Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

23 avril 2018 *

« Droit institutionnel – Initiative citoyenne européenne – Politique de recherche – Santé publique – Coopération au développement – Financement par l'Union des activités impliquant la destruction d'embryons humains – Communication de la Commission en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) nº 211/2011 – Recours en annulation – Capacité d'ester en justice – Acte attaquable – Irrecevabilité partielle – Contrôle juridictionnel – Obligation de motivation – Erreur manifeste d'appréciation »

Dans l'affaire T-561/14,

European Citizens' Initiative One of Us, et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe [1], représentées initialement par Me C. de La Hougue, puis par Me J. Paillot, avocats, et enfin par M. P. Diamond, barrister,

parties requérantes,

soutenues par

République de Pologne, représentée par Mmes M. Szwarc, A. Miłkowska et M. B. Majczyna, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. J. Laitenberger et H. Krämer, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Parlement européen, représenté initialement par M. U. Rösslein et Mme E. Waldherr, puis par MM. Rösslein et R. Crowe, en qualité d'agents,

et par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. E. Rebasti et Mme K. Michoel, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

* Langue de procédure : l'anglais.

1 La liste des autres parties requérantes n'est annexée qu'à la version notifiée aux parties.

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la communication COM(2014) 355 final de la Commission, du 28 mai 2014, relative à l'initiative citoyenne européenne intitulée « Uno di noi »,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie),

composé de MM. M. Prek, président, E. Buttigieg (rapporteur), F. Schalin, B. Berke et M^me^ M. J. Costeira, juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 16 mai 2017,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

Procédure relative à l'initiative citoyenne européenne intitulée « Uno di noi »

1 Le 11 mai 2012, la Commission européenne, conformément à l'article 4, paragraphe 2, 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), a enregistré la proposition d'initiative citoyenne européenne (ci-après l'« ICE ») intitulée « Uno di noi » (Un de nous) sous la référence ECI(2012) 000005 (ci-après l'« ICE litigieuse »).

2 L'objet de l'ICE litigieuse était, tel que décrit dans le registre mis en ligne par la Commission à cet effet, « [l]a protection juridique de la dignité, du droit à la vie et à l'intégrité de tout être humain depuis la conception dans les domaines de compétence de l'[Union européenne] où cette protection s'avère d'une importance particulière ».

3 Les objectifs de l'ICE litigieuse étaient décrits comme suit dans le registre susmentionné :

« La dignité et l'intégrité de l'embryon humain doivent être respectées. Ceci a été établi par l'arrêt Brüstle contre Greenpeace de la [Cour de justice de l'Union européenne] qui définit l'embryon humain comme le commencement du processus de développement d'un être humain. Afin d'être cohérente dans l'exercice de ses compétences, l'[Union] devrait interdire et mettre fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique. »

4 Les dispositions des traités qui étaient jugées pertinentes par les organisateurs de l'ICE litigieuse étaient les articles 2 et 17 TUE ainsi que l'article 4, paragraphes 3 et 4, TFUE et les articles 168, 180, 182, 209, 210 et 322 TFUE.

5 Dans le cadre de l'ICE litigieuse, trois modifications d'actes de l'Union européenne étaient proposées.

6 En premier lieu, il était proposé d'insérer dans le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1), un article disposant qu'« [a]ucun fonds de l'Union européenne ne d[eva]it être attribué à des activités qui détruis[ai]ent des embryons humains ou qui présuppos[ai]ent leur destruction ».

7 En deuxième lieu, il était proposé d'insérer sous d), à l'article 16, paragraphe 3, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) [COM(2011) 809 final], un passage excluant de tout financement au titre de ce programme-cadre « les activités de recherche qui détruis[ai]ent des embryons humains, notamment celles visant à obtenir des cellules souches, et la recherche impliquant l'utilisation de cellules souches embryonnaires humaines dans des étapes ultérieures pour les obtenir ».

8 En troisième lieu, il était proposé d'ajouter un paragraphe 5 à l'article 2 du règlement (CE) nº 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO 2006, L 378, p. 41), libellé comme suit :

« L'aide de l'Union, en vertu du présent Règlement, ne doit pas servir à financer l'avortement que ce soit directement ou indirectement par le biais d'organisations qui l'encouragent ou le promeuvent. Dans le présent Règlement, aucune référence faite à la santé génésique et sexuelle, aux soins, aux droits, aux services, aux fournitures médicales, à l'éducation et à l'information définis lors de la Conférence internationale sur la population et le développement, à ses principes et Programme d'action, à l'Ordre du jour du Caire et aux objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment l'objectif nº 5 concernant la santé et la mortalité maternelle, ne peut être interprétée comme servant de fondement légal à l'utilisation de fonds de l'Union européenne pour financer directement ou indirectement l'avortement. »

9 Le 28 février 2014, conformément à l'article 9 du règlement nº 211/2011, les organisateurs de l'ICE litigieuse l'ont présentée à la Commission.

10 Le 9 avril 2014, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 211/2011, des représentants de la Commission ont reçu les organisateurs de l'ICE litigieuse.

11 Le 10 avril 2014, conformément à l'article 11 du règlement nº 211/2011, les organisateurs de l'ICE litigieuse se sont vu accorder la possibilité de la présenter lors d'une audition publique organisée au Parlement européen.

12 Le 28 mai 2014, la Commission a adopté la communication COM(2014) 355 final, relative à l'ICE litigieuse (ci-après la « communication attaquée »), sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011. Dans cette communication, la Commission a pris position dans le sens de n'entreprendre aucune action à la suite de l'ICE litigieuse.

Contenu de la communication attaquée

13 La communication attaquée était divisée en quatre parties.

14 Dans le point 1, intitulé « Introduction », la Commission présentait notamment l'objet et les objectifs de l'ICE litigieuse et les trois modifications législatives proposées.

15 Le point 2 de la communication attaquée était intitulé « État des lieux ».

16 Dans le point 2.1 de la communication attaquée, intitulé « La dignité humaine dans la législation de l'Union », la Commission présentait notamment la législation de l'Union relative à la protection de la dignité humaine et précisait que tous les instruments législatifs de l'Union et toutes ses dépenses devaient être en conformité avec les traités et avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et respecter, dès lors, la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne. Cela devait s'appliquer également à la législation et aux dépenses de l'Union relatives à la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines (ci-après les « CSEH ») et à la

coopération au développement dans ce domaine. La Commission indiquait également que, dans l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), cité par les organisateurs dans le cadre de la description des objectifs de l'ICE litigieuse, la Cour avait précisé que « la directive [98/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 juillet 1998, relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JO 1998, L 213, p. 13),] n'a[vait] pas pour objet de réglementer l'utilisation d'embryons humains dans le cadre de recherches scientifiques » et que « [s]on objet se limit[ait] à la brevetabilité des inventions biotechnologiques ». La Commission notait que la question de savoir si ce type de recherche pouvait être mené et financé n'y était pas abordée.

17 Le point 2.2 de la communication attaquée était intitulé « Recherche sur les [CSEH] ». Dans ce point, la Commission expliquait l'état de la recherche sur les cellules souches (point 2.2.1) et les compétences et actions des États membres et de l'Union dans ce domaine (points 2.2.2 et 2.2.3).

18 S'agissant des compétences de l'Union, la Commission présentait le programme de l'Union pour la recherche et l'innovation Horizon 2020, établi par le règlement (UE) nº 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision nº 1982/2006/CE (JO 2013, L 347, p. 104), et expliquait que ce programme fonctionnait dans un cadre éthique strict comportant un système de « triple sécurité » composé des éléments suivants. Premièrement, la législation nationale devait être respectée : les projets de l'Union devaient obéir aux lois du pays dans lequel était menée la recherche. Deuxièmement, tous les projets devaient être scientifiquement validés sur la base d'un examen par les pairs et devaient faire l'objet d'un examen éthique rigoureux. Troisièmement, les fonds de l'Union ne pouvaient pas être utilisés pour l'isolement de nouvelles lignées de cellules souches, ni pour des recherches qui impliquaient de détruire des embryons humains, y compris pour l'approvisionnement en cellules souches.

19 Le point 2.3 de la communication attaquée était intitulé « Coopération au développement » et, après un point introductif sur l'état de la santé maternelle et infantile dans les pays en développement (point 2.3.1), présentait la compétence et les activités des États membres (point 2.3.2) et de l'Union (point 2.3.3) dans le domaine de la santé maternelle et infantile.

20 La Commission indiquait que les activités de coopération au développement menées par les États membres étaient guidées par les objectifs du « Millénaire pour le développement » (ci-après les « OMD ») et par le programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement (ci-après la « CIPD »). La Commission précisait que le programme d'action de la CIPD qualifiait les avortements pratiqués dans de mauvaises conditions de sécurité de problème majeur de santé publique et demandait que la plus haute priorité fût accordée à la prévention des grossesses non désirées. L'avortement ne devrait en aucun cas être encouragé comme une méthode de planification familiale et que les soins liés à l'avortement devraient s'inscrire dans le cadre juridique de chaque pays. La CIPD soulignait que, dans les cas où il n'était pas interdit par la loi, l'avortement devrait être pratiqué dans de bonnes conditions de sécurité. La Commission précisait en outre que les OMD étaient devenus une référence pour la politique de développement mondiale. L'objectif nº 4 consistait à réduire de deux tiers la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans, tandis que l'objectif nº 5 consistait à diminuer de trois quarts la mortalité maternelle entre 1990 et 2015 et à assurer un accès universel aux soins de santé génésique.

21 S'agissant de la compétence et des activités de l'Union, la Commission présentait les dispositions du traité FUE relatives à la coopération au développement et les principaux instruments servant au financement de cette coopération. La Commission identifiait aussi les priorités du financement, par l'Union, du développement dans le secteur de la santé, notamment la santé sexuelle et génésique, et précisait les contrôles effectués de l'utilisation des fonds de développement de l'Union.

22 Le point 3 de la communication attaquée était intitulé « Appréciation des demandes formulées dans l'initiative citoyenne européenne ».

