligation d'exposer, dans sa communication, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées à cette fin.

54 Ensuite, conformément à l'article 15, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement 2019/788, la Commission et le groupe d'organisateurs ont l'obligation d'informer les signataires des suites données à l'ICE. En outre, le second alinéa dudit paragraphe 3 ajoute que la Commission a l'obligation de fournir dans le registre et sur le site Internet public de ladite ICE des informations actualisées sur la mise en œuvre des mesures énoncées dans la communication prévue à l'article 15, paragraphe 2, dudit règlement, qui sont adoptées pour donner suite à cette ICE.

55 Par ailleurs, conformément à l'article 15, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement 2019/788, la Commission a l'obligation de rendre publique sa communication et de la notifier au groupe d'organisateurs ainsi qu'au Parlement, au Conseil de l'Union européenne, au Comité économique et social européen (CESE) et au Comité des régions.

56 Enfin, l'adoption d'une communication conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de la position de la Commission d'entreprendre une action donnant suite à une ICE déclenche un pouvoir d'évaluation de la part du Parlement. En effet, ce dernier, conformément à l'article 16 dudit règlement, évalue les mesures prises par la Commission à la suite de cette communication.

57 Compte tenu de cet ensemble d'obligations, de droits et de pouvoirs spécifiques résultant des dispositions rappelées aux points 53 à 56 ci-dessus, force est de constater qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de la position de la Commission d'entreprendre une action donnant suite à une ICE produit des effets juridiques obligatoires.

58 Il en irait de même d'une communication visant à modifier une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de la position de la Commission d'entreprendre une action donnant suite à une ICE. En effet, une telle communication modificative serait adoptée sur le fondement de ladite disposition et produirait les mêmes effets juridiques obligatoires que la communication qu'elle modifierait.

59 La circonstance que, en l'espèce, la communication modifiant la communication du 30 juin 2021 qui est demandée par le requérant exposerait seulement le nouveau calendrier en cause ne conduit pas à une conclusion différente. En effet, une telle communication modificative déclencherait toujours, pour la Commission et le groupe d'organisateurs, les mêmes obligations d'information mentionnées aux points 54 et 55 ci-dessus et, pour le Parlement, le même pouvoir de contrôle mentionné au point 56 ci-dessus. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du point 53 ci-dessus, la Commission serait en tout état de cause tenue d'exposer ledit nouveau calendrier de manière à fournir une information claire, compréhensible et circonstanciée aux citoyens de l'Union.

60 Les conclusions exposées aux points 57 à 59 ci-dessus ne sont pas remises en cause par l'argumentation de la Commission tirée de la clôture de la procédure relative à l'ICE en cause. En effet, s'il ressort de la jurisprudence qu'une communication faisant état de la position de la Commission de ne pas entreprendre une action clôt la procédure relative à une ICE (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2018, One of Us e.a./Commission, T-561/14, EU:T:2018:210, point 79), il n'en va pas de même pour une communication faisant état de la position inverse de la Commission d'entreprendre une action, laquelle déclenche l'ensemble d'obligations, de droits et de pouvoirs spécifiques rappelés aux points 53 à 56 ci-dessus. Partant, en l'espèce, la communication du 30 juin 2021 n'a pas clos la procédure relative à l'ICE en cause. En outre, en tout état de cause, la question de savoir si la procédure relative à ladite ICE est close n'a pas d'incidence sur la question de savoir si l'acte demandé en l'espèce par le requérant, à savoir une

nouvelle communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause, produit des effets juridiques obligatoires. En effet, contrairement à ce que soutient la Commission, une telle communication modificative demeurerait régie par l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 et ne saurait être qualifiée de « mesure préparatoire dans le cadre de la procédure conduisant à l'adoption d'une proposition législative par la Commission ».

61 Il s'ensuit que l'acte demandé en l'espèce par le requérant, s'il était adopté, produirait des effets juridiques obligatoires.

62 Par ailleurs, à supposer même que, nonobstant le constat opéré au point 47 ci-dessus, afin de déterminer si une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause produirait des effets juridiques obligatoires, il y ait lieu de prendre en compte, ainsi que l'invoque la Commission, la position spécifique du requérant, un tel examen ne conduirait pas à une conclusion différente. En effet, ainsi qu'il a été relevé au point 21 ci-dessus, le requérant doit être considéré comme étant le groupe d'organisateurs de l'ICE en cause. Or, un tel groupe a l'obligation d'informer les signataires des suites données à cette ICE conformément à l'article 15, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement 2019/788. En outre, conformément à la jurisprudence, ledit règlement instaure des garanties procédurales en faveur des organisateurs d'une ICE, impliquant qu'une communication adoptée conformément à l'article 15 de ce règlement produit des effets juridiques obligatoires à leur égard. Il s'agit, en particulier, de l'obligation incombant à la Commission, conformément au paragraphe 2, troisième alinéa, de cet article, de notifier cette communication au groupe d'organisateurs (voir, par analogie, arrêt du 23 avril 2018, One of Us e.a./Commission, T-561/14, EU:T:2018:210, point 97). Partant, force est de constater que ladite communication modificative, si elle était adoptée, produirait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.

63 Il découle de ce qui précède que la seconde fin de non-recevoir soulevée par la Commission doit être rejetée comme non fondée.

Sur le bien-fondé du recours en carence

64 Le requérant fait valoir que la Commission était tenue, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 et du principe de bonne administration, d'adopter une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause. Il soutient que, tout comme la Commission avait l'obligation d'exposer, dans la communication du 30 juin 2021, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à l'ICE en cause, cette institution était dans l'obligation d'exposer un nouveau calendrier à cette fin dans la mesure où elle avait été dans l'incapacité de respecter le calendrier prévu initialement. Selon le requérant, ladite disposition serait vidée de son sens si le non-respect de ce dernier calendrier n'était pas suivi par l'exposition d'un tel nouveau calendrier. La Commission ne pourrait laisser en suspens la mise en œuvre d'une ICE après l'expiration du calendrier prévu initialement, car il y aurait un risque de retards arbitraires. En outre, l'obligation d'exposer pareil nouveau calendrier découlerait également du principe de bonne administration, dans la mesure où elle contribuerait à une plus grande transparence et prévisibilité dans les procédures relatives à une ICE.