23 Dans le point 3.1 de la communication attaquée, intitulé « Observations générales », la Commission rappelait les objectifs de l'ICE litigieuse et abordait sa demande relative à la modification du règlement nº 1605/2002. À cet égard, la Commission observait que, conformément à l'article 87 du règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1, ci-après le « règlement financier »), toutes les dépenses de l'Union devaient être conformes aux traités et à la charte des droits fondamentaux. Partant, selon la Commission, le règlement financier garantissait déjà que toutes les dépenses de l'Union, y compris celles engagées dans les domaines de la recherche, de la coopération au développement et de la santé publique, respectaient la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne. La Commission ajoutait que le règlement financier avait pour objectif de prévoir des règles financières formulées non pas pour un domaine particulier de la politique de l'Union, mais en termes généraux, et en relation, notamment, avec l'établissement et l'exécution du budget de l'Union.

24 Dans le point 3.2 de la communication attaquée, intitulé « Recherche sur les [CSEH] », la Commission abordait la deuxième proposition de modification législative faite par l'ICE litigieuse. À cet égard, la Commission précisait que la législation relative au programme-cadre Horizon 2020 contenait des dispositions détaillées régissant le soutien financier de l'Union à la recherche sur les CSEH. Elle précisait aussi que cette législation était récente et que les deux colégislateurs de l'Union, le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, avaient pris en compte les considérations éthiques, la valeur ajoutée au niveau de l'Union et les avantages potentiels pour la santé de tous les types de recherche sur les cellules souches. La Commission rappelait également l'existence du « système de triple sécurité » (voir point 18 ci-dessus). La Commission concluait, dans ce point, que les dispositions du programme-cadre Horizon 2020 relatives à la recherche sur les CSEH répondaient déjà à plusieurs demandes importantes des organisateurs, notamment à celle tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la destruction d'embryons humains et qu'elle instaurât des contrôles adaptés. La Commission considérait toutefois qu'elle ne pouvait pas satisfaire à la demande des organisateurs tendant à ce que l'Union ne finançât pas la recherche ultérieure pour l'établissement de lignées de CSEH. À cet égard, la Commission expliquait qu'elle avait formulé sa proposition relative au programme Horizon 2020 en prenant en compte les considérations éthiques, les avantages potentiels pour la santé et la valeur ajoutée du soutien au niveau de l'Union pour tous les types de recherche sur les cellules souches et que les colégislateurs de l'Union avaient adopté cette proposition sur le fondement d'un accord obtenu démocratiquement lors de négociations interinstitutionnelles.

25 Dans le point 3.3 de la communication attaquée, intitulé « Coopération au développement », la Commission abordait la troisième proposition de modification législative faite par l'ICE litigieuse. Elle notait tout d'abord que l'objectif sous-jacent de l'ICE litigieuse était la réduction du nombre d'avortements pratiqués dans les pays en développement. À cet égard, la Commission précisait que l'aide de l'Union au secteur de la santé des pays en développement partenaires consistait soit en un soutien apporté à la fourniture de services intégrés, laquelle recouvrait les services de santé sexuelle, génésique, maternelle, néonatale et infantile tout au long du continuum de soins, soit en la fourniture d'un appui budgétaire pour aider les pays à améliorer la fourniture de leurs propres services de santé. Selon la Commission, ce soutien apporté par l'Union contribuait fortement à réduire le nombre d'avortements parce qu'il améliorait l'accès à des services sûrs et efficaces, parmi lesquels figuraient une planification familiale de qualité, une large gamme de méthodes contraceptives, la contraception d'urgence et une éducation sexuelle globale. La Commission indiquait que l'Union, en accordant son aide, respectait pleinement les décisions souveraines prises par les pays partenaires sur la nature des services de santé qu'ils dispensaient et sur les modalités de leur fourniture, pour autant que ces services soient conformes aux principes convenus en matière de droits de l'homme. La Commission précisait qu'elle n'était, dès lors, pas favorable à l'affectation de l'aide à certains services uniquement, parce que cela affecterait l'exhaustivité et l'efficacité du soutien aux stratégies nationales en matière de santé.

26 Le point 4 de la communication attaquée était intitulé « Conclusions » et constituait, en substance, un résumé des développements précédents.

27 Dans le point 4.1 de la communication attaquée, intitulé « Considérations générales », la Commission concluait qu'elle ne voyait pas la nécessité de présenter une proposition portant modification du règlement financier.

28 Dans le point 4.2 de la communication attaquée, intitulé « Recherche sur les [CSEH] », la Commission exprimait l'avis que les dispositions du programme Horizon 2020 répondaient déjà à plusieurs demandes importantes des organisateurs, notamment à celle tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la destruction d'embryons humains et qu'elle instaurât des contrôles adaptés. La Commission considérait toutefois qu'il ne pouvait être satisfait à la demande des organisateurs tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la recherche ultérieure pour l'établissement de lignées de CSEH.

29 Dans le point 4.3 de la communication attaquée, intitulé « Coopération au développement », la Commission concluait qu'une interdiction de financement de l'avortement pratiqué dans les pays en développement entraverait la capacité de l'Union à atteindre les objectifs fixés dans les OMD, notamment celui afférent à la santé maternelle, et dans le programme d'action de la CIPD, objectifs récemment confirmés à l'échelle à la fois internationale et européenne.

30 Dans le point 4.3, cinquième alinéa, de la communication attaquée, la Commission précisait que, en application de l'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011, cette communication serait notifiée aux organisateurs de l'ICE litigieuse ainsi qu'au Parlement et au Conseil et qu'elle serait rendue publique.

Procédure et conclusions des parties

31 Les requérants sont l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » et les sept personnes physiques qui sont les organisateurs de l'ICE litigieuse et constituent le comité des citoyens de celle-ci au sens de l'article 2, point 3, et de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 211/2011.

32 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 juillet 2014, les requérants ont introduit le présent recours. Le recours visait non seulement à l'annulation de la communication attaquée, mais également, à titre subsidiaire, à l'annulation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011. Il désignait comme parties défenderesses le Parlement, le Conseil et la Commission.

33 Le 29 janvier 2015, la Commission a déposé un mémoire en défense.

34 Par actes séparés déposés au greffe du Tribunal, respectivement, le 6 et le 9 février 2015, le Parlement et le Conseil ont soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991. Ils concluaient à ce que le recours fût rejeté comme irrecevable en ce qui les concernait.

35 Par actes déposés au greffe du Tribunal, respectivement les 6 et 9 février 2015, le Parlement et le Conseil ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission dans l'hypothèse où le recours serait déclaré irrecevable en ce qu'il les concernait.

36 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 17 mars 2015, l'International Planned Parenthood Federation a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission, du Parlement et du Conseil.

37 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 3 avril 2015, Marie Stopes International a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission, du Parlement et du Conseil.

38 Le 14 avril 2015, les requérants ont déposé une réplique, dans laquelle ils présentaient également leurs observations sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées.

39 Le 4 juin 2015, la Commission a déposé une duplique.

40 Par ordonnance du 26 novembre 2015, One of Us e.a./Commission (T-561/14, non publiée, EU:T:2015:917), la première chambre du Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable en ce qu'il était dirigé contre l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, ce qui a eu pour conséquence que le Parlement et le Conseil ne pouvaient plus être considérés comme des parties défenderesses à l'instance.

41 Par décision du 30 novembre 2015, le président de la première chambre du Tribunal a fait droit aux demandes d'intervention du Parlement et du Conseil, en précisant que leurs droits étaient ceux prévus par l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure du 2 mai 1991.

42 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 16 janvier 2016, la République de Pologne a demandé à intervenir au soutien des conclusions des requérants.

43 Par ordonnance du 16 mars 2016, One of Us e.a./Commission (T-561/14, EU:T:2016:173), le président de la première chambre du Tribunal a rejeté les demandes d'intervention de l'International Planned Parenthood Federation et de Marie Stopes International. Par ailleurs, il a conclu que les requérants avaient fait un usage inapproprié des demandes en intervention déposées par ces entités, commettant ainsi un abus de procédure, et a tenu compte de cet abus lors de la répartition des dépens au titre de l'article 135, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal.

44 Par décision du 17 mars 2016, le président de la première chambre du Tribunal a fait droit à la demande d'intervention de la République de Pologne, en précisant que ses droits étaient ceux prévus par l'article 116, paragraphe 6, du règlement de procédure du 2 mai 1991.

45 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure, le juge rapporteur a été affecté à la deuxième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

46 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre), dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, a, le 28 novembre 2016, posé par écrit une question aux parties principales, à laquelle elles ont répondu dans le délai imparti.

47 Sur proposition de la deuxième chambre, le Tribunal a décidé, le 14 décembre 2016, en application de l'article 28 du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.

48 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre élargie) a décidé, le 11 janvier 2017, d'ouvrir la phase orale de la procédure.

49 Par décision du 9 mars 2017, le président de la deuxième chambre du Tribunal a accordé la demande de report de l'audience déposée par les requérants.

50 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 16 mai 2017.

51 Les requérants, soutenus par la République de Pologne, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la communication attaquée ;

– condamner la Commission aux dépens.

52 La Commission, soutenue par le Parlement et le Conseil, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme étant irrecevable et, en tout état de cause, comme non fondé ;

– condamner les requérants aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit par l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us »

53 À titre liminaire, il convient de rappeler que la question de la qualité pour agir de la partie requérante ainsi que son accès aux voies de recours peut être examinée d'office par le juge de l'Union, dans la mesure où elle concerne une fin de non-recevoir d'ordre public (voir, en ce sens, arrêt du 3 juillet 2007, Au Lys de France/Commission, T-458/04, non publié, EU:T:2007:195, point 33 et jurisprudence citée).

54 En l'espèce, la question qu'il convient d'examiner d'office est celle de savoir si l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » peut ester en justice devant le juge de l'Union afin de demander, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, l'annulation de la communication attaquée.

55 Les parties principales ont été mises en mesure de soumettre des observations sur cette problématique dans le cadre de leurs réponses à la question écrite posée par le Tribunal (voir point 46 ci-dessus). Cette problématique a également fait l'objet d'un débat lors de l'audience.

56 Les requérants ont soutenu, en substance, que le recours était recevable en ce qu'il était introduit par European Citizens' Initiative One of Us et ont invoqué, à l'appui de cette thèse, l'arrêt du 3 février 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission (T-646/13, EU:T:2017:59). À titre subsidiaire, ils ont soutenu que le recours était, en tout état de cause, recevable en ce qu'il était introduit par les sept personnes physiques qui étaient les organisateurs de l'ICE litigieuse et constituaient le comité des citoyens de celle-ci.