65 Le requérant ajoute qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 est juridiquement contraignante, comme le calendrier qu'elle prévoit, et que la Commission a l'obligation d'établir un tel calendrier, même si elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour en déterminer le contenu.

66 Animal Equality Italia souligne que la Commission doit obligatoirement établir un calendrier conformément à l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2019/788 et, une fois ce calendrier établi, ne peut pas l'ignorer sans établir un nouveau calendrier en le notifiant à la partie concernée. Selon elle, quand le calendrier prévu initialement est expiré, la Commission doit établir un tel nouveau calendrier. Dans le cas contraire, la Commission violerait l'effectivité du droit démocratique des citoyens de l'Union à voir leur volonté mise en œuvre dans un délai raisonnable, proportionné et vérifiable.

67 Lega Anti Vivisezione (LAV) souligne que, en n'exposant pas le nouveau calendrier en cause, la Commission ne se conforme pas à une obligation légale essentielle et que cette inaction porte atteinte à la transparence et à l'efficacité de la procédure relative à une ICE, car le calendrier est un moyen essentiel de transparence.

68 Eurogroup for Animals ASBL souligne que, lorsque la Commission a l'intention de donner suite à une ICE, elle ne dispose d'un pouvoir d'appréciation que sur le contenu du calendrier qu'elle a l'obligation d'exposer, mais pas sur l'existence même de ce calendrier. L'absence d'exposition d'un nouveau calendrier après l'expiration du calendrier prévu initialement créerait un état d'incertitude et entraverait la capacité des parties prenantes de participer au débat public.

69 La Commission rétorque qu'elle n'avait pas d'obligation, sur le fondement de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, d'adopter une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause. Premièrement, cette dernière communication aurait clos la procédure relative à l'ICE en cause et, une fois cette procédure close, la circonstance que cette institution n'exerce pas son pouvoir discrétionnaire de proposer des actes législatifs ne pourrait pas faire l'objet d'un recours en carence. Deuxièmement, une telle communication modificative ne produirait pas d'effets juridiques obligatoires. Troisièmement, le calendrier inclus dans une communication adoptée conformément à cette disposition ne serait qu'indicatif, de sorte que la Commission ne serait pas tenue de présenter la proposition législative concernée avant la date indiquée dans ledit calendrier. Enfin, le principe de bonne administration ne saurait constituer le fondement d'une obligation d'agir, telle que celle d'adopter ladite communication modificative.

70 Dans ce cadre, afin de statuer sur le bien-fondé des conclusions en carence, il y a lieu de vérifier si, au moment de l'invitation à agir, il pesait sur la Commission une obligation d'agir (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2022, Ekobulkos/Commission, T-702/21, EU:T:2022:842, point 27 et jurisprudence citée).

71 Conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. Cette dernière concrétise la valeur de démocratie, laquelle constitue, en vertu de l'article 2 TUE, l'une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 64).

72 En outre, conformément à l'article 10, paragraphe 3, TUE, tout citoyen de l'Union a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union.

73 Ainsi, le droit de prendre une ICE, prévu à l'article 11, paragraphe 4, TUE, constitue, à l'instar notamment du droit de pétition devant le Parlement prévu à l'article 20, paragraphe 2, sous d), et à l'article 226 TFUE, 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 (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 54 et jurisprudence citée).

74 En effet, le système de démocratie représentative sur lequel le fonctionnement de l'Union est fondé 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 (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 65).

75 Le droit de présenter une ICE constitue ainsi l'un des droits politiques visés aux articles 10 et 11 TUE qui assurent la participation directe des citoyens de l'Union à la vie démocratique de l' Union. En exerçant ces droits politiques, les citoyens de l'Union participent directement à la vie démocratique de l'Union [voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), C-181/23, EU:C:2025:283, points 88 et 89].

76 C'est dans ce cadre qu'il y a lieu d'examiner si, comme le fait valoir le requérant, soutenu par les intervenantes, la Commission, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 et du principe de bonne administration, avait l'obligation, dès l'expiration du calendrier exposé dans la communication du 30 juin 2021, d'exposer le nouveau calendrier en cause dans le cadre d'une communication modifiant la communication du 30 juin 2021.

77 À titre liminaire, il y a lieu de relever que, ainsi que le font valoir le requérant et les intervenantes, sans que la Commission l'ait contesté sérieusement, au moment de l'invitation à agir, soit le 6 novembre 2023, le calendrier exposé dans la communication du 30 juin 2021, lu à l'aune du programme de travail de la Commission pour 2023, n'était plus d'actualité et devait donc être considéré comme étant expiré. En effet, audit moment, tout en ayant mis en œuvre plusieurs des mesures préparatoires énoncées dans cette communication, la Commission n'avait présenté aucune proposition d'acte juridique de l'Union visant à donner suite à l'ICE en cause au cours du troisième trimestre de 2023, tel qu'elle l'avait indiqué dans son programme de travail pour 2023, et ledit calendrier ne couvrait plus les mesures qu'elle entendait encore mettre en œuvre afin de présenter une telle proposition.

78 Ce constat ne saurait être infirmé par la circonstance que le calendrier exposé dans la communication du 30 juin 2021 se référait génériquement à la présentation d'une proposition d'acte juridique de l'Union « d'ici au dernier trimestre de 2023 » ou que les conclusions de ladite communication se référaient génériquement à cette présentation « d'ici à la fin de 2023 ». En effet, c'est la Commission elle-même qui a précisé, dans son programme de travail pour 2023, qu'une proposition d'acte juridique de l'Union serait présentée au cours du troisième trimestre de cette année. En outre, il convient de relever que la question de savoir si ledit calendrier était expiré à la date de l'invitation à agir doit être appréciée au regard de toutes les circonstances de l'espèce et, en l'occurrence, il ne ressort pas des circonstances de la présente affaire que, à la date du 6 novembre 2023, il y avait encore une possibilité concrète qu'une proposition d'acte juridique de l'Union soit

présentée avant la fin de l'année 2023. Au demeurant, la Commission n'a pas soutenu qu'une proposition d'acte juridique de l'Union visant à donner suite à l'ICE en cause allait être présentée entre le 6 novembre et le 31 décembre 2023.

79 Par conséquent, au moment de l'invitation à agir, le requérant pouvait valablement estimer que le calendrier exposé dans la communication du 30 juin 2021 était expiré, alors que, audit moment, la Commission avait toujours l'intention de donner suite à l'ICE en cause, ainsi qu'elle l'a d'ailleurs confirmé dans la lettre du 5 février 2024.

80 Il convient donc d'examiner si, dans les circonstances particulières de la présente affaire, compte tenu de l'expiration du calendrier exposé dans la communication du 30 juin 2021, la Commission avait, au moment de l'invitation à agir, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 et du principe de bonne administration, l'obligation d'adopter une communication modifiant ladite première communication en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause.

81 Pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie. En outre, la genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également révéler des éléments pertinents pour son interprétation (voir arrêt du 3 septembre 2024, Illumina et Grail/Commission, C-611/22 P et C-625/22 P, EU:C:2024:677, point 116 et jurisprudence citée). Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, un texte de droit de l'Union dérivé doit être interprété, dans la mesure du possible, en conformité avec l'ensemble du droit primaire, notamment avec les dispositions de la Charte ainsi qu'avec les principes généraux du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 3 juin 2025, Kinsa, C-460/23, EU:C:2025:392, point 37 et jurisprudence citée, et du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, point 41 et jurisprudence citée).

82 En premier lieu, s'agissant des termes de la disposition en cause, l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 dispose ce qui suit :

« Dans un délai de six mois à compter de la publication de l'initiative, conformément à l'article 14, paragraphe 1, et à l'issue de l'audition publique visée à l'article 14, paragraphe 2, la Commission présente, dans une communication, ses conclusions juridiques et politiques sur l'initiative, 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.

Lorsque la Commission a l'intention de donner suite à l'initiative, y compris, le cas échéant, en adoptant une ou plusieurs propositions d'acte juridique de l'Union, la communication expose aussi le calendrier prévu pour les mettre en œuvre.

La communication est notifiée au groupe d'organisateurs ainsi qu'au [Parlement], au Conseil, au [CESE] et au Comité des régions, et est rendue publique. »

83 Ainsi, conformément au premier alinéa de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, dans un délai de six mois à compter de la publication d'une ICE, la Commission a l'obligation de présenter, dans une communication, ses conclusions politiques et juridiques sur cette ICE. Si elle ne compte pas entreprendre d'action, elle doit aussi y présenter les raisons qu'elle a de ne pas l' entreprendre. Au contraire, si elle compte entreprendre une action, elle doit y présenter cette action et les raisons qu'elle a de l'entreprendre. En outre, dans cette dernière hypothèse, le deuxième alinéa du même paragraphe ajoute que la Commission doit également y exposer le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées à cette fin.

84 Il ressort donc du libellé de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 que le législateur de l'Union a consacré deux alinéas au contenu d'une communication devant être adoptée par la Commission à l'issue de son examen d'une ICE dans le cas où cette institution compte entreprendre une action en vue de donner suite à cette ICE. En effet, le premier alinéa dudit paragraphe exige de la Commission la présentation de ses conclusions politiques et juridiques, de l'action qu'elle compte entreprendre et des raisons qu'elle a de l'entreprendre, tandis que le deuxième alinéa de ce même paragraphe exige, en outre, de la Commission l'exposition du calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à ladite ICE. Le législateur de l'Union a ainsi fait le choix de ne pas mentionner le calendrier prévu avec les autres éléments devant figurer dans une telle communication en vertu du premier alinéa de ce paragraphe, mais de lui consacrer un alinéa séparé prévoyant une obligation supplémentaire. En outre, en employant le membre de phrase « [l]orsque la Commission a l'intention », ledit législateur a expressément lié cette dernière obligation à l'existence d'une intention de la part de la Commission de donner suite à ladite ICE.

85 Il apparaît donc, à la lecture des termes de l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2019/788, que l'obligation supplémentaire d'exposer, dans la communication devant être adoptée à la suite de la publication d'une ICE, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à cette ICE ne constitue pas une obligation nécessairement limitée dans le temps à laquelle la Commission devrait se conformer dans le seul délai de six mois à partir de la publication de ladite ICE, prévu au premier alinéa dudit paragraphe, mais une obligation à laquelle la Commission est susceptible de devoir se conformer également par la suite, tant qu'elle a l'intention de donner suite à cette ICE. En effet, en se référant à l'existence d'une intention de donner suite à une ICE, les termes dudit deuxième alinéa n'excluent pas que la Commission puisse être tenue de se conformer à une telle obligation également après ce délai de six mois, tant qu'elle manifeste ladite intention.

86 En deuxième lieu, il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption du règlement 2019/788 [procédure 2017/0220(COD)], auxquels Eurogroup for Animals s'est référée dans son mémoire en intervention et auxquels référence a été faite lors de l'audience, que l'obligation d' exposer, dans la communication devant être adoptée à la suite de la publication d'une ICE, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à cette ICE a été introduite à l'article 15, paragraphe 2, de ce règlement, à la fin desdits travaux préparatoires.

87 En effet, l'obligation d'exposer, dans la communication devant être adoptée à la suite de la publication d'une ICE, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à cette ICE ne figurait pas dans la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'ICE, présentée par la Commission, sous la référence COM(2017) 482 final, le 13 septembre 2017. Par la suite, dans le rapport A8-0226/2018 sur la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'ICE, du 27 juin 2018, sur la base duquel le Parlement a décidé, le 5 juillet 2018, d'engager des négociations interinstitutionnelles, le Parlement a proposé d'y introduire, dans le cas où la Commission présenterait une proposition d'acte juridique donnant suite à une ICE, une obligation de présenter une telle proposition dans un délai de douze mois à compter de la publication de l'ICE.