57 La Commission a soutenu que l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » ne disposait pas de la capacité pour ester en justice devant le juge de l'Union, seules les sept personnes physiques susmentionnées disposant de cette capacité.

58 Il ressort du libellé même de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que seules les personnes physiques et les entités dotées de la personnalité juridique peuvent former un recours en annulation en vertu de cette disposition.

59 Néanmoins, il a été reconnu que, dans certains cas particuliers, une entité qui ne disposait pas de la personnalité juridique selon le droit d'un État membre ou d'un État tiers pouvait néanmoins être considérée comme une « personne morale », au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, et être admise à former un recours en annulation sur le fondement de cette disposition (voir, en ce sens, arrêts du 28 octobre 1982, Groupement des Agences de voyages/Commission, 135/81, EU:C:1982:371, points 9 à 12, et du 18 janvier 2007, PKK et KNK/Conseil, C-229/05 P, EU:C:2007:32, points 109

à 112). Tel est notamment le cas lorsque, dans leurs actes ou agissements, l'Union et ses institutions traitent l'entité en question comme étant un sujet distinct, qui peut posséder des droits qui lui sont propres ou être soumis à des obligations ou à des restrictions.

60 Tout d'abord, en l'espèce, il ne ressort pas du dossier que l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » dispose de la personnalité juridique en vertu du droit d'un État membre ou d'un État tiers. À cet égard, il y a lieu de relever que, en réponse à la demande du greffe du Tribunal portant sur la preuve de l'existence juridique de cette entité, les requérants ont fourni uniquement une impression du registre officiel des initiatives citoyennes européennes, mis en ligne par la Commission, faisant mention de l'ICE litigieuse.

61 Ensuite, il ne ressort pas du règlement nº 211/2011 que celui-ci confère la personnalité juridique à une ICE en la traitant comme un sujet distinct. Les seules personnes qui, notamment, participent à la procédure devant la Commission (notamment articles 3 à 6 et 8 à 11 du règlement nº 211/2011), engagent leur responsabilité en raison des dommages qu'elles causent lors de l'organisation d'une ICE (article 13 du règlement nº 211/2011), sont soumises à des sanctions en cas d'infraction au règlement nº 211/2011 (article 14 du règlement nº 211/2011), sont informées des motifs du refus d'enregistrement d'une proposition d'ICE ainsi que des voies de recours judiciaires et extrajudiciaires dont elles disposent (article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement nº 211/2011) et reçoivent notification de la communication de la Commission, prévue par l'article 10 du règlement nº 211/2011, sont les organisateurs de l'ICE en cause, à savoir les personnes physiques réunies au sein d'un comité de citoyens.

62 Enfin, il ne ressort d'aucun acte ni d'aucun agissement de la Commission qu'elle ait traité l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » comme étant un sujet distinct. Au demeurant, les requérants n'ont invoqué aucune circonstance visant à démontrer l'existence d'un tel traitement.

63 Il convient, dès lors, de conclure que l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » ne dispose pas de la capacité d'ester en justice devant le juge de l'Union.

64 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'arrêt du 3 février 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission (T-646/13, EU:T:2017:59), invoqué par les requérants. En effet, il suffit de constater que le requérant dans cette affaire était le comité des citoyens (Bürgerausschuss) de l'ICE en cause, composé de sept personnes physiques identifiées dans la requête, et non pas cette ICE.

65 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de déclarer le recours irrecevable en ce qu'il a été introduit par l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us », sans préjudice de la recevabilité du recours en ce qu'il a également été formé par les sept personnes physiques constituant le comité des citoyens de l'ICE litigieuse.

Sur le caractère attaquable de la communication attaquée au sens de l'article 263 TFUE

66 Sans soulever formellement d'exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du 2 mai 1991, la Commission fait valoir que le recours est irrecevable, au motif que la communication attaquée ne constitue pas un acte susceptible d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE.

67 Les requérants contestent la thèse de la Commission.

68 Il convient de rappeler que le recours en annulation fondé sur l'article 263 TFUE est ouvert à l'encontre de tous les actes pris par les institutions de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du

requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 9 ; du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 16, et du 20 septembre 2016, Mallis e.a./Commission et BCE, C-105/15 P à C-109/15 P, EU:C:2016:702, point 51).

69 La Commission soutient que la communication attaquée ne constitue pas – de par sa forme et sa nature – un acte destiné à produire des effets juridiques obligatoires, et encore moins des effets de nature à affecter les intérêts des requérants en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique. En effet, la communication attaquée n'énoncerait pas d'obligations, encore moins d'obligations incombant aux requérants, et ne réglementerait pas non plus leur statut juridique ou leurs compétences. Il s'agirait plutôt d'un acte de la Commission traduisant son intention de suivre une certaine ligne de conduite et qui ne saurait être considéré comme visant à produire des effets de droit. À l'appui de son argumentation, la Commission invoque les arrêts du 6 avril 2000, Espagne/Commission (C-443/97, EU:C:2000:190), et du 20 mai 2010, Allemagne/Commission (T-258/06, EU:T:2010:214).

70 Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du juge de l'Union, pour déterminer si un acte produit des effets juridiques, il y a lieu de s'attacher notamment à son objet, son contenu, sa substance, ainsi qu'au contexte factuel et juridique dans lequel il est intervenu (ordonnance du 8 mars 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, non publiée, EU:T:2012:114, point 30 ; voir également, en ce sens, ordonnance du 13 juin 1991, Sunzest/Commission, C-50/90, EU:C:1991:253, points 12 et 13, et arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 58).

71 Le recours en annulation vise en l'espèce la communication attaquée, par le biais de laquelle la Commission a pris la position définitive de ne pas présenter de proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse. Dans le cadre de cette ICE, trois modifications d'actes de l'Union étaient proposées et leur contenu était défini de manière précise. Il convient, dès lors, de déterminer si cette communication constitue un acte attaquable au sens de la jurisprudence citée aux points 68 et 70 ci-dessus.

72 Il ressort de l'article 11, paragraphe 4, TUE et du considérant 1 du règlement nº 211/2011 que les citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, se voient conférer un droit 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, au même titre que le Parlement, en vertu de l'article 225 TFUE, et le Conseil, en vertu de l'article 241 TFUE. Ainsi qu'il est relevé au considérant 1 du règlement nº 211/2011, ce droit 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 (voir arrêt du 3 février 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission, T-646/13, EU:T:2017:59, point 18 et jurisprudence citée). Ce droit conféré aux citoyens de l'Union est régi par le règlement nº 211/2011.

73 Le règlement nº 211/2011 fixe les procédures et les conditions requises pour la présentation d'une telle ICE. Dans son considérant 8, il précise qu'une structure caractérisée par un minimum d'organisation s'impose et, à cette fin, il prévoit la création d'un comité de citoyens composé de personnes physiques (les organisateurs) provenant d'au moins sept États membres différents, qui est chargé de l'élaboration de l'ICE et de sa présentation à la Commission. Le règlement nº 211/2011 prévoit, dans son article 4, que la proposition d'ICE doit être enregistrée auprès de la Commission et que cet enregistrement s'effectue à condition que celle-ci constate qu'un certain nombre des conditions, fixées dans la disposition susmentionnée, soit rempli. C'est uniquement à la suite de cet enregistrement que la collecte des déclarations de soutien à une proposition d'ICE auprès d'un million de signataires au moins, provenant d'au moins un quart de l'ensemble des États membres, peut être entamée. Cette collecte doit s'effectuer dans le cadre de procédures et conditions définies, de manière détaillée, dans

les articles 5 à 8 du règlement nº 211/2011. L'article 9 du règlement nº 211/2011 prévoit la possibilité pour les organisateurs, pour autant que l'ensemble des procédures et conditions prévues par celui-ci ait été respecté, de présenter l'ICE à la Commission.

74 L'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, qui constitue la base légale de la communication attaquée, dispose que la Commission présente, dans un délai de trois mois à partir de la présentation de l'ICE conformément à l'article 9 du règlement susmentionné, 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. L'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 prévoit que la communication susmentionnée doit être notifiée aux organisateurs ainsi qu'au Parlement et au Conseil et doit être rendue publique.

75 L'article 11 du règlement nº 211/2011 prévoit, notamment, que, dans le délai de trois mois prévu à l'article 10, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, les organisateurs se voient accorder la possibilité de présenter l'ICE lors d'une audition publique au Parlement.

76 Eu égard au fait que le mécanisme de l'ICE a pour objectif d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition d'acte (voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2016, Costantini e.a./Commission, T-44/14, EU:T:2016:223, point 31), il ressort des dispositions susmentionnées que la présentation par la Commission de la communication prévue dans l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 constitue l'aboutissement de la procédure relative à l'ICE, dans la mesure où, par le biais de cette communication, la Commission informe, notamment, les organisateurs de l'ICE de sa décision quant à la question de savoir si elle va entreprendre ou non une action en réponse à cette dernière. Par ailleurs, il n'est pas contesté que la présentation d'une telle communication constitue une obligation pesant sur la Commission.

77 En l'espèce, il ressort du dossier que les requérants sont les organisateurs de l'ICE litigieuse et qu'ils se sont chargés de son élaboration et de sa présentation à la Commission en suivant les étapes décrites aux articles 4 et 5 à 9 du règlement nº 211/2011. Il convient de noter également que l'ICE litigieuse a recueilli le soutien de 1 721 626 signataires provenant de 28 États membres. En outre, il convient de rappeler que la communication attaquée présente la position définitive de la Commission, cette dernière ayant décidé de ne pas présenter de proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse et, à titre plus général, de n'entreprendre aucune action en réponse à celle-ci. En plus, cette communication constitue l'aboutissement de la procédure spécifique engagée et menée par les requérants sur le fondement du règlement nº 211/2011 et son adoption constitue une obligation pour la Commission. Compte tenu de ces éléments, il convient de conclure que la communication attaquée produit des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, points 52 et 58, et du 25 juin 1998, Lilly Industries/Commission, T-120/96, EU:T:1998:141, points 50 à 56).

78 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argumentation de la Commission.