88 Ainsi qu'il ressort de la proposition de compromis de la présidence du Conseil du 15 novembre 2018, figurant aux pages 13 et 14 du document portant la référence ST 13851 2018 INIT, faisant état des négociations interinstitutionnelles mentionnées au point 87 ci-dessus et de l'accord trouvé sur l'article 15 de la proposition de règlement, la Commission s'est opposée à la proposition de modification du Parlement, au motif qu'elle aurait affecté son droit d'initiative

législative, et a proposé d'introduire, à la place, une obligation d'indiquer les actions qu'elle entend réaliser dans les douze mois suivant la date d'adoption de la communication. Le Parlement a présenté une contreproposition de compromis prévoyant, d'une part, une obligation d'indiquer un calendrier clair de toutes les mesures que la Commission entendrait prendre et, d'autre part, un délai pour la présentation d'une proposition d'acte juridique, dans le cas où la Commission aurait fait état de son intention de la présenter. La Commission et le Conseil ont indiqué que la première partie de la contreproposition de compromis du Parlement visant un calendrier pouvait être acceptée, mais non sa seconde partie visant un délai pour la présentation d'une proposition d'acte juridique. Suivant la confirmation du Parlement que cette approche pouvait être suivie, le Parlement, le Conseil et la Commission se sont accordés sur l'introduction, dans la proposition de règlement, d'une obligation claire d'indiquer le calendrier des actions que la Commission entendrait prendre.

89 Ainsi, les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 révèlent que le législateur de l'Union a fait le choix explicite d'introduire, au deuxième alinéa de ce paragraphe, l'obligation d'exposer, dans la communication devant être adoptée à la suite de la publication d'une ICE, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à cette ICE, en écartant tant l'introduction d'une obligation d'adopter un acte juridique de l'Union dans un certain délai (initialement proposée par le Parlement) que l'introduction d'une obligation d'indiquer les actions à réaliser dans une période de douze mois (successivement proposée par la Commission). À ce dernier égard, les travaux préparatoires montrent donc que ledit législateur a explicitement écarté l'hypothèse selon laquelle la Commission peut se limiter à indiquer les actions qu'elle entend réaliser pendant une période limitée dans le temps et que, au contraire, la première partie de la contreproposition de compromis du Parlement, sur la base de laquelle un accord a été trouvé entre ce dernier, le Conseil et la Commission, vise expressément un calendrier de « toutes les mesures [que la Commission] entend prendre ».

90 Il s'ensuit que les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2019/788 permettent d'interpréter l'obligation prévue par cette disposition comme imposant à la Commission d'exposer, de manière non limitée dans le temps, un calendrier de toutes les mesures qu'elle entend mettre en œuvre pour donner suite à une ICE et, par conséquent, comme une obligation à laquelle cette institution doit se conformer tant qu'elle a l'intention de donner suite à cette ICE, ce qui suppose que ladite communication soit modifiée pour exposer un nouveau calendrier à cette fin, notamment lorsque le calendrier prévu initialement est expiré.

91 Pareille interprétation ne se heurte d'ailleurs pas aux termes de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, ainsi qu'il ressort du point 85 ci-dessus. En effet, si ces termes ne visent expressément que la communication devant être adoptée à la suite de la publication d'une ICE afin d'exposer le calendrier prévu pour la mise en œuvre des mesures envisagées pour donner suite à cette ICE et n'envisagent pas l'expiration d'un tel calendrier, ils ne s'opposent pas, en tant que tels, à ce que la Commission puisse être tenue de modifier, par la suite, cette communication, en vue d'exposer un nouveau calendrier à cette fin, notamment lorsque le calendrier prévu initialement est expiré et que ladite institution a toujours l'intention de donner suite à ladite ICE.

92 En troisième lieu, s'agissant du contexte dans lequel l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 s'inscrit, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été relevé aux points 52 à 56 ci-dessus, l'obligation prévue par cette disposition d'adopter une communication répondant aux exigences de contenu établies en ses premier et deuxième alinéas s'inscrit dans un contexte caractérisé par

un ensemble d'obligations, de droits et de pouvoirs spécifiques. En particulier, en vertu du paragraphe 3, second alinéa, dudit article, cet ensemble comprend l'obligation, pour la Commission, de fournir dans le registre et sur le site Internet public de l'ICE des informations actualisées sur la mise en œuvre des mesures énoncées dans ladite communication. Il comprend également, en vertu de l'article 16 dudit règlement, le pouvoir du Parlement d'évaluer les mesures prises par la Commission à la suite de cette communication.

93 Or, afin que la Commission puisse se conformer à l'obligation d'information prévue à l'article 15, paragraphe 3, second alinéa, du règlement 2019/788 et que le Parlement puisse exercer le pouvoir d'évaluation prévu à l'article 16 du même règlement, le calendrier visé à l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, dudit règlement apparaît revêtir une fonction essentielle. En effet, ce n'est que si la Commission a exposé, au préalable, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à une ICE que, d'une part, la Commission peut fournir au public une information actualisée des mesures mises en œuvre par rapport à celles énoncées et, d'autre part, le Parlement peut évaluer les mesures effectivement prises par la Commission.

94 Par conséquent, lorsque le calendrier prévu dans une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 est expiré et que la Commission a toujours l'intention de donner suite à l'ICE concernée, l'absence de modification de cette communication en vue d'exposer un nouveau calendrier risquerait de réduire l'effet utile des dispositions visées au point 92 ci-dessus, puisque ni la Commission elle-même ni le Parlement ne disposeraient d'indications permettant, d'une part, d'informer utilement les citoyens de l'Union au sens de l'article 15, paragraphe 3, second alinéa, de ce règlement et, d'autre part, d'évaluer utilement les mesures prises par la Commission au sens de l'article 16 dudit règlement.