79 En premier lieu, dans la mesure où la communication attaquée renferme la position définitive de la Commission de ne pas présenter de proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse et clôt la procédure d'ICE engagée et poursuivie par les requérants en vertu du règlement nº 211/2011, il y a lieu de considérer que cette communication n'a pas la nature et les caractéristiques des actes qui étaient en cause dans les arrêts du 6 avril 2000, Espagne/Commission (C-443/97, EU:C:2000:190), et du 20 mai 2010, Allemagne/Commission (T-258/06, EU:T:2010:214), invoqués par la Commission (voir point 69 ci-dessus), actes qui étaient considérés, par le juge de l'Union, comme n'étant pas susceptibles de recours en annulation.

80 En effet, l'arrêt du 6 avril 2000, Espagne/Commission (C-443/97, EU:C:2000:190), concernait un recours en annulation contre des orientations internes de la Commission relatives aux corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement (CEE) nº 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO 1988, L 374, p. 1). La Cour a considéré, au point 34 de cet arrêt, que ces orientations internes ne traduisaient que l'intention de la Commission de suivre une certaine ligne de conduite dans l'exercice de la compétence qui lui était attribuée par l'article 24 du règlement nº 4253/88 et qu'elles ne sauraient, dès lors, être considérées comme visant à produire des effets de droit.

81 Or, en l'espèce, dans la mesure où la communication attaquée présente les caractéristiques décrites au point 77 ci-dessus, il ne saurait être soutenu qu'elle ne vise pas à produire des effets de droit. Contrairement à l'acte en cause dans l'arrêt du 6 avril 2000, Espagne/Commission (C-443/97, EU:C:2000:190), la communication attaquée produit des effets qui dépassent la sphère interne de la Commission.

82 L'arrêt du 20 mai 2010, Allemagne/Commission (T-258/06, EU:T:2010:214), concernait un recours en annulation contre la communication interprétative de la Commission relative au droit de l'Union applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics ». Le Tribunal a relevé, au point 26 de l'arrêt, que cette communication avait pour but de faire connaître l'approche générale de la Commission quant à l'application de l'ensemble des normes fondamentales concernant la passation des marchés publics, qui résultaient directement des règles et des principes du traité CE, notamment les principes de non-discrimination et de transparence, aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics ». C'est dans ce contexte que le Tribunal a poursuivi en considérant, au point 27 de cet arrêt, que, aux fins de pouvoir être qualifiée d'acte attaquable, la communication en cause devait viser à produire des effets juridiques nouveaux par rapport à ceux que comportait l'application des principes fondamentaux du traité CE et que, afin de vérifier cela, il fallait examiner son contenu. À la suite d'un tel examen, le Tribunal a conclu, au point 162 de l'arrêt, que la communication en cause ne comprenait pas de nouvelles règles de passation des marchés publics allant au-delà des obligations découlant du droit de l'Union existant et que, par conséquent, elle n'aurait su être considérée comme produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter la situation juridique de la partie requérante et des parties intervenantes.

83 Or, en l'espèce, il ne saurait être soutenu que la communication attaquée constitue une communication « interprétative ». En revanche, les caractéristiques décrites au point 77 ci-dessus révèlent que cette communication vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique.

84 En deuxième lieu, la Commission a relevé que l'article 11, paragraphe 4, TUE et le règlement nº 211/2011 conféraient aux organisateurs d'une ICE, tout au plus, un droit d'exiger la présentation d'une proposition d'acte juridique. Cette proposition étant elle-même uniquement préliminaire et préparatoire par nature, le rejet d'une demande visant à la présentation d'une telle proposition ne saurait être considéré comme un acte destiné à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Dans ce contexte, la Commission a fait valoir que, selon la jurisprudence de l'Union, un acte attaqué portant rejet de la demande de la partie requérante ne saurait être apprécié indépendamment de l'acte explicitement visé par cette demande et que, dès lors, l'acte attaqué ne constituerait un acte attaquable que si l'acte visé par la demande était également susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation intenté par la partie requérante.

85 Effectivement, il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsqu'un acte de la Commission revêt un caractère négatif, il doit être apprécié en fonction de la nature de la demande à laquelle il constitue une réponse (voir ordonnance du 14 décembre 2005, Arizona Chemical e.a./Commission, T-369/03, EU:T:2005:458, point 64 et jurisprudence citée). En particulier, un refus est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE, dès lors que l'acte que l'institution refuse de prendre aurait pu être attaqué en vertu de cette disposition (voir arrêt du 22 octobre 1996, Salt Union/Commission, T-330/94, EU:T:1996:154, point 32 et jurisprudence citée).

86 Or, ainsi qu'il a déjà été jugé, cette jurisprudence n'est pas applicable lorsque, comme en l'espèce, la décision de la Commission intervient dans une procédure précisément définie par un règlement de l'Union, dans le cadre de laquelle la Commission est tenue de statuer sur une demande introduite par un particulier en vertu de ce règlement (voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 1998, Lilly Industries/Commission, T-120/96, EU:T:1998:141, points 62 et 63).

87 L'argumentation de la Commission, présentée au point 84 ci-dessus, doit, dès lors, être rejetée.

88 En troisième lieu, à l'appui de sa thèse relative au caractère non attaquable de la communication attaquée, la Commission a invoqué, lors de l'audience, l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), relatif au caractère attaquable de la décision par laquelle la commission des pétitions du Parlement a mis fin à l'examen de la pétition présentée par le requérant dans cette affaire.

89 Dans le cadre de l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), la Cour a jugé, au point 22 de celui-ci, que la décision par laquelle le Parlement, saisi d'une pétition, considérait que celle-ci ne satisfaisait pas aux conditions énoncées à l'article 227 TFUE devait pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, étant donné qu'elle était de nature à affecter le droit de pétition de l'intéressé. Il en va de même de la décision par laquelle le Parlement, méconnaissant la substance même du droit de pétition, refuserait ou s'abstiendrait de prendre connaissance d'une pétition qui lui serait adressée et, par conséquent, de vérifier si celle-ci satisferait aux conditions énoncées à l'article 227 TFUE.

90 En revanche, s'agissant d'une pétition dont le Parlement a estimé qu'elle satisfaisait aux conditions énoncées à l'article 227 TFUE, la Cour a considéré, au point 24 de l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), que celui-ci disposait d'un large pouvoir d'appréciation, de nature politique, quant aux suites à donner à cette pétition. La Cour a conclu qu'une décision prise à cet égard échappait au contrôle juridictionnel et que peu importait que, par une telle décision, le Parlement prît lui-même les mesures indiquées ou qu'il estimât ne pas être en mesure de le faire et transmît la pétition à l'institution ou au service compétent pour que celle-ci ou celui-ci prît ces mesures.

91 Lors de l'audience, la Commission a soutenu, en substance, que le raisonnement suivi dans l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), était transposable en l'espèce, dans la mesure où, à l'instar du Parlement, elle disposait d'une marge d'appréciation large sur les suites à donner à une ICE. Par ailleurs, elle a fait valoir que, contrairement au droit de pétition, le droit de participer à la vie démocratique de l'Union par l'intermédiaire d'une ICE ne constituait pas un droit fondamental et qu'il aurait été, dès lors, incohérent de lui conférer une protection juridictionnelle « supérieure » à celle conférée au droit de pétition.

92 Eu égard au point 22 de l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), il convient d'apprécier si le refus de la Commission de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique, formulé dans le cadre d'une communication adoptée sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011, est de nature à affecter le droit des citoyens tiré de l'article 11, paragraphe 4, TUE.

93 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le droit des citoyens, tiré de l'article 11, paragraphe 4, TUE, est censé renforcer la citoyenneté européenne et améliorer le fonctionnement démocratique de l'Union (voir point 72 ci-dessus), l'objectif ultime étant d'encourager la participation des citoyens à la vie démocratique et de rendre l'Union plus accessible (voir considérant 2 du règlement nº 211/2011). Le défaut de soumission du refus de la Commission de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique, formulé dans la communication prévue par l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, à un contrôle juridictionnel compromettrait la réalisation de cet objectif, dans la mesure où le risque d'arbitraire de la part de la Commission dissuaderait tout recours au mécanisme de l'ICE, eu égard, également, aux procédures et conditions exigeantes auxquelles ce mécanisme est soumis.

94 Par ailleurs, force est de noter que le mécanisme de pétition qui a fait l'objet de l'examen dans le cadre de l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), et le mécanisme de l'ICE ne sont pas similaires.

95 Ainsi qu'il ressort de l'arrêt du 9 décembre 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), une pétition est, d'abord, examinée aux fins de l'appréciation de sa recevabilité à l'aune des conditions énoncées à l'article 227 TFUE et, ensuite, est soumise au pouvoir discrétionnaire du Parlement quant aux suites à donner. Entre ces deux étapes, la pétition n'est soumise à aucune condition et procédure additionnelles affectant le pétitionnaire et sa situation juridique.

96 En revanche, une ICE « recevable », dans le sens qu'elle est enregistrée en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 (première étape du mécanisme de l'ICE), doit répondre à des conditions additionnelles afin qu'elle soit soumise à l'examen de la Commission effectué dans le cadre de la communication présentée en vertu de l'article 10 du règlement nº 211/2011 (seconde étape du mécanisme de l'ICE). Ces conditions additionnelles, qui pèsent sur les organisateurs, concernent, en substance, la collecte des déclarations de soutien auprès des signataires, dont les détails sont précisés par ledit règlement. C'est uniquement à la suite de la satisfaction de ces conditions que l'ICE est soumise à l'examen de la Commission.

97 Par ailleurs, concernant la procédure qui suit l'enregistrement d'une proposition d'ICE, le règlement nº 211/2011 contient des dispositions qui peuvent être qualifiées de garanties procédurales en faveur des organisateurs, impliquant, ainsi, que la communication présentée en vertu de l'article 10 du règlement nº 211/2011 produit des effets juridiques contraignants à leur égard (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 septembre 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg e.a./Commission, T-113/00, EU:T:2002:214, points 47 à 55, et ordonnance du 14 décembre 2005, Arizona Chemical e.a./Commission, T-369/03, EU:T:2005:458 points 72 et 82). Plus spécifiquement, en premier lieu, en vertu de l'article 9 et de l'article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 211/2011, la Commission reçoit les organisateurs « à un niveau approprié », afin de leur permettre d'exposer dans le détail les questions soulevées par l'ICE. En deuxième lieu, l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 prévoit explicitement l'obligation pour la Commission de présenter les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre une action à la suite de l'ICE. Cette obligation impartie à la Commission est précisée davantage dans le considérant 20 du même règlement, qui dispose, notamment, que la Commission, afin de prouver qu'une ICE est examinée avec soin, devrait exposer d'une manière claire, compréhensible et circonstanciée les raisons pour lesquelles elle envisage d'entreprendre une action et, de la même manière, les raisons pour lesquelles elle a l'intention de n'entreprendre aucune action. En troisième lieu, l'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 211/2011 prévoit que la communication visée par l'article 10, paragraphe 1, sous c), dudit règlement doit non seulement être publiée, mais également être notifiée, notamment aux organisateurs.

98 En raison des conditions additionnelles pesant sur les organisateurs et des garanties procédurales prévues en leur faveur, exposées aux points 96 et 97 ci-dessus, il doit être conclu que le refus de la Commission de soumettre au législateur de l'Union une proposition d'acte juridique, formulé dans la

communication adoptée en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, produit des effets juridiques obligatoires à leur égard, au sens de la jurisprudence citée au point 68 ci-dessus.

99 Par ailleurs, s'agissant de l'argument de la Commission, exposé au point 91 in fine ci-dessus, et tiré en substance du fait que, contrairement au droit de pétition, le droit à l'ICE ne constitue pas un droit fondamental et ne devrait pas, dès lors, bénéficier d'une protection juridictionnelle supérieure à celle conférée à ce premier droit, il y a lieu de noter que, dans la mesure où le présent recours satisfait aux conditions posées par l'article 263 TFUE, cet argument de la Commission ne saurait remettre en cause la conclusion relative à la recevabilité dudit recours. En tout état de cause, force est de noter que, bien que le droit à l'ICE ne soit pas inclus dans la charte des droits fondamentaux, comme c'est le cas du droit de pétition, lequel est prévu à l'article 44 de ladite charte, il n'en reste pas moins que ce droit est prévu dans le droit primaire de l'Union, à savoir à l'article 11, paragraphe 4, TUE. Il est, dès lors, prévu dans un instrument qui dispose de la même valeur juridique que celle conférée à la charte des droits fondamentaux.

100 Il s'ensuit que l'argument de la Commission selon lequel le droit à l'ICE bénéficierait d'une protection juridictionnelle supérieure à celle conférée au droit de pétition doit, en tout état de cause, être rejeté.

101 Eu égard aux considérations qui précèdent, la fin de non-recevoir soulevée par la Commission doit être rejetée.

Sur le fond

102 L'argumentation des requérants révèle l'existence de cinq moyens d'annulation. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 en raison de la non-présentation, par la Commission, d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse. Le deuxième moyen, soulevé à titre subsidiaire au premier, est tiré de la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE commise en raison de cette non-présentation d'une proposition d'acte juridique. Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 commise en ce que la Commission n'aurait pas présenté séparément, dans la communication attaquée, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE litigieuse. Le quatrième moyen est tiré de la violation de l'obligation de motivation. Le cinquième moyen est tiré des erreurs d'appréciation commises par la Commission.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, en raison du défaut de présentation d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse

103 Les requérants soutiennent que le droit pour la Commission de ne pas entreprendre d'action à la suite d'une ICE doit être interprété de manière restrictive. En effet, une décision en ce sens ne pourrait être adoptée qu'en présence de l'une des trois situations suivantes : en premier lieu, lorsque les mesures demandées dans le cadre de l'ICE ne sont plus nécessaires, puisqu'elles auraient été adoptées alors que l'ICE était toujours en cours ou que le problème posé par celle-ci aurait disparu ou encore qu'il aurait été résolu autrement de manière satisfaisante, en deuxième lieu, lorsque l'adoption des mesures demandées dans le cadre de l'ICE est devenue impossible à la suite de l'enregistrement de celle-ci et, en troisième lieu, lorsque l'initiative citoyenne ne contient pas de proposition d'action spécifique, mais se contente de signaler l'existence d'un problème à résoudre, laissant à la Commission le soin de déterminer, le cas échéant, l'action qui peut être entreprise. En-dehors de ces trois situations, l'adoption de la décision de n'entreprendre aucune action enfreindrait l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011. Selon les requérants, aucune de ces trois situations ne se présente en l'espèce.

104 La Commission conteste la thèse des requérants.

105 Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, TUE, la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin.

106 En vertu de l'article 17, paragraphe 2, TUE, un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur « proposition de la Commission », sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

107 De même, la procédure législative ordinaire, qui est visée par l'ensemble des propositions de l'ICE litigieuse, consiste, aux termes de l'article 289 TFUE, en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement et le Conseil, « sur proposition de la Commission ».

108 Par ailleurs, l'article 17, paragraphe 3, troisième alinéa, TUE prévoit, notamment, que la Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance et que ses membres ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme.

109 Le pouvoir d'initiative législative reconnu à la Commission par l'article 17, paragraphe 2, TUE et l'article 289 TFUE implique qu'il revient, en principe, à la Commission de décider de présenter, ou non, une proposition d'acte législatif et, le cas échéant, d'en déterminer l'objet, la finalité et le contenu (arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2015:217, points 70 et 74).

110 Ce quasi-monopole de l'initiative législative conféré par les traités à la Commission (conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2014:2470, point 43) s'explique par la fonction de celle-ci, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, qui est de promouvoir l'intérêt général de l'Union, ainsi que par l'indépendance dont elle jouit, en vertu de l'article 17, paragraphe 3, troisième alinéa, TUE, dans l'exercice de ses responsabilités.

111 Le quasi-monopole mentionné au point 110 ci-dessus n'est pas affecté par le droit à l'ICE prévu par l'article 11, paragraphe 4, TUE. Cette disposition prévoit le droit d'un nombre minimal de citoyens, sous certaines conditions, d'« inviter » la Commission à soumettre une proposition appropriée. Manifestement, les termes de cette disposition ne corroborent pas une interprétation selon laquelle la Commission serait contrainte de soumettre une proposition d'acte juridique à la suite d'une ICE.

112 Par ailleurs, ainsi que la Commission le note à juste titre, cette conclusion ressort également de la structure de l'article 11 TUE et de l'article 24 TFUE, lesquels inscrivent l'ICE dans le cadre d'autres moyens par lesquels les citoyens peuvent porter certaines questions à l'attention des institutions de l'Union, ces moyens consistant, notamment, en l'entretien d'un dialogue avec les associations représentatives et la société civile, le recours à des consultations des parties concernées, le droit de pétition et le recours au médiateur.

113 L'intention du pouvoir constituant de l'Union de ne pas conférer un pouvoir d'initiative législative au mécanisme de l'ICE trouve confirmation dans le considérant 1 du règlement nº 211/2011, qui assimile, en substance, le droit conféré à l'ICE à celui conféré au Parlement, en vertu de l'article 225 TFUE, et au Conseil, en vertu de l'article 241 TFUE. Or, une demande émanant du Parlement ou du Conseil ne contraint pas la Commission à soumettre une proposition d'acte juridique (conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Conseil/Commission, C-409/13, EU:C:2014:2470, point 48 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, C-70/88, EU:C:1990:217, point 19).

114 Cette intention du pouvoir constituant trouve également confirmation dans le libellé même de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, lequel prévoit, notamment, que la Commission présente dans une communication l'action qu'elle compte entreprendre, « le cas

échéant », à la suite d'une ICE ainsi que les raisons qu'elle a « d'entreprendre ou de ne pas entreprendre » cette action. Ce libellé laisse clairement apparaître le caractère non contraignant que représente le fait, pour la Commission, de donner suite à une ICE.

115 En l'espèce, l'interprétation proposée par les requérants de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 et exposée au point 103 ci-dessus aboutit, en substance, à ôter tout pouvoir d'appréciation de la Commission dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'initiative législative à la suite d'une ICE. En effet, si cette interprétation était validée, cela signifierait que, en fin de compte, la Commission serait tenue d'entreprendre l'action « spécifique » (selon le terme employé par les requérants et cité au point 103 ci-dessus) proposée par l'ICE. Or, une telle interprétation contrevient au quasi-monopole de l'initiative législative conféré par les traités à la Commission et à l'important pouvoir d'appréciation dont elle bénéficie dans l'exercice de cette initiative (voir points 109 à 114 ci-dessus).

116 La conclusion, figurant au point 115 ci-dessus, selon laquelle la Commission n'est pas tenue d'entreprendre l'action spécifique proposée par l'ICE n'est pas remise en cause par l'existence de la procédure d'enregistrement d'une proposition d'ICE, prévue à l'article 4 du règlement nº 211/2011, ainsi que le font valoir, en substance, les requérants.

117 En effet, l'enregistrement n'est qu'une condition préalable à laquelle sont soumis les organisateurs avant d'entamer la collecte des déclarations de soutien. Ainsi que les parties principales s'accordent pour le constater, l'objectif de la procédure d'enregistrement est d'éviter que les organisateurs fassent des efforts inutiles pour une ICE qui, d'emblée, ne peut pas aboutir au résultat souhaité. Néanmoins, il ressort des critères de refus d'enregistrement prévus à l'article 4, paragraphe 2, sous b) à d), du règlement nº 211/2011, dans le cas où la proposition d'ICE est 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 ou dans le cas où elle est manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire, ou encore dans le cas où elle est manifestement contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 TUE, que la décision d'enregistrer ou non une proposition d'ICE implique une première appréciation effectuée sur celle-ci sur le plan juridique et ne préjuge pas de l'appréciation effectuée par la Commission dans le cadre de la communication adoptée sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 (voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2016, Costantini e.a./Commission, T-44/14, EU:T:2016:223, point 53).

118 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 proposée par les requérants est erronée en droit. Par conséquent, le premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen, soulevé à titre subsidiaire, tiré de la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE commise en raison du défaut de présentation d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse

119 Les requérants soutiennent que, dans l'hypothèse où leur proposition d'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 (voir point 103 ci-dessus) ne serait pas retenue, cette disposition serait contraire à l'article 11, paragraphe 4, TUE. Selon les requérants, ce dernier article doit être interprété de telle manière qu'il apporte une réelle valeur ajoutée concernant la possibilité pour les citoyens d'influencer les politiques de l'Union et qu'il tienne compte de l'effort considérable que représente la collecte de plus d'un million de signatures.