95 En quatrième lieu, s'agissant des objectifs poursuivis par la réglementation, dont l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 fait partie, il convient de relever que, conformément au considérant 1 dudit règlement, le mécanisme de l'ICE contribue à renforcer le fonctionnement démocratique de l'Union grâce à la participation des citoyens à la vie démocratique et politique de celle-ci. Le considérant 5 de ce règlement précise que le règlement en question vise, d'une part, à rendre l'ICE plus accessible, moins lourde et plus facile à utiliser pour les organisateurs et ceux qui la soutiennent ainsi qu'à renforcer son suivi, afin de réaliser pleinement son potentiel en tant qu'outil permettant de renforcer le débat et, d'autre part, à faciliter la participation du plus grand nombre possible de citoyens au processus décisionnel démocratique de l'Union. Le considérant 6 du règlement 2019/788 ajoute que, afin d'atteindre ces objectifs, les procédures et conditions requises pour l'ICE devraient être notamment efficaces, transparentes et proportionnées à la nature de cet instrument et qu'elles devraient trouver un juste équilibre entre droits et obligations et faire en sorte que les initiatives valables fassent l'objet, de la part de la Commission, de la procédure adéquate pour leur examen et les suites à leur donner.

96 Dans ce cadre, le considérant 26 du règlement 2019/788 souligne l'intention du législateur de l'Union d'encourager la participation et le débat public sur les questions soulevées par une ICE lorsque celle-ci est conforme aux exigences du règlement et a obtenu le nombre requis de signatures. En particulier, conformément au considérant 28 de ce règlement, la présentation des conclusions de la Commission dans une communication contribue à garantir la participation effective des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

97 Il résulte de ce qui précède que, conformément aux principes rappelés aux points 72 à 75 ci-dessus, l'ICE poursuit l'objectif d'assurer la participation des citoyens à la vie démocratique de l' Union. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, la valeur ajoutée particulière de l'ICE 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 (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 70).

98 À cet égard, il ressort notamment des considérants 5, 26 et 28 du règlement 2019/788, rappelés aux points 95 et 96 ci-dessus, que, dans le cadre du mécanisme de l'ICE, la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union se manifeste non seulement dans les phases d'enregistrement, de soutien ou de présentation d'une ICE, mais également, si la Commission compte entreprendre une action pour donner suite à ladite ICE, dans la phase de suivi de cette ICE, dès lors que l'adoption d'une communication par la Commission vise à permettre une telle participation effective au débat public déclenché par cette ICE sur les questions qu'elle soulève.

99 Or, afin que les citoyens puissent participer utilement au débat public déclenché par une ICE sur les questions qu'elle soulève dans la phase de suivi de sa mise en œuvre, le calendrier visé à l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2019/788 revêt un rôle essentiel. En effet, ce n'est que si, dans une communication adoptée conformément audit paragraphe, la Commission a exposé, au préalable, le calendrier prévu pour mettre en œuvre les mesures envisagées pour donner suite à cette ICE que les citoyens peuvent, d'abord, connaître la programmation dans le temps desdites mesures et, par suite, participer au débat public portant sur ces mesures et les questions soulevées par ladite ICE. Ainsi, comme l'ont fait valoir, en substance, les intervenantes, lorsque le calendrier prévu dans une telle communication est expiré et que la Commission a toujours l'intention de donner suite à une ICE, l'absence de modification de cette communication en vue d'exposer un nouveau calendrier priverait les citoyens de l'Union d'informations leur permettant de décider quand et comment participer utilement à ce débat public, alors que cette participation effective constitue l'un des objectifs que ledit règlement vise à atteindre conformément à ses considérants 5, 26 et 28. Au demeurant, cela risquerait d'engendrer, pour les citoyens, une situation d'incertitude sur les réelles intentions de la Commission, laquelle porterait atteinte à leur participation effective à la vie démocratique de l'Union.

100 En cinquième lieu, il convient de rappeler que le principe de bonne administration, sur lequel le requérant s'appuie au soutien de ses conclusions en carence, fait partie des principes généraux du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2024, CCCME e.a./Commission, T-263/22, EU:T:2024:663, point 50 et jurisprudence citée) et est expressément consacré à l'article 41 de la Charte (voir arrêt du 4 octobre 2024, García Fernández e.a./Commission et CRU, C-541/22 P, EU:C:2024:820, point 113 et jurisprudence citée). Or, les exigences inhérentes au principe de bonne administration s'appliquent de manière générale à l'action de l'administration de l'Union dans ses relations avec le public et, partant, également dans le contexte de l'ICE, en tant qu'instrument de participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2017, Anagnostakis/Commission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 48 et jurisprudence citée).

101 Par ailleurs, à cet égard, il convient de relever que le considérant 28 du règlement 2019/788 souligne que la Commission est tenue d'examiner une ICE en se conformant au principe de bonne administration, tel que consacré à l'article 41 de la Charte. Conformément à l'article 15 dudit règlement, l'examen d'une ICE par la Commission se traduit dans la communication que cette institution adopte sur le fondement du paragraphe 2 de cette dernière disposition, dans laquelle, lorsqu'elle a l'intention de donner suite à une ICE, elle doit exposer le calendrier prévu pour

mettre en œuvre les mesures envisagées à cette fin. Il en résulte que la Commission doit se conformer au principe de bonne administration lorsqu'elle adopte une telle communication, y compris en ce qui concerne l'exposition dudit calendrier.

102 À cet effet, il importe de rappeler que l'obligation de diligence, qui est inhérente au principe de bonne administration et qui s'applique de manière générale à l'action de l'administration de l'Union dans ses relations avec le public, exige notamment de celle-ci qu'elle agisse avec soin (voir, en ce sens, arrêt du 4 avril 2017, Médiateur/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, point 34). Or, conformément à cette obligation de diligence, l'article 15, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement 2019/788 ne peut être compris qu'en ce sens que le public doit pouvoir disposer, de manière générale, d'une information précise sur les mesures envisagées par la Commission pour donner suite à une ICE, y compris lorsque le calendrier prévu initialement dans une communication adoptée conformément à ladite disposition est expiré et que ladite institution a toujours l'intention de donner suite à cette ICE.

103 Il découle des considérations opérées aux points 83 à 102 ci-dessus que, compte tenu de son libellé et de sa genèse, ainsi que du contexte dans lequel il s'inscrit et des objectifs de la réglementation dont il fait partie, l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, lu à la lumière du principe de bonne administration, doit être interprété en ce sens que, lorsque le calendrier prévu exposé dans une communication adoptée conformément à cette disposition est expiré et que la Commission a toujours l'intention de donner suite à l'ICE concernée, tel que dans les circonstances particulières de la présente affaire, cette institution a l'obligation de modifier cette communication en vue d'exposer un nouveau calendrier. En effet, si la Commission n'avait pas une telle obligation en pareille hypothèse, l'effet utile de l'obligation prévue par cette disposition serait compromis, dès lors que le calendrier prévu serait limité dans le temps et ne présenterait pas toutes les mesures que la Commission entend prendre pour donner suite à ladite ICE, en contradiction avec le libellé et la raison d'être de ladite disposition. En outre, un tel calendrier expiré ne fournirait pas non plus une information précise et, partant, utile au regard du contexte dans lequel ladite disposition s'inscrit et des objectifs de la réglementation dont cette disposition fait partie ainsi que des exigences inhérentes au principe de bonne administration.

104 Les arguments avancés par la Commission ne sont pas susceptibles de remettre en cause l'interprétation mentionnée au point 103 ci-dessus.

105 Premièrement, ainsi qu'il ressort du point 60 ci-dessus, la Commission n'est pas fondée à soutenir qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de sa position d'entreprendre une action pour donner suite à une ICE clôturerait la procédure relative à cette ICE. En tout état de cause, à supposer qu'une communication faisant état de l'intention de la Commission de donner suite à une ICE doive être considérée comme clôturant la procédure relative à cette ICE, une telle circonstance n'exonèrerait pas la Commission de ses obligations découlant de ladite disposition, à savoir, d'une part, celle d'exposer un calendrier des mesures envisagées pour y donner suite et, d'autre part, celle d'en exposer un nouveau, lorsque le calendrier prévu initialement est expiré.

106 Deuxièmement, contrairement à ce qui est suggéré par la Commission, la présente affaire ne concerne pas le pouvoir de cette institution de présenter ou non une proposition d'acte juridique de l'Union, mais uniquement la question de savoir si ladite institution est tenue de modifier la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause, dès lors que le calendrier prévu initialement dans cette dernière communication est expiré et que cette institution a toujours l'intention de donner suite à l'ICE en cause.

107 En effet, le droit de présenter une ICE prévu par l'article 11, paragraphe 4, TUE et par le règlement 2019/788 n'affecte pas le pouvoir d'initiative législative de la Commission, laquelle, à la suite d'une ICE, demeure libre de ne pas adopter une proposition d'acte juridique de l'Union. À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation dans sa mission consistant à promouvoir l'intérêt général de l'Union et à prendre toute initiative appropriée à cette fin et, en vertu du paragraphe 3 de cet article, il lui incombe une obligation générale d'agir en toute indépendance dans l'exercice de son pouvoir d'initiative (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, points 61 à 63). Partant, le pouvoir d'initiative de la Commission ne saurait être davantage affecté par l'obligation qui lui incombe de modifier une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, dudit règlement en vue d'exposer un nouveau calendrier lorsque le calendrier prévu initialement dans cette dernière communication est expiré et que cette institution a toujours l'intention de donner suite à une ICE.

108 Troisièmement, dans la mesure où la Commission soutient que l'acte demandé ne produirait pas d'effets juridiques obligatoires, il suffit de rappeler qu'un tel argumentaire n'est pas fondé, ainsi qu'il ressort de l'examen de la seconde fin de non-recevoir soulevée par la Commission aux points 41 à 63 ci-dessus.

109 Quatrièmement, l'argument de la Commission selon lequel le contenu du calendrier prévu, exposé dans une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, n'est pas en soi contraignant doit être écarté.

110 Certes, la Commission est fondée à soutenir que le contenu du calendrier prévu, exposé dans une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, n'est pas contraignant eu égard au pouvoir d'initiative législative dont elle dispose, rappelé au point 107 ci-dessus. En outre, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption du règlement 2019/788, l'obligation d'exposer, dans une telle communication, ce calendrier a été introduite à ladite disposition en écartant l'introduction d'une obligation de présenter une proposition d'acte juridique de l'Union dans un certain délai. Ainsi, considérer ledit contenu comme étant contraignant serait contraire à l'intention du législateur de l'Union.

111 Toutefois, la circonstance que le calendrier prévu, exposé dans une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, n'est pas contraignant est dépourvue d'incidence tant sur l'existence d'une obligation pour la Commission d'exposer ce calendrier dans cette communication que sur l'existence d'une obligation pour ladite institution de modifier ladite communication en vue d'exposer un nouveau calendrier, lorsque le calendrier prévu initialement est expiré et que cette institution a toujours l'intention de donner suite à l'ICE concernée. En effet, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires rappelés au point 89 ci-dessus, le législateur de l'Union a introduit, à ladite disposition, une obligation claire d'exposer le calendrier prévu de toutes les mesures envisagées par la Commission pour donner suite à une ICE, y compris afin de présenter une éventuelle proposition d'acte juridique de l'Union.

112 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de constater que, en l'espèce, la Commission a manqué aux obligations lui incombant au titre de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, lu à la lumière du principe de bonne administration, en s'abstenant d'adopter une communication modifiant la communication du 30 juin 2021 en vue d'exposer le nouveau calendrier en cause, alors que le calendrier exposé dans cette dernière communication était expiré et que cette institution avait toujours l'intention de donner suite à l'ICE en cause.

113 Il y a donc lieu d'accueillir le recours en carence.

Sur les conclusions en annulation

114 Au soutien des conclusions en annulation, le requérant soulève, en substance, un moyen unique, tiré de la violation du droit d'accès au dossier au sens de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte.

115 Le requérant fait valoir, tout d'abord, que le dossier de l'ICE en cause le concerne, puisqu'il existe un lien suffisant entre lui-même et ce dossier, compte tenu du rôle qu'il a joué dans la procédure relative à cette ICE. En particulier, la phase de mise en œuvre d'une « communication favorable » adoptée en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 concernerait les organisateurs d'une ICE et revêtirait une importance particulière pour ceux-ci. Ensuite, le requérant soutient que le droit d'accès au dossier constitue un droit fondamental autonome, indépendant du droit d'être entendu, et n'est pas limité aux dossiers relatifs à des décisions faisant grief. Enfin, selon lui, la présente affaire ne concerne pas l'adoption de normes générales, mais la mise en œuvre de la procédure relative à l'ICE en cause, laquelle précède la procédure législative.