120 Les requérants font valoir également que la Commission, en tant qu'organe administratif, n'a pas la légitimité pour adopter une décision qui supplanterait une proposition législative directement et expressément approuvée par plus d'un million de citoyens. Cette possibilité offerte à la Commission serait contraire aux traditions constitutionnelles des États membres.

121 La Commission conteste l'argumentation des requérants.

122 Il convient de rappeler que ni le libellé de l'article 11, paragraphe 4, TUE ni le système des traités, tel que présenté aux points 105 à 112 ci-dessus, ne corroborent la thèse des requérants selon laquelle la Commission serait contrainte d'entreprendre l'action spécifique proposée par l'ICE.

123 Par ailleurs, eu égard au fait que les traités de l'Union définissent de manière non équivoque le rôle et les pouvoirs conférés à l'ICE ainsi qu'aux institutions de l'Union dans le cadre du processus d'adoption d'un acte juridique, l'invocation par les requérants, à l'appui de leur thèse, des systèmes constitutionnels de certains États membres, lesquels confèreraient un véritable pouvoir d'initiative législative à des initiatives citoyennes organisées au niveau national, n'est pas pertinente et ne saurait, dès lors, être retenue.

124 Il convient également de préciser que le rejet de la thèse des requérants ne prive pas d'effet utile le mécanisme de l'ICE, comme ces derniers le font valoir. Ainsi qu'il a déjà été énoncé au point 76 ci-dessus, ce mécanisme a pour objectif d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition d'acte (voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2016, Costantini e.a./Commission, T-44/14, EU:T:2016:223, point 31). Le fait de permettre à la Commission de disposer d'un important pouvoir d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir d'initiative législative ne porte pas atteinte audit objectif.

125 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de rejeter le deuxième moyen d'annulation soulevé par les requérants.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 commise en ce que la Commission n'aurait pas présenté séparément, dans la communication attaquée, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE litigieuse

126 Les requérants font valoir que, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, examiné à l'aune du considérant 20 dudit règlement, la Commission était tenue de présenter séparément ses conclusions juridiques et politiques. Cette obligation serait de nature formelle. Or, la communication attaquée ne contiendrait pas de telles conclusions séparées.

127 La Commission conteste, notamment, le fait qu'une telle obligation lui soit imposée par le règlement nº 211/2011.

128 Selon une jurisprudence bien établie, le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé (arrêts du 19 novembre 1998, Nilsson e.a., C-162/97, EU:C:1998:554, point 54 ; du 25 novembre 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, point 30, et du 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, point 32).

129 En l'espèce, le considérant 20 du règlement nº 211/2011 prévoit, certes, que la Commission devrait examiner une ICE et présenter ses conclusions juridiques et politiques « séparément ». Or, cette obligation de présentation séparée des conclusions juridiques et politiques n'est pas prévue dans l'article 10, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, lequel dispose que la Commission doit présenter, 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 ».

130 Eu égard à la jurisprudence présentée au point 128 ci-dessus, dans la mesure où l'obligation de présentation séparée des conclusions juridiques et politiques, mentionnée dans le considérant 20 du règlement nº 211/2011, n'est pas reprise dans le corps de l'article 10, paragraphe 1, sous c), dudit règlement, c'est le contenu de celui-ci qui doit primer. Il s'ensuit que la Commission n'est pas assujettie à une telle obligation lors de la rédaction de la communication prévue par cette disposition.

131 En tout état de cause, à supposer que la Commission soit tenue juridiquement de présenter séparément les conclusions juridiques et politiques dans le cadre de la communication adoptée en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, cette obligation étant de pure forme, sa violation ne saurait conduire à l'annulation de ladite communication (voir, en ce sens et par analogie, arrêts du 21 avril 1983, Ragusa/Commission, 282/81, EU:C:1983:105, point 22, et du 5 mai 1983, Ditterich/Commission, 207/81, EU:C:1983:123, point 19).

132 Eu égard aux considérations qui précèdent, le présent moyen doit être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

133 Les requérants font valoir que la Commission, dans le cadre de l'obligation de motivation à laquelle elle était assujettie, était tenue de démontrer l'existence de garanties éthiques et juridiques suffisantes rendant l'ICE litigieuse superflue. Or, elle ne l'aurait pas fait.

134 Dans ce contexte, en premier lieu, les requérants font valoir que la thèse fondamentale de l'ICE litigieuse selon laquelle l'embryon humain est un être humain (à travers l'usage de l'expression « un de nous ») doté, par conséquent, de la dignité humaine est laissée sans réponse dans la communication attaquée. Il n'y aurait pas, dans cette communication, de déclaration claire, que ce soit dans le sens positif ou négatif, en ce qui concerne le statut juridique dont l'embryon humain bénéficie ou devrait bénéficier dans le droit de l'Union. La Commission aurait souscrit à la position des signataires selon laquelle l'embryon devrait bénéficier d'une protection juridique, mais, en même temps, elle aurait évité de tirer les conséquences logiques qui en découlent.

135 En deuxième lieu, les requérants soutiennent que le raisonnement éthique de la Commission concernant les recherches sur les CSEH est entaché d'erreurs et que le système de « triple sécurité » présenté dans la communication attaquée (voir point 18 ci-dessus) est déficient et ne constitue pas une réponse adéquate à la préoccupation éthique exprimée par l'ICE litigieuse.

136 En troisième lieu, les requérants font valoir que la réponse de la Commission est également inadéquate en ce qui concerne les questions liées à la politique de l'Union relative à l'aide au développement. Le refus d'agir de la Commission à la suite de l'ICE litigieuse ne serait pas dû à l'objectif relatif à la réduction de la mortalité maternelle, mais à l'intérêt institutionnel propre de la Commission.

137 En quatrième lieu, les requérants soutiennent que le refus de la Commission de modifier le règlement financier n'est pas suffisamment motivé et n'est pas fondé.

138 La Commission conteste l'argumentation des requérants.

139 Dans ce contexte, la Commission fait, notamment, valoir que la motivation de la communication présentée en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 doit permettre un éventuel débat public afin que le Parlement et, en fin de compte, les citoyens puissent exercer sur elle un contrôle politique. C'est à la lumière de cet objectif que devraient être déterminés le contenu exact et la portée de l'obligation de motivation de la décision de ne pas soumettre une proposition d'acte juridique. La Commission soutient également que le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié par rapport à l'objet de l'ICE en cause, c'est-à-dire, en définitive, par rapport à l'objet de l'acte juridique visé par cette ICE. Selon la Commission, ce n'est que dans des cas extrêmes

d'inexactitude manifeste des hypothèses factuelles ou des interprétations juridiques formulées dans la communication en cause qu'elle pourrait être censée ne pas avoir satisfait à son obligation de motivation en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011.

140 La Commission soutient que, en l'espèce, la motivation exposée dans la communication attaquée rend possible un débat politique et propose, dès lors, le rejet du présent moyen.

141 Il convient de rappeler que l'obligation de motivation doit s'appliquer à tout acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation (arrêt du 1er octobre 2009, Commission/Conseil, C-370/07, EU:C:2009:590, point 42). Il s'ensuit que la communication attaquée, qui renferme la décision de la Commission de ne pas soumettre au législateur de l'Union de proposition d'acte juridique à la suite de l'ICE litigieuse, est soumise à une telle obligation de motivation.

142 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver une décision individuelle, posée par 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, EU:T:1995:167, point 29 ; du 27 septembre 2012, J/Parlement, T-160/10, non publié, EU:T:2012:503, point 20, et du 19 avril 2016, Costantini e.a./Commission, T-44/14, EU:T:2016:223, point 68).

143 L'obligation pour la Commission d'exposer, dans la communication adoptée en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, les raisons qu'elle a d'entreprendre ou de ne pas entreprendre d'action à la suite d'une ICE constitue l'expression spécifique de l'obligation de motivation impartie dans le cadre de ladite disposition.

144 Selon une jurisprudence également constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués ainsi que de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. 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 ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 88 et jurisprudence citée).

145 Par ailleurs, il importe de noter que le respect de l'obligation de motivation et des autres contraintes formelles et procédurales auxquelles l'édiction de l'acte en cause est subordonnée revêt une importance d'autant plus fondamentale dans les cas où les institutions de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation. C'est seulement ainsi que le juge de l'Union peut vérifier si les éléments de fait et de droit dont dépend l'exercice du pouvoir d'appréciation ont été réunis (voir, en ce sens, arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, point 14, et du 13 décembre 2007, Angelidis/Parlement, T-113/05, EU:T:2007:386, point 61). En l'espèce, ainsi qu'il ressort des points 109 à 115 ci-dessus et ainsi qu'il sera également constaté au point 169 ci-après, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de décider d'entreprendre ou pas une action à la suite d'une ICE.

146 En outre, 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 des motifs, 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'erreurs. En effet, il s'agit de deux contrôles de nature différente qui donnent lieu à des appréciations distinctes du Tribunal (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, points 66 à 68).

147 C'est à la lumière de ces éléments qu'il convient d'apprécier si la Commission s'est acquittée, en l'espèce, de son obligation de motivation. Au demeurant, ces éléments démontrent que la thèse de la Commission selon laquelle le seul objectif de la motivation de la communication prévue par l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 est de permettre un éventuel débat public (voir point 139 ci-dessus) est erronée en droit en ce qui concerne l'affaire en l'espèce, dans le cadre de laquelle la communication attaquée constitue un acte susceptible d'un recours en annulation. En effet, dans la mesure où la communication attaquée constitue un tel acte, elle est soumise à l'obligation de motivation prévue par l'article 296 TFUE et doit, dès lors, permettre aux requérants de déterminer si elle est entachée de vices et au juge de l'Union d'exercer son contrôle. La Commission devait, notamment, exposer les raisons juridiques, politiques ou autres qui l'avaient amenée à décider de ne pas donner suite aux trois propositions de modification d'actes juridiques soumises par l'ICE litigieuse.

148 Pour rappel, la communication attaquée a été adoptée à la suite de l'ICE litigieuse, qui visait à ce que l'Union interdise et mette fin au financement des activités qui impliquent la destruction d'embryons humains, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'aide au développement et de la santé publique, pour respecter la dignité et l'intégrité humaines (voir point 3 ci-dessus). À cette fin, l'ICE litigieuse a proposé trois modifications d'actes de l'Union, à savoir la modification du règlement financier, la modification de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) [COM(2011) 809 final] et la modification du règlement nº 1905/2006 (voir points 5 à 8 ci-dessus).