116 La Commission conteste les arguments du requérant.

117 À titre liminaire, il y a lieu de relever qu'il ressort de la lettre du 5 février 2024 que la demande du requérant d'accès au dossier de l'ICE en cause a été rejetée au motif que le droit d'accès au dossier, d'une part, vise à protéger les droits de la défense et spécifiquement le droit d'être entendu et, d'autre part, ne s'applique pas aux procédures d'adoption d'actes de portée générale. Par suite, la Commission y a indiqué, en substance, qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788, tout comme la présentation d'une proposition législative, était un acte de portée générale, lequel ne saurait être considéré comme une décision individuelle affectant défavorablement le requérant. Elle en a conclu que le droit d'accès au dossier ne s'appliquait pas en l'espèce. Par ailleurs, elle a ajouté que l'examen de la demande du requérant d'accès au dossier était sans préjudice de la possibilité dont il disposait de présenter une demande d'accès aux documents sur le fondement du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

118 L'article 41 de la Charte, intitulé « Droit à une bonne administration », prévoit, en son paragraphe 1, que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions de l'Union. Selon le paragraphe 2 de cet article, ce droit comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires, et l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

119 C'est dans ce cadre qu'il convient d'examiner le moyen unique du requérant.

120 En premier lieu, il y a lieu de relever que, dans la lettre du 5 février 2024, afin de rejeter la demande du requérant d'accès au dossier, la Commission s'est uniquement fondée sur les deux motifs rappelés au point 117 ci-dessus, ayant trait au lien entre le droit d'accès au dossier et les droits de la défense et à l'inapplicabilité de ces droits dans les procédures d'adoption d'actes de portée générale.

121 Ainsi, dans la lettre du 5 février 2024, la Commission ne s'est référée ni au fait que le dossier de l'ICE en cause ne concernerait pas le requérant ni au fait que la demande d'accès au dossier du requérant serait tardive, circonstances que, cependant, elle a invoquées devant le Tribunal.

122 Il convient de rappeler, toutefois, que les juridictions de l'Union ne peuvent, dans le cadre du contrôle de légalité visé à l'article 263 TFUE, substituer leur propre motivation à celle de l'auteur de l'acte en cause (arrêt du 26 janvier 2022, Intel Corporation/Commission, T-286/09 RENV, EU:T:2022:19, point 150). En effet, selon la jurisprudence, la légalité d'un acte de l'Union ne peut être appréciée que sur le fondement des éléments de fait et de droit sur la base desquels cet acte a été adopté, de sorte que le Tribunal ne saurait procéder à une substitution des motifs sur lesquels cet acte se fonde (voir, en ce sens, arrêt du 3 juillet 2014, National Iranian Tanker Company/Conseil, T-565/12, EU:T:2014:608, point 58 et jurisprudence citée).

123 Par conséquent, les circonstances invoquées par la Commission devant le Tribunal, qui ne figurent pas au nombre des motifs exposés dans la lettre du 5 février 2024, ne sauraient être prises en compte par le Tribunal dans le cadre du contrôle de légalité du refus d'accès au dossier contenu dans cette lettre.

124 En deuxième lieu, compte tenu de ce qui précède, il convient d'examiner le bien-fondé du premier motif contenu dans la lettre du 5 février 2024, tiré, en substance, du lien entre le droit d'accès au dossier et les droits de la défense.

125 Il ressort de la jurisprudence que le libellé de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte ne limite pas le droit d'accès d'une personne au dossier qui la concerne à la circonstance que ce dossier soit afférent à une mesure susceptible de l'affecter défavorablement. Une telle exigence figure, certes, à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, qui consacre le droit d'être entendu, mais rien dans le libellé de ces dispositions, ni dans celui de l'article 41 de la Charte, considéré dans son ensemble, ne subordonne, par principe, l'exercice du premier droit à celui du second (arrêt du 16 juillet 2025, Ballmann/Comité européen de la protection des données, T-183/23, sous pourvoi, EU:T:2025:735, point 61).

126 S'il est vrai que le droit d'accès au dossier constitue un préalable nécessaire à l'exercice effectif des droits de la défense, son champ d'application est toutefois susceptible d'être plus étendu. Le droit d'accès au dossier visé à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte ne saurait donc se réduire à être un corollaire du principe du respect des droits de la défense (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2025, Ballmann/Comité européen de la protection des données, T-183/23, sous pourvoi, EU:T:2025:735, point 62).

127 L'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte doit être lu conjointement avec le paragraphe 1 du même article, en ce sens que le droit d'accès au dossier est associé au droit pour toute personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par l'administration de l'Union. Or, cette dernière ne se limite pas, lorsqu'elle procède au traitement des affaires des administrés, à prendre des mesures qui leur sont défavorables, ou susceptibles de l'être (arrêt du 16 juillet 2025, Ballmann/Comité européen de la protection des données, T-183/23, sous pourvoi, EU:T:2025:735, point 63).

128 Partant, toute personne dispose du droit d'accès au dossier qui la concerne sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte, y compris lorsque ce dossier n'est pas lié à une procédure susceptible d'aboutir à un acte l'affectant défavorablement, et donc même si elle ne se trouve pas dans une situation où elle pourrait faire valoir son droit d'être entendue, sous réserve

toutefois de l'absence de règles spécifiques dans le domaine en cause instaurant des limitations à l'exercice de ce droit d'accès au dossier en conformité avec les exigences de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2025, Ballmann/Comité européen de la protection des données, T-183/23, sous pourvoi, EU:T:2025:735, points 65 et 75).

129 Il découle de la jurisprudence du Tribunal rappelée aux points 125 à 128 ci-dessus que, ainsi que le fait valoir à juste titre le requérant, la Commission n'était pas fondée, dans la lettre du 5 février 2024, à écarter l'application du droit d'accès au dossier au motif que ce droit viserait à protéger les droits de la défense et spécifiquement le droit d'être entendu et que la procédure relative à l'ICE en cause ne viserait pas à l'adoption d'un acte affectant défavorablement le requérant.