149 Par le biais de la communication attaquée, la Commission a, en substance, refusé d'entreprendre l'action demandée dans l'ICE litigieuse.

150 S'agissant de la proposition de modification du règlement financier, la Commission a motivé son refus dans les points 3.1 et 4.1 de la communication attaquée. Elle a observé que, conformément à l'article 87 du règlement financier, toutes les dépenses de l'Union devaient être conformes aux traités de l'Union et à la charte des droits fondamentaux. Partant, selon la Commission, le règlement financier garantissait déjà que toutes les dépenses de l'Union, y compris celles engagées dans les domaines de la recherche, de la coopération au développement et de la santé publique, respectaient la dignité humaine, le droit à la vie et le droit à l'intégrité de la personne. La Commission ajoutait que le règlement financier avait pour objectif de prévoir des règles financières, formulées non pas pour un domaine particulier de la politique de l'Union, mais en termes généraux, et relatives notamment à l'établissement et à l'exécution du budget de l'Union. Sur le fondement de ces deux considérations, la Commission a conclu qu'elle ne voyait pas la nécessité de présenter une proposition portant modification du règlement financier.

151 S'agissant de la proposition de modification de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) [COM(2011) 809 final], la Commission a motivé son refus dans les points 3.2 et 4.2 de la communication attaquée. La Commission s'est référée au système de « triple sécurité » formé par les dispositions du programme Horizon 2020, adopté par le législateur de l'Union, et a considéré que ces dispositions répondaient déjà à plusieurs demandes importantes des organisateurs, notamment à celle tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la destruction d'embryons humains et qu'elle instaurât des contrôles adaptés. La Commission considérait toutefois qu'il ne pouvait pas être satisfait à la demande des organisateurs tendant à obtenir que l'Union ne finançât pas la recherche ultérieure à l'établissement de lignées de CSEH. La Commission a justifié cette conclusion en faisant valoir que, dans le cadre de la formulation de sa proposition de règlement, elle avait pris en compte les considérations éthiques, les avantages potentiels pour la santé et la valeur ajoutée du

soutien au niveau de l'Union, pour tous les types de recherche sur les cellules souches. La Commission a, en substance, soutenu que sa proposition de règlement était le fruit d'une mise en balance de plusieurs considérations. Par ailleurs, la Commission a indiqué que les colégislateurs (le Parlement et le Conseil) ont adopté sa proposition sur le fondement d'un accord obtenu démocratiquement lors de négociations interinstitutionnelles.

152 S'agissant de la proposition de modification du règlement nº 1905/2006, la Commission a motivé son refus dans les points 3.3 et 4.3 de la communication attaquée. La Commission a, en substance, fait valoir que le soutien que l'Union apportait au secteur de la santé des pays en développement partenaires contribuait fortement à réduire le nombre d'avortements (réduction qui, selon la Commission, était l'objectif sous-jacent de l'ICE litigieuse) dans la mesure où il améliorait l'accès à des services sûrs et efficaces, parmi lesquels figuraient la planification familiale de qualité, une large gamme de méthodes contraceptives, la contraception d'urgence et une éducation sexuelle globale. La Commission indiquait également qu'elle n'était pas favorable à l'affectation de l'aide à certains services uniquement, parce que cela affecterait l'exhaustivité et l'efficacité du soutien aux stratégies nationales en matière de santé. La Commission précisait enfin qu'une interdiction de financement de l'avortement pratiqué dans les pays en développement entraverait la capacité de l'Union à atteindre les objectifs fixés dans les OMD, notamment celui afférent à la santé maternelle, et dans le programme d'action de la CIPD, objectifs récemment confirmés à l'échelle à la fois internationale et européenne.

153 Les explications susmentionnées permettent aux requérants de déterminer si le refus de la Commission de soumettre une proposition de modification de certains actes de l'Union, ainsi que l'ICE litigieuse l'invitait à le faire, est fondé ou s'il est entaché de vices. Par ailleurs, ces explications permettent au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité de la communication attaquée. Dès lors, il y a lieu de conclure que cette communication est motivée à suffisance de droit.

154 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les griefs des requérants.

155 D'emblée, il est précisé que, eu égard à la jurisprudence citée au point 146 ci-dessus, seuls les griefs présentés aux points 134 et 137 ci-dessus relèvent du contrôle de la motivation de la communication attaquée. Les autres griefs relèvent du contrôle du bien-fondé des motifs et sont examinés dans le cadre de l'examen du cinquième moyen, tiré des erreurs d'appréciation de la Commission.

156 S'agissant du grief, présenté au point 134 ci-dessus, tiré du défaut de clarification du statut juridique de l'embryon humain dans la communication attaquée, il y a lieu de relever, à l'instar de la Commission, qu'il n'y avait pas besoin pour celle-ci de procéder à une telle définition ou clarification aux fins de rejeter de manière suffisamment motivée, dans le cadre de la communication attaquée, les trois propositions de modification d'actes juridiques soumises par l'ICE litigieuse. En effet, il suffit de rappeler que la suffisance de la motivation doit être appréciée par rapport à l'objectif de l'ICE litigieuse et que cet objectif n'était pas la définition ou la clarification du statut juridique de l'embryon humain, mais la soumission par la Commission de ces trois propositions au législateur de l'Union (voir point 147 ci-dessus). Il s'ensuit que le grief susmentionné doit être rejeté en tant qu'inopérant.

157 S'agissant du grief présenté au point 137 ci-dessus, tiré de la brièveté des explications relatives au refus de modification du règlement financier, les développements figurant au point 150 ci-dessus démontrent l'existence d'une motivation suffisante. Par conséquent, le grief des requérants doit être rejeté comme non fondé.

158 Eu égard aux considérations qui précèdent, le présent moyen doit être rejeté.

Sur le cinquième moyen, tiré d'erreurs d'appréciation commises par la Commission

159 Les requérants invoquent un certain nombre d'erreurs d'appréciation figurant dans la communication attaquée.

160 En premier lieu, les requérants reprochent à la Commission d'avoir considéré, dans la communication attaquée, que l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), était dénué de pertinence concernant la question faisant l'objet de l'ICE litigieuse. Dans ce contexte, ils font valoir que la Commission, en suggérant que l'Union devrait financer des projets de recherche qui étaient exclus de la brevetabilité en application de l'article 6 de la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 juillet 1998, relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JO 1998, L 213, p. 13), porte atteinte au principe du devoir de cohérence consacré à l'article 7 TFUE.

161 En deuxième lieu, les requérants formulent une série de griefs concernant les considérations de la Commission relatives à la recherche sur les CSEH (présentés succinctement au point 135 ci-dessus).

162 D'une part, les requérants font valoir que le raisonnement éthique de la Commission concernant les recherches sur les CSEH est entaché d'erreurs. Ils contestent notamment la considération de la Commission selon laquelle la recherche sur les CSEH serait moralement acceptable, car elle serait prometteuse en termes de nouvelles thérapies « pour de nombreuses maladies » et soutiennent, en invoquant à l'appui un document rédigé par l'ICE litigieuse et une fondation, que la recherche sur les CSEH n'est pas nécessaire et qu'il existe des solutions de remplacement bien plus prometteuses. Les requérants reprochent aussi à la Commission d'avoir adopté une approche utilitariste sous-jacente suggérant que le progrès scientifique justifie la destruction d'embryons humains.

163 D'autre part, les requérants soutiennent que le système de « triple sécurité » auquel la communication attaquée fait référence (voir point 18 ci-dessus) est déficient et ne constitue pas une réponse adéquate à la préoccupation éthique exprimée par l'ICE litigieuse. Son premier élément, à savoir l'engagement relatif au respect de la législation nationale, ne fixerait pas de normes éthiques, mais garantirait uniquement que les lois nationales devraient être respectées indépendamment de leur contenu. Son deuxième élément, à savoir l'examen du projet de recherche en cause par les pairs, ne viserait pas non plus à mettre en œuvre des normes éthiques, mais servirait uniquement à démontrer qu'une expérience est menée conformément à des principes scientifiques reconnus, ce qui ne répondrait pas à la question posée par l'ICE litigieuse. Son troisième élément, à savoir l'engagement que les fonds de l'Union ne peuvent pas être utilisés pour l'isolement de nouvelles lignées de cellules souches ni pour des recherches impliquant la destruction d'embryons humains, y compris pour l'approvisionnement en cellules souches, bien qu'il impliquerait un engagement éthique, n'irait pas assez loin, car il ne concernerait pas le financement des projets de recherche qui présupposent la destruction d'embryons humains.

164 En troisième lieu, les requérants formulent une série de griefs concernant les considérations de la Commission relatives à la coopération au développement. À cet égard, les requérants font valoir qu'il n'y a pas de consensus international à propos du contenu des termes « santé sexuelle et génésique » auxquels se réfère la Commission dans la communication attaquée et qu'il n'y a pas de consensus sur le fait que ces termes incluent aussi le recours à l'avortement. Selon les requérants, le droit international ne contient pas d'obligation imposant aux États d'autoriser l'avortement. Les requérants soutiennent aussi que les OMD et le programme d'action de la CIPD ne constituent pas des engagements juridiquement contraignants, mais des objectifs politiques. L'objectif de réduction de la mortalité maternelle fixé dans ces instruments serait légitime et louable, mais ne justifierait pas le recours à l'avortement. En outre, la communication attaquée ne démontrerait pas en quoi le financement d'avortements au moyen de fonds de l'Union contribue à la réduction de la mortalité maternelle. Selon les requérants, d'autres actions, moins controversées, pourraient être entreprises pour réduire la mortalité maternelle. Les requérants concluent que la considération de la Commission

selon laquelle une interdiction de financement entraverait la capacité de l'Union à atteindre les objectifs fixés dans les OMD apparaît injustifiée et que le refus de la Commission d'entreprendre l'action proposée par l'ICE litigieuse serait plutôt justifié par l'intérêt institutionnel propre de celle-ci.