130 Par ailleurs, il convient de relever que, dans la lettre du 5 février 2024, la Commission ne s'est référée à aucune règle spécifique du domaine en cause qui instaurerait une limitation à l'exercice du droit d'accès au dossier au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

131 En troisième lieu, il convient d'examiner le bien-fondé du second motif contenu dans la lettre du 5 février 2024, tiré, en substance, de la portée générale d'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de la position de la Commission de donner suite à une ICE et d'une éventuelle proposition législative adoptée à la suite de cette communication.

132 Il ressort de la jurisprudence que le droit d'accès au dossier consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte n'est pas applicable dans le cadre du processus d'élaboration d'actes de portée générale (voir, en ce sens, arrêts du 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, point 49, et du 17 avril 2024, Cogebi et Cogebi/Conseil, T-782/22, non publié, EU:T:2024:249, point 109 et jurisprudence citée).

133 En effet, il ressort du libellé de l'article 41, paragraphes 1 et 2, de la Charte que cette disposition prévoit un droit d'accès au dossier qui est associé au droit d'une personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par l'administration. Ce droit s'applique à l'accès au dossier de la personne concernée par lesdites affaires, et non à tous les documents détenus par une institution donnée (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2024, MeSoFa/BCE, T-632/22, non publié, EU:T:2024:782, point 49 et jurisprudence citée).

134 Cette interprétation de l'article 41, paragraphe 2, de la Charte est confirmée par la comparaison de son libellé avec celui de l'article 42 de la Charte. En effet, c'est cette dernière disposition qui prévoit l'accès à tout document d'une institution, indépendamment de l'existence du dossier d'une personne concernée et de son intérêt légal (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2024, MeSoFa/BCE, T-632/22, non publié, EU:T:2024:782, point 50 et jurisprudence citée).

135 C'est ainsi que le juge de l'Union a précisé que, à la différence de l'article 42 de la Charte et du règlement n° 1049/2001, l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte facilite l'accès d'une partie à son propre dossier (voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2024, Cogebi et Cogebi/Conseil, T-782/22, non publié, EU:T:2024:249, point 108 et jurisprudence citée).

136 En l'espèce, ainsi qu'il ressort de la lettre du 5 février 2024 et des constats opérés au point 117 ci-dessus, la Commission s'est limitée à considérer qu'une communication adoptée conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 faisant état de sa position

d'entreprendre une action en vue de donner suite à une ICE constituait un « acte de portée générale » au sens de la jurisprudence rappelée au point 132 ci-dessus et qu'il en allait de même d'une éventuelle proposition législative.

137 Force est de constater que le requérant ne conteste pas sérieusement cette appréciation de la Commission, mais, ainsi qu'il a été rappelé au point 115 ci-dessus, se limite à alléguer que « ce qui est en cause en l'espèce n'est pas l'adoption de "normes générales", mais plutôt la mise en œuvre de la procédure relative à l'ICE [en cause], laquelle précède la procédure législative » et que « la procédure législative ne s'ouvre, en principe, qu'avec la présentation d'une proposition de la Commission au législateur [de l'Union] ». Or, de telles allégations sont dépourvues d'incidence en ce qui concerne la qualification, par la Commission, des actes visés au point 136 ci-dessus comme étant des actes de portée générale. En effet, le requérant n'a pas avancé d'éléments pertinents de nature à remettre en cause la qualification d'une communication adoptée sur le fondement de l'article 15, paragraphe 2, du règlement 2019/788 comme un acte de portée générale, au même titre qu'une proposition législative, et partant insusceptible de relever du droit d'accès au dossier.

138 Par conséquent, les arguments du requérant ne sont pas susceptibles de remettre en cause la conclusion de la Commission selon laquelle le droit d'accès au dossier n'était pas applicable dans le cadre du processus d'élaboration de la communication du 30 juin 2021 et de l'éventuelle proposition législative qui pourrait en résulter, laquelle conclusion, par ailleurs, ainsi que la Commission l'a indiqué dans la lettre du 5 février 2024, était sans préjudice de la possibilité pour le requérant de présenter une demande d'accès aux documents en vertu du règlement nº 1049/2001.

139 Il découle de tout ce qui précède que, nonobstant l'erreur de droit relevée au point 129 ci-dessus, compte tenu du constat opéré au point 138 ci-dessus, les arguments du requérant ne sont pas susceptibles de remettre en cause la légalité du refus d'accès au dossier de l'ICE en cause contenu dans la lettre du 5 février 2024.

140 Il y a donc lieu de rejeter comme non fondé le moyen unique du requérant et, par voie de conséquence, ses conclusions en annulation.

Sur les dépens

141 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.

142 Aux termes de l'article 134, paragraphe 3, du règlement de procédure, chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, le Tribunal peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.

143 En l'espèce, la Commission ayant succombé en ce qui concerne les conclusions en carence et le requérant ayant succombé en ce qui concerne les conclusions en annulation, compte tenu de la portée respective de ces conclusions, il y a lieu de décider que la Commission supportera, outre ses propres dépens, les trois quarts des dépens du requérant.

144 Les intervenantes ont été admises à intervenir au soutien des seules conclusions en carence du requérant, vis-à-vis desquelles la Commission a succombé. Il y a donc lieu de décider que la Commission supportera leurs dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre, siégeant avec cinq juges)

déclare et arrête :

1) La Commission européenne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil, du 17 avril 2019, relatif à l'initiative citoyenne européenne (JO 2019, L 130, p. 55), lu à la lumière du principe de bonne administration, en s'abstenant d'adopter une communication modifiant sa communication du 30 juin 2021 relative à l'initiative citoyenne européenne (ICE) « End the Cage Age » (JO 2021, C 274, p. 1), en vue d'exposer un nouveau calendrier pour la présentation d'une proposition législative donnant suite à cette ICE.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, trois quarts des dépens de Citizens' Committee of the European citizens' initiative « End the Cage Age ».

4) La Commission est condamnée à supporter les dépens d'Animal Equality Italia, de Lega Anti Vivisezione (LAV) et d'Eurogroup for Animals ASBL.

Papasavvas Kingston Marcoulli

Zilgalvis Hettne

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 novembre 2026.

Signatures