165 En quatrième lieu, les requérants contestent la conclusion de la Commission, dans la communication attaquée, selon laquelle une proposition de modification du règlement financier ne serait pas nécessaire. Selon les requérants, les références à la dignité humaine et aux droits de l'homme figurant dans le droit primaire de l'Union ne font pas disparaître la nécessité d'inclure, dans le règlement financier, une disposition expresse, concrète et précise, prohibant le financement des activités qui apparaissent être contraires à ces valeurs.

166 La Commission conteste, en substance, qu'un contrôle au fond de la communication adoptée en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011 puisse avoir lieu. Dans ce contexte, elle fait valoir que la circonstance selon laquelle une autre institution, voire les organisateurs ou les signataires de l'ICE concernée, ne partagent pas ses hypothèses factuelles ou ses interprétations juridiques ou encore son appréciation politique motivant son choix de ne pas soumettre de proposition d'acte juridique est dénuée de pertinence aux fins d'apprécier si elle a satisfait à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 211/2011. La question de savoir si de telles hypothèses factuelles ou interprétations juridiques ou appréciations politiques sont convaincantes constituerait plutôt l'un des éléments qui viendra, le cas échéant, alimenter le débat politique après la présentation d'une communication en application de la disposition susmentionnée.

167 Eu égard à ces considérations, la Commission propose le rejet de l'ensemble des griefs des requérants comme étant dénués de pertinence, dans la mesure où ils consisteraient en la contestation des hypothèses factuelles, des interprétations juridiques, des appréciations politiques et des jugements de valeur formulés par elle dans la communication attaquée.

168 L'appréciation du présent moyen présuppose la définition de l'intensité du contrôle juridictionnel du contenu de la communication attaquée.

169 À cet égard, il convient de noter que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'initiative législative, la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation, dans la mesure où, par le biais de cet exercice, elle est appelée, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, TUE, à promouvoir l'intérêt général de l'Union en effectuant, éventuellement, des arbitrages difficiles entre des intérêts divergents. Il s'ensuit que la Commission doit bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de décider d'entreprendre ou pas une action à la suite d'une ICE.

170 Il résulte des considérations qui précèdent que la communication attaquée, qui renferme la décision définitive de la Commission de ne pas soumettre de proposition d'acte juridique au législateur de l'Union, doit faire l'objet d'un contrôle restreint de la part du Tribunal, visant à vérifier, outre la suffisance de sa motivation, l'existence, notamment, d'erreurs manifestes d'appréciation viciant ladite décision (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 14 juillet 2005, Rica Foods/Commission, C-40/03 P, EU:C:2005:455, points 53 à 55 et jurisprudence citée).

171 C'est à l'aune de ces considérations qu'il convient d'examiner les griefs des requérants formulés dans le cadre du présent moyen.

172 En premier lieu, s'agissant du grief relatif à l'interprétation par la Commission de l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (voir point 160 ci-dessus), il convient de noter que, dans cet arrêt, rendu sur renvoi préjudiciel, la Cour était appelée à interpréter l'article 6, paragraphe 2, sous c), de la directive 98/44, prévoyant que les utilisations d'embryons humains à des fins industrielles ou commerciales n'étaient pas brevetables.

173 Certes, ainsi que les requérants le soutiennent, au point 35 de l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), la Cour a affirmé que tout ovule humain devait, dès le stade de sa fécondation, être considéré comme un « embryon humain » au sens et pour l'application de l'article 6, paragraphe 2, sous c), de la directive 98/44, dès lors que cette fécondation était de nature à déclencher le processus de développement d'un être humain. En même temps, la Cour a précisé, au point 40 de l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), que la directive 98/44 n'avait pas pour objet de réglementer l'utilisation d'embryons humains dans le cadre de recherches scientifiques et que son objet se limitait à la brevetabilité des inventions biotechnologiques. Il s'ensuit que la conclusion de la Commission, dans le point 2.1 in fine de la communication attaquée, selon laquelle l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), n'abordait pas la question de savoir si ce type de recherche pouvait être mené et financé, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. C'est, dès lors, sans commettre une telle erreur que la Commission a, en substance, considéré que l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), n'était pas pertinent aux fins d'apprécier l'ICE litigieuse, qui visait, par le biais de la deuxième proposition de modification d'acte de l'Union, l'interdiction du financement des activités de recherche impliquant ou présupposant la destruction d'embryons humains.

174 Par ailleurs, contrairement aux allégations des requérants, le raisonnement de la Commission n'est caractérisé par aucune incohérence, compte tenu du fait que la question de savoir si une recherche scientifique impliquant l'utilisation (et la destruction) d'embryons humains peut être financée par des fonds de l'Union est clairement distincte de la question, abordée dans la directive 98/44 et l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), de savoir si une invention biotechnologique impliquant cette utilisation est brevetable ou pas.

175 Il s'ensuit que le grief des requérants relatif à l'interprétation par la Commission de l'arrêt du 18 octobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), doit être rejeté.

176 En deuxième lieu, s'agissant des griefs des requérants concernant les considérations de la Commission relatives à la recherche sur les CSEH (voir points 161 à 163 ci-dessus), il convient d'observer que, par le biais de leur argumentation, les requérants contestent, en substance, l'approche éthique de la Commission. L'approche éthique de l'ICE litigieuse est celle selon laquelle l'embryon humain est un être humain qui doit bénéficier de la dignité humaine et du droit à la vie, tandis que l'approche éthique de la Commission, telle qu'elle ressort de la communication attaquée, prend en compte le droit à la vie et la dignité humaine des embryons humains, mais, en même temps, prend aussi en compte les besoins de la recherche sur les CSEH, qui peut servir au traitement de maladies actuellement incurables ou potentiellement mortelles, comme la maladie de Parkinson, le diabète, les accidents vasculaires cérébraux, les maladies cardiovasculaires et la cécité (voir point 2.2.1, premier alinéa, de la communication attaquée). Partant, il n'apparaît pas que l'approche éthique suivie par la Commission soit entachée d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point et les arguments des requérants, lesquels sont fondés sur une approche éthique différente, ne démontrent pas l'existence d'une telle erreur.

177 S'agissant de l'allégation spécifique des requérants, corroborée par un document rédigé par eux-mêmes et une fondation, selon laquelle la recherche sur les CSEH n'est pas nécessaire et il existe des solutions de remplacement plus prometteuses (voir point 162 ci-dessus), il convient d'observer que cette allégation n'est pas suffisamment développée. Par ailleurs, les requérants se limitent à un simple renvoi au document susmentionné, sans expliquer en quoi celui-ci, qui est de nature technique, corrobore leur allégation. Il s'ensuit que cette allégation ne remplit pas les exigences posées par l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du 2 mai 1991 et doit, dès lors, être rejetée.

178 Il résulte de ce qui précède que les griefs des requérants concernant les considérations de la Commission relatives à la recherche sur les CSEH doivent être rejetés.

179 En troisième lieu, s'agissant des griefs des requérants concernant les considérations de la Commission relatives à la coopération au développement (voir point 164 ci-dessus), il convient d'observer, tout d'abord, que les requérants ne contestent ni l'existence de l'objectif de réduction de la mortalité maternelle poursuivi par l'Union à travers son action ni son caractère légitime et louable.

180 Il convient d'observer, ensuite, que la Commission a expliqué au point 3.3 de la communication attaquée, en se fondant sur une publication de l'Organisation mondiale de la santé de 2012, que l'une des causes de mortalité maternelle était la pratique d'avortements non sécurisés et que le soutien général et non focalisé à certains services uniquement apporté par l'Union contribuait à réduire le nombre d'avortements, parce qu'il améliorait l'accès à des services sûrs et efficaces, parmi lesquels figuraient une planification familiale de qualité, une large gamme de méthodes contraceptives, la contraception d'urgence et une éducation sexuelle globale. Selon cette même publication de l'Organisation mondiale de la santé, invoquée encore par la Commission, l'amélioration de la sûreté des services liés à l'avortement contribue à la réduction de la mortalité et des maladies maternelles. Compte tenu du lien démontré par la Commission entre les avortements non sécurisés et la mortalité maternelle, la conclusion de la Commission, au point 4.3 de la communication attaquée, selon laquelle l'interdiction de financement de l'avortement entraverait la capacité de l'Union d'atteindre l'objectif afférent à la réduction de la mortalité maternelle n'apparaît pas être entachée d'erreur manifeste d'appréciation et les arguments des requérants, présentés au point 164 ci-dessus, ne démontrent pas l'existence d'une telle erreur.

181 Il s'ensuit que les griefs des requérants afférents aux considérations de la Commission relatives à la coopération au développement doivent être rejetés.

182 En quatrième lieu, il convient de noter que l'argumentation des requérants relative à la conclusion de la Commission sur la proposition de modification du règlement financier (voir point 165 ci-dessus) mettant en cause, en substance, l'opportunité du choix de la Commission de ne pas soumettre une telle proposition au législateur de l'Union à la suite de l'ICE litigieuse ne permet pas davantage de faire regarder l'appréciation portée par cette dernière comme entachée d'erreur manifeste.

183 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de rejeter le cinquième moyen d'annulation soulevé par les requérants et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

184 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé, ils supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission, conformément à ses conclusions.

185 En application de l'article 138, paragraphe 1, du même règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Il s'ensuit que la République de Pologne, le Parlement et le Conseil doivent supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) European Citizens' Initiative One of Us et les autres requérants dont les noms figurent en annexe supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.

3) La République de Pologne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 avril 2018.

Signatures

Table des matières

Antécédents du litige 2

Procédure relative à l'initiative citoyenne européenne intitulée « Uno di noi » 2

Contenu de la communication attaquée 3

Procédure et conclusions des parties 6

En droit 8

Sur la recevabilité 8

Sur la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit par l'entité dénommée « European Citizens' Initiative One of Us » 8

Sur le caractère attaquable de la communication attaquée au sens de l'article 263 TFUE 9

Sur le fond 15

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011, en raison du défaut de présentation d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse 15

Sur le deuxième moyen, soulevé à titre subsidiaire, tiré de la violation de l'article 11, paragraphe 4, TUE commise en raison du défaut de présentation d'une proposition d'acte juridique en réponse à l'ICE litigieuse 17

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 211/2011 commise en ce que la Commission n'aurait pas présenté séparément, dans la communication attaquée, ses conclusions juridiques et politiques sur l'ICE litigieuse 18

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation 19

Sur le cinquième moyen, tiré d'erreurs d'appréciation commises par la Commission 23

Sur les dépens 26